

## La cuestión del Estado en Brasil\*

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

### INTRODUCCIÓN:

Diez años después de la quiebra de la experiencia democratizante de 45-64, la semejanza entre el proceso político generado por el movimiento de 64 y momentos anteriores de la vida brasileña engaña fácilmente al observador, llevándolo, con frecuencia, a caracterizar el régimen político por sus aspectos formales.

Vista desde la perspectiva de hoy, la cuestión de la democracia, tal como se consideraba por los llamados liberales de 64, parece un contrasentido. La carta de Julio Mesquita en la que propone un derrotero para la "salvación nacional" y el establecimiento del orden democrático-partidista, los discursos de Castello Branco, la arrogancia de los "liberadores" del Sur, parecen hoy ejemplos de la falsa conciencia de una élite que veía, temerosa, el ascenso de la política de masas "janguistas"; no percibía que la barrera para detener a las tendencias socializantes y al populismo (que consideraba como una deturpación del *verdadero* principio de la representatividad) implicaba los riesgos del establecimiento de un orden autoritario. El péndulo de la historia política brasileña parecería inclinarse siempre hacia el autoritarismo, llevando las afirmaciones democratizantes a lo imaginario. Como se ha dicho frecuentemente, el autoritarismo del movimiento de abril nunca llegó a ser explícitamente consciente hasta 1968 (AI/V). Fue surgiendo a través de cada coyuntura específica cuando, frente a la articulación política de grupos no alineados con el "espíritu del 64", la tropa (léase la oficialidad), temerosa de los "desreglamentos" de la vida política, se movilizaba para pedir "orden y estabilidad". Era un estado de ánimo más que un programa definido, sin dejar de ser, por eso, una clara manifestación ideológica.<sup>1</sup> Así fue el surgimiento del AI/II, el Frente Amplio, anulación de Lacer-

\* Publicación simultánea en portugués en la revista DADOS del Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro (IUPERJ).

da y otros próceres, el golpe de diciembre de 1968, la sucesión de Costa e Silva, etcétera.

Interpretando esos hechos, los analistas políticos terminaron por bautizar al régimen de autoritario, pero no totalitario. Más recientemente, Juan Linz<sup>2</sup> propuso que se calificase el régimen más como una "situación autoritaria" que, propiamente, como un *régimen* autoritario. El autoritarismo pasó a ser aceptado en función de un conjunto de características que el sistema político exhibe: centralización creciente en desmedro del espíritu federativo (que era defendido por los "históricos" del 64); preponderancia del Ejecutivo sobre los otros poderes (que, en ciertas circunstancias, pierden substancia y pasan a cumplir funciones casi ornamentales, pero de valioso simbolismo, como en las sucesiones presidenciales); convivencia entre el orden jurídico (existe una Constitución) y el arbitrio corporificado en el AI/V; censura a la prensa; condicionamiento de la cultura; en suma, un régimen de libertades prescritas cuyo ejercicio es restringido.

Frete a esas características, la mayoría de los textos analíticos sobre el régimen brasileño insiste en que, a pesar de todo, no se le puede calificar de totalitario y, menos aún, de fascista, porque básicamente el régimen no es movilizador, no construye un partido, tiene intenciones pluralistas, no reglamenta en forma estricta la vida cotidiana de la "sociedad civil" y, cuando el Estado intenta hacerlo, no consigue imponer sus objetivos en la práctica.

Desviado pues el análisis hacia este plano, parece que las presiones de la llamada "línea dura" militar terminaron por obtener de los "demócratas del 64" concesiones sustantivas en el orden político y en el control estatal, aunque estos últimos, como élite idealista, hubiesen conservado la intangibilidad de la ideología democrática. Esta conclusión llevaría, como realmente ha ocurrido, a desviar el debate político hacia la cuestión de la legitimidad del orden autoritario. Gran parte de la crítica al autoritarismo y de la expectativa de transformación del régimen sigue esta línea. El problema de la legitimación e institucionalización del régimen adquirió mayor importancia. La crítica tomó esta dirección principalmente después del gobierno Medici, cuando las inquietudes históricas de democracia fueron sustituidas por la preocupación por el crecimiento del producto nacional y cuando la oposición entre "línea dura" y "demócratas" fue substituída por una especie de pacto en que la mentalidad favorable al orden absorbió una parte considerable de la resistencia democrática al régimen existente dentro del propio Estado. Este acuerdo entre las dos principales facciones del régimen —la que favorece una especie de "legalidad revolucionaria" de inspiración formalmente democrática y la facción abiertamente represora— parece haber sido posible después de que las impacencias de la línea dura cedieron ante el rigor con que el gobierno se enfrentó a la resistencia de los opositores, eli-

minando prácticamente la reacción armada y cortando la crítica política por la censura y por la intimidación.

No deseo discutir exhaustivamente en este artículo los aspectos sociales y económicos subyacentes al orden político actual. Pero me parece que, en el plano propiamente político, la caracterización anterior y el debate que surge de ella son insuficientes para entender lo que ocurre en la presente coyuntura y para indicar los trazos fundamentales del régimen.

#### LAS CUESTIONES DE BASE

La historia de la política republicana enseña que existe un patrón de ajuste institucional que se ha mantenido constante, a pesar de las variaciones en la concepción del orden jurídico político y, hasta cierto punto, del grado de su diferenciación interna. Con distintas nomenclaturas, prácticamente todos los que han reflexionado sobre las instituciones políticas brasileñas se refieren a un mismo patrón de organización y control político: elitismo, política de cúpulas, régimen político restringido, cooptación en lugar de representación, etcétera.<sup>3</sup> No es el caso de discutir en este ensayo los orígenes y especificidades de la forma de este elitismo, que en general no ha sido caudillesco, como en la América española; proviene de una concepción autoritaria y exclusivista de la jefatura que tiene semejanzas, en el presente siglo, con el patrón que prevaleció durante el salazarismo. Posiblemente se trata de un orden político tradicionalista en el cual la sumisión de los que obedecen está de tal manera enraizada en diferencias económicas y de oportunidades culturales, que el costo de las imposiciones por la coacción abierta es muy bajo. El antiguo debate, pero no por eso menos interesante, entre Sérgio Buarque de Hollanda y Cassiano Ricardo sobre el "hombre cordial", aclara las raíces socio culturales de la jefatura autocrática y paternalista en Brasil.

Esas características formales del elitismo autocrático no resuelven, sin embargo, las cuestiones concretas del poder. Cada vez que nuevos actores entran o intentan entrar en la arena política, la forma de jefatura y el orden jurídico político sufren impactos que producen consecuencias variables y que requieren respuestas por parte de los grupos dominantes cuyo éxito es incierto. Sin embargo, la creencia de los que mandan —como en todo orden tradicional— es que no hay nada mejor que la santidad de la tradición para resolver obstáculos: inmovilidad y fuerza.

Así fue en la primera crisis republicana de Deodoro (sin éxito); así fue con Floriano (con éxito limitado); así fue con Campos Salles y los que lo sucedieron (con éxito); ya había sido así con Prudente y continuó siéndolo con Epitacio (con éxito relativo), con Bernardes y con Washington. Este intentó no cambiar nada para perdurar más, terminando por caer en la ilusión de que con energía y sin innovación podría entregar el gobierno al sucesor "legitimamente" electo.

Las cuestiones subyacentes a las crisis políticas o al mantenimiento

del patrón político en los casos mencionados eran distintas entre sí y son distintas de las que hoy se presentan. En el inicio de la República —todo eso es trivial— había dos nuevas fuerzas aliadas contra el Imperio (y por lo tanto contra el orden señorial esclavista) que, una vez victoriosas, tenían que dividir su peso relativo en el orden republicano: el llamado jacobinismo florianista (que expresaba la presencia activa de la corporación militar y, en forma más limitada, de sectores de una clase media tradicional urbana), y la burguesía rural de los cafetaleros. Campos Salles amplió y codificó el esquema elitista de mando, dando voz a las oligarquías locales, pero limitó la participación militar y la de la clase media urbana. Rodrigues Alves no solamente consolidó este orden, sino que fue la expresión vigorosa de una clase en pleno ascenso: renovó, expandió, “tecnificó” el país.<sup>4</sup> El atentado fracasado que el jacobinismo le infirió estaba frustrado de antemano en términos político sociales porque los opositores no tenían cómo dar vida al proyecto que ostentaban. Ni con Hermes, ni con la Reacción Republicana, las fuerzas opuestas a las burguesías agrarias lideradas por São Paulo pudieron desviar, en aquel momento, el curso de las cosas. No hubo “crisis de legitimidad” (denunciada por Rui y tantos más) capaz de avalar la fuerza de la oligarquía. Esta no provenía de la forma oligárquica y tradicional del ejercicio del mando, sino de la pujanza por ascender de la burguesía del café, que fue capaz de movilizar recursos y resolver problemas nacionales, a partir de sus intereses.

Sin embargo, 1930 no estaba inscrito en la trayectoria política brasileña como consecuencia de la crisis del café. Fue el orden restringido creado por la República (o sea, por la élite agro-exportadora) el que definió, en el *plano político*, una incapacidad de absorción de nuevos actores e invalidó los recursos acostumbrados de la más alta política. Estos fueron insuficientes para el asedio de las nuevas cuestiones creadas por la emergencia de situaciones que la óptica tradicional, basada en el inmovilismo y en la fuerza, era incapaz de encarar y afrontar.

La cuestión de base, subyacente a la instauración de un orden político, es, por lo tanto, la de regular a los actores legítimos de la arena del poder e, *ipso facto*, la de excluir con éxito —y violencia, si fuera necesario— los grupos, clases y fracciones de clase que quedan ilegítimadas por la situación política vencedora. La condición, por así decir, “histórica” que permite a un grupo emergente de actores políticos autoafirmarse como dueños del poder y encontrar aceptación en la obediencia de los demás, depende de una ecuación entre el recurso a la fuerza y la capacidad que el nuevo grupo tenga (utilizando recursos materiales y culturales que controla y adoptando medidas políticas que su imaginación permita) para resolver un conjunto de problemas cruciales en un momento dado. Aunque la solución de estos problemas encamine los intereses (sociales, económicos y políticos) del grupo específico que está en el poder, ella, para minimizar el uso de la fuerza, debe aparecer como propuesta “en

beneficio de la comunidad". Es en ese punto que cobra fuerza la cuestión de la ideología y que la discusión sobre la legitimidad se torna importante.<sup>5</sup>

Por lo tanto, las oportunidades históricas de una situación política emergente dependen del modo de articulación entre violencia, capacidad real de disponibilidad sobre recursos (económicos y sociales), e imaginación política. Esta última en la doble acepción de definición de políticas y organización de estrategias, por una parte, y por la otra, de la creación de un instrumental simbólico que asegure la magia indispensable para hacer ideológicamente casi consensual el interés del grupo en el poder. Simplificando mucho, es posible decir que mientras el segundo nivel de las condiciones de instauración de un orden político aquí mencionado —el de los recursos económicos o sociales— sobrepasa el "sistema político" y es presentado (hasta cierto punto) como *dato*, los otros dos son específicamente políticos. Esto no quiere decir que el análisis deba hacerse en términos de estos últimos, pero sí que las limitaciones extrapolíticas son básicas para el análisis en, por lo menos, dos sentidos: conforman el perfil de las posibilidades e incitan la imaginación política a descubrir recursos capaces de alterar la composición de los actores políticos, llamando a la escena o excluyendo de ella grupos, clases y sectores sociales que acrecientan o disminuyen los recursos y la capacidad de disposición real que el grupo en el poder tenga sobre ellos. Cuando no se considera en el análisis el conjunto de los condicionantes "extrapolíticos",<sup>6</sup> la observación sobre el conflicto político se reduce a la ecuación lineal entre violencia y legitimidad, en una sobresimplificación del conjunto de los componentes del proceso político. En caso contrario, cuando son analizados solamente los conocimientos estructurales, la política aparece como epifenómeno, haciendo que la acción transformadora sea consecuencia mecánica de obscuras fuerzas ocultas en la base estructural.

#### EL ESTADO Y LA LEGITIMIDAD

En buena medida, la discusión sobre el "modelo político" prevaleciente en Brasil después de 64 ha puesto al margen el nivel de recursos políticos y el del contorno social (o sea, los actores legítimos, excluidos, movilizables y cooptados), para restringirse al análisis de la relación entre violencia y legitimidad o al análisis de las formas más o menos autoritarias que el régimen ostenta.

La propia caracterización usual del autoritarismo, así como la discusión sobre las intenciones democratizantes de los históricos del 64 y la reacción de los pragmáticos del 68, pecan con frecuencia de formalismo. Por cierto, la distinción entre partido único o pluripartidismo, centralismo o federación, ideología movilizadora de Estado o flexibilidad ideológica, etcétera, son asuntos relevantes. Pero dejan a un lado una de las cuestiones básicas para la caracterización del sistema político, que podría

ser formulada de la siguiente manera: se trata de "politizar" (o sea, determinar dentro de lo político) los componentes que no son políticos de inmediato, entendiéndose que tanto el uso de la violencia como el uso de la ideología son instantáneamente políticos.

Por lo tanto, la cuestión de base no es saber si el régimen usa más o menos fuerza, si tiene mayor o menor capacidad de propaganda y de difusión de valores, sino a quién excluye y a quién atrae con este uso, y cuáles son los recursos reales de aquéllos que son atraídos y de los que son excluidos. La cuestión de la naturaleza del Estado, de la ideología, del tipo y grado de apatía, etcétera, tiene que ser considerada desde este ángulo para que se entienda la articulación real que forma la contextura del régimen del 64.

En este punto se justifica la observación sobre Estado e ideología para analizar el régimen de 64-68 y los desdoblamientos posteriores. No deseo alargar las consideraciones teóricas sobre lo que es el Estado como forma de articulación entre las clases y como matriz de los valores racionalizadores de tal articulación. Pero es fácil entender que, desde la perspectiva sugerida en las páginas anteriores, el ejercicio de la hegemonía por algunos sectores de las clases dominantes depende de su capacidad para mantener las normas de exclusión política (y, por lo tanto, ejercer en cierta medida una acción coactiva); para asegurar, al mismo tiempo, una retribución objetiva de las demandas económicas y sociales de las clases en el poder, y desigual y asimétricamente, atender a las demandas de las clases dominadas; y también para proporcionar las retribuciones simbólicas que permitan transformar en valores para todos las normas que moldean un estilo de participación y organización política y que, de hecho, garantizan especialmente el cuidado de los intereses de los sectores dirigentes y de las clases dominantes.

No hay novedad en esta caracterización, pero ella evita, por lo menos, los equívocos de una interpretación liberal del pensamiento gramsciano, que reduce la noción de hegemonía a la de consenso y transforma el problema político fundamental en un problema de legitimidad.<sup>7</sup> Por este camino difícilmente se llegaría a reconocer que el movimiento de 64 creó una nueva situación de hegemonía, puesto que la legitimidad del orden establecido es limitada, y que en el plano jurídico institucional y en el plano ideológico la "situación autoritaria" brasileña parecería contradictoria (Constitución versus AI/V: tendencia democratizante versus pruritos fascistas represores, etcétera).

No obstante, cuando se acepta, como yo lo hago, que la hegemonía del bloque de poder se ejerce de manera inmediata sobre las clases dominantes (lo que implica la distinción entre clase dominante y fracción dirigente) y que el orden simbólico es creado *per el propio ejercicio de la hegemonía*,<sup>8</sup> queda claro que son formales e inconsecuentes las digresiones sobre la falta de legitimidad del régimen brasileño. Yo lo considero "legítimo" o no, según la capacidad que haya demostrado y pueda demos-

trar para definir y mantener reglas de exclusión social y política, capaces de garantizar retribuciones (materiales y simbólicas) para las clases dominantes y de generar, por la fuerza normativa de la matriz estatal e instituciones conexas (o, para usar la expresión marxista contemporánea, por los "aparatos ideológicos") un conjunto de valores, creencias y prácticas que reproduzcan el orden vigente.

Consecuentemente, no minimizo el orden institucional y simbólico, sino que trato de integrarlo en el contexto más amplio de la dominación. Tampoco pongo el análisis del Estado en segundo plano. Solamente, en lo que se refiere a este último problema, considero al Estado como el *locus* privilegiado en el cual se da la articulación política entre las clases y se estructura primariamente la ideología. Al decir esto estoy afirmando que el Estado es, al mismo tiempo, un manajo objetivo de conexiones de interés y un crisol de ilusiones. Al mismo tiempo que consolida intereses y moldea políticas específicas que delínean el perfil de los vencedores, elabora también el retrato transfigurado de los vencidos: desarrollo "humanizado", el hombre como meta, la educación para todos como forma de retribución de rentas, etcétera, son proyecciones de la nación que no existe; pero para consolidar su verdadera imagen son importantes y reales como aspiración, como ilusión y como función social. Así, yo pienso en el Estado como forma, como arena, como matriz de valores y, *last but not least*, como organización. Lo pienso pues, como *objetivamente contradictorio*, en la medida en que sintetiza el interés particular y la aspiración general, y que en él pugnan intereses no siempre homogéneos. Entender el "modelo político" de Brasil consiste, ante todo, en explicar la forma estatal, la organización estatal, la ideología del Estado y las políticas por él engendradas. Al hacerlo, se determina quiénes mandan, quiénes son beneficiados, quiénes excluidos y quiénes participan.

#### EL ESTADO Y LAS CLASES

La relectura de las declaraciones de los dirigentes victoriosos del 64, y el acompañamiento de la actividad de las organizaciones de clase y de los movimientos sociales ocurridos inmediatamente antes y después de marzo/abril de 1964, muestra que los analistas que en aquella época percibieron un enfrentamiento "clásico" entre las clases y el fortalecimiento de las burguesías con el golpe, partieron de buenas bases empíricas. Ideología y práctica parecían apuntar hacia un conflicto entre clases que se resolvería, si hubiese sido cierto el diagnóstico, en un período de "reacción burguesa" al final del cual un orden democrático burgués,<sup>9</sup> aunque autoritario, prevalecería.

No obstante, no eran pocos los elementos de conservadurismo agrario y de tradicionalismo clerical que oscurecían las posibilidades del orden burgués formalmente democrático que los revoltosos más habladores pensaban implantar. El predominio de aquellos elementos era enfatizado por

la crítica de izquierda que, menospreciando los aspectos de modernización conservadora proclamada por el sector "liberal" de 64 (en el plano político y en lo que se refería a las organizaciones de la sociedad civil), consideraba inevitable un "retorno al pasado" (al fascismo). El apoyo de los sectores latifundistas, de la clase media reaccionaria y de la derecha militar al movimiento de 64 parecían suficientes para bloquear la fraseología liberal jurídica, que era notoria por las tenencias centristas existentes en el nuevo bloque de poder y para diluir los intereses "fisiológicos" de la masa del "pessedismo"\* que se adheriría al golpe con el propósito de volver al poder a través de la elección de Juscelino Kubitschek.

No obstante, que yo sepa, nadie previó que por detrás de las declaraciones y aun contrariando las políticas puestas en práctica por el gobierno de Castello Branco, había una matriz de organización política que para ser entendida dependía menos de la lectura de Locke o de Hobbes, que de Hegel... Curiosamente, ni aun los marxistas (que se supone habrían leído la crítica de la filosofía del Estado hecha por Marx), advirtiendo, en la época, la posibilidad de que, de hecho, a pesar de las intenciones y de los intereses de algunos sectores de las clases dominantes, el carácter dependiente de la economía brasileña y la tradición centralizadora y burocratizante del Estado brasileño acabarían por redefinir el cuadro institucional. Este, como hoy es claro, ni se reorganizó para servir a los intereses "tradicionales" (agrolatifundistas exportadores, clase media burocrática tradicional, sectores profesionistas "liberales", burguesía mercantil industrial de baja competitividad, etcétera), ni, al dinamizar el proceso de acumulación y al llamar a los técnicos y militares a los círculos íntimos de decisión de la alta cúpula, tomó el rumbo definido de fortalecimiento de los instrumentos políticos de salvaguarda autónoma de los intereses empresariales privados modernos.

Al contrario, generó un sistema híbrido que, ateniendo a los intereses del capital monopólico (y consecuentemente de las empresas multinacionales) trató de fortalecer la empresa pública y de ampliar el área decisiva del gobierno y su capacidad de control sobre la sociedad civil.

#### EL PRÍNCIPE Y EL ESTADO

No acompañaré detalladamente en este ensayo<sup>10</sup> los pasos y las fases de la construcción del nuevo Estado brasileño. Conviene señalar, no obstante, que el embrión de lo que vino a ser el orden institucional ahora vigente empezó a perfilarse en junio de 1964 cuando el gobierno de Castello rompió la alianza con el P.S.D. y quitó los derechos políticos de

\* *Nota del traductor:* Pessedismo: se refiere al grupo de personas que integraban el Partido Social Demócrata (P.S.D.), representante de la llamada burguesía nacional.

Kubitschek. Vacío el sistema de poder del apoyo posible de los liderazgos conservadores tradicionales, el régimen se vio en la contingencia de depender políticamente de dos fuerzas contradictorias: la tendencia liberal jurídica de la U.D.N.\* y la tendencia propiamente militarista, cuya cara aparente se localizaba un tanto “udenísticamente” en el furor purgador de los jefes de I.P.M.\*\* pero cuya base real era la “línea dura” militar. Esta, si bien para la mayoría de sus componentes en 1964 aún conservaba la intención de ser “restauradora” de la democracia y de la pureza administrativa, tenía un sustrato real en el pensamiento elitista y en la inclinación al estatismo y a la expansión burocrático militar del Estado. Veían, como Hegel, en la burocracia la expresión “civil” del Estado y en las corporaciones civiles el espíritu “estatal” capaz de redimir la sociedad. En poco tiempo las afinidades electivas (y de interés...) entre el fascismo tradicionalista y el autoritarismo burocrático se reencontraron y terminaron con los ímpetus democrático liberalizantes jurídicos de la otra cara del gobierno de Castello.

Si en el plano político este proceso demoró un año y medio para madurar (con el Acto II) y para expulsar del gobierno de Castello la tendencia liberal, en el plano económico —*malgré* la atribuida ortodoxia de Bulhoes e Campos— maduró más rápidamente. Los ministros encargados de esta área hicieron todo para combatir las impurezas que perturbaban el modelo económico con el cual soñaban: restringieron los intereses agraristas en la política del café, censuraron a los “empresarios parásitos”, crearon los instrumentos financieros que les parecieron adecuados para vitalizar la acumulación, recurrieron, en fin, a la primacía del capital (y, *primus inter pares*, del capital extranjero). La “salud” de la economía, sin embargo, dependía menos de la “modernización” empresarial y del “espíritu de riesgo” que del control salarial, del control del gasto público y... de la capacidad que el Estado tuviera para tornarse, más y más, empresario y gestor de empresas. Con eso, en lugar del fortalecimiento de la “sociedad civil” —de las burguesías— como parecía desear la política económico financiera, se fue engrandeciendo la base para un Estado expansionista, disciplinador y represor. Se quebraron los sindicatos, quebráronse los habituales límites y formas de interrelación entre el interés privado y el interés público, se pasó a la “legislación” por decretos como rutina.

Castello Branco, en lo que consta, no quería ser Bonaparte ni Luis Felipe. Tal vez prefería ser De Gaulle. Pero, ¿en qué podía basar “la

\* U.D.N. Unión Democrática Nacional, partido liberal-conservador que vinculaba tanto líderes golpistas, cuanto legisladores que defendían en el plano formal al orden constitucional. El ex-gobernador Lacerda, p. ej., fue uno de los más destacados líderes de la U.D.N.

\*\* I.P.M. Investigaciones Policiales y Militares, instrumentos de presión y represión que los militares utilizaron después del golpe de 64.

grandeur" para limitar, como lo hizo el general francés, en nombre del "interés de la soberanía del pueblo", la alianza entre el monopolio y el Estado? En Francia había una tecnología propia para hacer la bomba atómica, capitales para renovar la gran industria y el Mercado Común para ser moldeado y liberado. En Brasil el gran capital era extranjero o del Estado, la tecnología alquilada y condicionada y en lugar del Mercado Común, como bloque internacional de poder, había solamente el final de la guerra fría con la herencia de una teoría de la guerra revolucionaria en la que el enemigo era interno.

El resultado fue que el Príncipe se sustentó en su predicado, en el Estado, y éste se quedó sin sujeto aparente, como en seguida se vio con la elección de Costa e Silva. Esa máquina creció y fue autodirigida, basada en la fuerza de la alianza entre el monopolio estatal y las multinacionales; en el integralismo elitista que tiene horror a la idea de representación y de soberanía popular y en la ética de la guerra revolucionaria, moribunda en el mundo occidental, pero condicionadora de comportamientos en Brasil.

En este contexto nació la interpretación de la "falta de legitimidad" y la crisis de hegemonía. No vieron los analistas que el Príncipe moderno, en el caso brasileño, no es el Partido, como en la aspiración gramsciana, pero es el propio Estado, con todas las implicaciones teóricas y prácticas que implica esta situación.

#### LA TRANSICIÓN

En el inicio del mandato de Costa e Silva aún sería difícil imaginar los contornos del modelo político en gestación. El mariscal subió al poder contestando abiertamente la fuerza de conducción política del gobierno anterior. Parecía arrancar su fuerza de los "rank and file" de la tropa. No faltaron analogías apresuradas con Bonaparte. La idea del "vacío de poder" (concepto que, confieso, no llego a entender, pues el poder, para mí, obedece a la ley de expansión de gases...) escondía la ignorancia sobre los factores reales de poder. Se imaginaba que el presidente haría la multiplicación de los panes y determinaría las reglas de su división. Realmente, en el plano económico fue así, sólo que no fue el presidente quien determinó las reglas del juego. Y en el plano político, aún enredado con las fuerzas sociales e institucionales del pasado y presionado por las nuevas fuerzas (indicadas en los párrafos anteriores), el presidente se fue quedando sin fuerzas y las bases de su poder de decisión estaban roídas por dentro. Si hubo algún vacío de poder, fue precisamente el del candidato (y no autocandidato) a ser Bonaparte. Pero el "vacío" luego fue ocupado por los nuevos dueños, en aquel momento, del poder: la línea dura militar, los sectores estatales y un nuevo personaje, la cruzada de la represión. En conjunto, en el plano político, estos actores constituyeron la base de lo que se designó como el "sistema".

Costa e Silva llegó al poder reagrupando la oposición política a Castello: la parte marginalizada del "pessedismo", los empresarios nacionales contrariados por la política económica de Campos, la "línea dura", que también quería "humanizar" la política económica y se aliaba con los sectores estatistas contra el favorecimiento de las empresas extranjeras realizado en el gobierno anterior, y hasta sectores sindicales de los más altos rangos entre los neopeleguistas (PLG) que estaban contra el rigor salarial y, no pudiendo volver por la base a la política populista, veían en la bonhomía presidencial una señal de paternalismo distribucionista.

En pocos meses se deshizo el cuadro de bonanza, e incluso la Constitución que fortalecía el ejecutivo de 1967 pareció "débil" a los sectores más totalitarios del gobierno. La marea creciente de las maniobras políticas de la oposición (tentativa de alianza entre Lacerda y Juscelino, con apoyos janguistas), el movimiento urbano de masas (estudiantil y obrera) y el inicio de las actividades de la oposición armada llevaron a la incitación de las luchas políticas y unieron las fuerzas estatales y represivas, no sin el desahogo de la burguesía. En diciembre de 1968 el AI/V demostró que para los estatistas nacionalistas del general Albuquerque Lima y para el "sistema", la oposición activa en las calles y en el Congreso eran incompatibles con el desarrollo y con la seguridad nacional.

Los episodios políticos de la época y las tentativas presidenciales de restablecer el orden constitucional aparecen hoy como estertores de las aspiraciones democráticas que animaban a parte de los líderes del 64. En su lugar, después de pasado el período agudo de la recesión que empezara antes del 64, las cuestiones políticas transformaron la discusión sobre el llamado "modelo institucional" en la del "modelo económico brasileño". Empieza una etapa de "realizaciones y pragmatismo".

#### FUNCIONARIOS, EMPRESA Y ANILLOS DE PODER

Durante el gobierno Medici lo que fuera tendencia y facciones en los periodos anteriores se transformó en norma majestuosa de gobierno. La búsqueda de legitimidad se cambió del plano político al plano económico donde un ambicioso programa de "Brasil Potencia" pasó a orientar las metas y la propaganda del gobierno. Y lo que fuera preocupación con la legalidad se transformó en inculcación ideológica.

El régimen quiso medirse por la eficacia más que por cualquier otro criterio y antes por la eficiencia económica que por sus aciertos en cualesquiera otros terrenos.<sup>11</sup> Cuando, después de un prolongado período de auge económico entre 1969 y 1973, el modelo de "desarrollo dependiente asociado" basado en el financiamiento externo y en la dinamización de las exportaciones empezó a sufrir los trastornos esperados de una economía capitalista de mercado abierto, el gobierno —porque dependía de una especie de mito de crecimiento continuo y de éxitos retumbantes para su legitimación— fue utilizando, en forma creciente, la ideo-

logía y la propaganda. Prácticas poco ortodoxas de información fueron usadas para alcanzar las metas de control de la inflación por vía estadística, para mantener gracias a este artificio los salarios deprimidos, para minimizar los efectos negativos que la deuda externa acarrearía sobre la opinión pública, etcétera, llegando, en 1974, a crear una situación problemática para los herederos del modelo de crecimiento continuo.

Mientras duró la expansión fácil de la economía exportadora e industrializante (así como hubo bonanza en el período de Kubitchek durante el período de “substitución fácil de importaciones”), las cuestiones políticas de base pudieron ser contenidas por la represión, por la ideología y por las realizaciones económicas. *Post festum*, ellas reaparecieron con el vigor habitual, colocando, *ahora sí* (si la fracción dirigente no consiguiera reorientar las políticas) un problema de crisis de conducción política.<sup>12</sup>

En ese ínterin, el régimen se caracterizó por una especie de delegación de la política a la economía y, en ésta, por la emergencia del tecnócrata como personaje político. Para ser más preciso, hubo no sólo la delegación no sufragada del eje de las decisiones a los sectores económicos sino que también, en el terreno político se consubstanció en plena autocracia presidencial formal la inversión entre sujeto y predicado a que me referí arriba. Efectivamente, el poder presidencial se transfiguró en símbolo sancionador y el Estado pasó a tomar (en el siglo de las reuniones de altos funcionarios) “por sí” las decisiones políticas.

Agotada la acción presidencial, marginalizado el Congreso como lo fue (también él pasando a ejercer la función simbólica de mantener la “legalidad” ambigua de la Constitución enmendada por actos constitucionales emanados de la presidencia), el Ministerio de Justicia —que en el pasado fuera el ministerio político por excelencia— dirigido ahora hacia la cuestión napoleónica de la “reforma de los Códigos”,<sup>13</sup> hecha la “inversión de los partidos” (o sea, el Ejecutivo sosteniendo los partidos, controlándolos, limitándolos, etcétera, y no lo contrario), la capacidad de decisión resbaló más y más hacia el automatismo del “sistema”. Este, en el aspecto político administrativo, parece haberse sustantivado en la acción de algunos altos funcionarios de segunda línea y de limitada responsabilidad política (como fue el caso de la jefatura del gabinete civil de la Presidencia), y especialmente en el poder de veto ejercido por el Servicio Nacional de Información y por el celo purgador de las secciones controladoras (como los servicios de censura) y represoras (como las operaciones especiales de combate a la subversión) del Estado, todos directa o indirectamente dependientes de órganos internos de las fuerzas armadas.

Poco a poco, los oficios originados no se sabe dónde y firmados no se sabe por quién (algunas veces meras circulares) pasaron a suplir, en lo cotidiano, la falta de una cabeza política responsable, la existencia de órganos partidarios capaces de asumir los riesgos de la proposición

de una política, etcétera. Como correctivo a la tendencia necesariamente burocratizante y a la acefalia política que una descentralización de poder interno en el aparato de Estado causa en un régimen que es centralizador y que, por lo tanto, fortalece al Estado, se estableció una estrategia de dinamización de la máquina administrativa a través de los llamados "proyectos impacto". Cuando, entre las muchas acciones y planos conservados en el anonimato de los gabinetes técnico burocráticos, se escogían algunos (de efecto propagandista previsible, aunque no necesariamente injustificables técnica y políticamente) para, por intermedio de ellos, comunicar a la población que el gobierno (y, especialmente, la Presidencia) tenía una política y velaba por el interés de la nación.<sup>14</sup>

Controlada la prensa, cohibida la oposición y exitosa la expansión económica, tal tipo de relación simbólica directa entre la Presidencia y la "ciudadanía" tuvo como resultado fortalecer la "autenticación" (si bien no necesariamente la legitimidad) del régimen. Por otra parte, si la manera de articular la "sociedad civil" fuera semejante a la forma arriba descrita de organizar la "sociedad política", no sé cómo se podría mantener siquiera el calificativo de autoritario para un régimen que exhibía trazos tan fuertes de totalitarismo (y menos naturalmente cómo calificarlo solamente de "situación autoritaria").

Sin embargo, el régimen no se constituyó sólo como un club de funcionarios, más o menos controlados —en las líneas maestras— por la corporación militar. También fue un régimen de empresas. Este es, en mi punto de vista, el aspecto más relevante para la discusión política sobre el llamado "modelo brasileño".

De alguna manera el régimen trató de dar respuesta a las presiones sociales provenientes de nuevos personajes que, si bien no estaban incluidos en el círculo restringido de la fracción dirigente del tope del aparato de Estado (pues ésta, repito, parece haber sido *chasse gardée* de los militares y de burócratas más o menos versados en la "tecnicidad" jurídico económico administrativa), pudieron ser partícipes de las decisiones del Estado a través de mecanismos más flexibles de incorporación y cooptación política.

La relación entre las fuerzas sociales que se benefician con el régimen y las fuerzas políticas que lo articulan es extremadamente compleja. Sería una sobresimplificación inferior a partir de las políticas emanadas del Estado, la base de su sostenimiento.<sup>15</sup> Por otra parte, también sería simplista suponer que los funcionarios y "decisión-markers" actúan, desde lo alto de una razón de Estado, como conciencia que refleja los intereses de la colectividad y, en esta calidad, ven lo que las propias clases interesadas en la vida económica no son capaces de distinguir, y actúan sin sufrir presiones por parte de ellas.

Conviene, por lo menos, distinguir las clases dominantes de las fracciones dirigentes y, en las primeras, separar las que de hecho amplían sus ventajas con las políticas puestas en práctica por el régimen (o, más

precisamente, en cada gobierno) de las que aunque se protejan por detrás del Estado, en la medida en que éste representa una situación de dominio que excluye el conjunto de las clases dominadas de la posibilidad de ejercer el poder, no necesariamente ganan con la conducción actual de las fracciones dirigentes.

Si nos restringiéramos a la caracterización de las fracciones dirigentes en términos de los intereses que representan (y más adelante discutiré la forma en que los representa), sería posible decir que expresan la presencia creciente del propio Estado en cuanto a *organización* (como burocracia) y en cuanto a *empresa* (por lo tanto como estado capitalista productivo), y también la presencia del gran capital, multinacional y local.

Si se hace la caracterización en términos más empíricos en cuanto a los grupos sociales en que son reclutados los agentes de las fracciones en el poder, se verá que las decisiones son tomadas por intermedio de funcionarios (civiles y militares) y de personas que ejercen cargos en el Estado, reclutadas fundamentalmente de las empresas privadas o públicas, entre tecnócratas, planificadores, economistas, ingenieros, administradores de empresas, etcétera, que, imprecisamente son llamados miembros de las "nuevas clases medias". Inmediatamente al lado de esos "policy-makers", se encuentran los miembros de las camadas productoras de ideología (periodistas especializados en el apoyo a las medidas económicas, juristas, técnicos en legislación fiscal, etcétera).

Pero no se puede confundir a las personas que constituyen el cuadro técnico burocrático de la dominación, con las clases dominantes y sus formas de articulación con el aparato de Estado. Es obvio que en un régimen que restringe las funciones del Parlamento y de los partidos, el juego político se concentra en el ejecutivo y se hace por intermedio de sus funcionarios. Subsiste la cuestión de determinar quién se beneficia con las políticas propuestas y cómo se hace sentir (y no necesariamente *representar*) los intereses concretos de las clases dominantes. En este sentido, aunque no se disponga de análisis adecuados, parece que existen algunas especificidades en la relación entre empresas y Estado. Por una parte, las empresas públicas pasaron a tener un radio de influencia mayor. Esto no quiere decir que ellas necesariamente hayan ido en contra de los intereses privados, sino que, a través de una voz propia dentro del Estado, pasaron a ser actores.<sup>16</sup> Por otra parte, la presencia de las fuerzas económicas privadas, beneficiarias directas del régimen (los sectores industriales exportadores, los sectores contratistas de obras, los sectores extractivos exportadores, el gran capital multinacional —ligado a las actividades anteriores o a la industria de transformación— y el capital financiero movilizad para sostener la nueva etapa de la acumulación y del crecimiento económico) se hizo sentir a través de su incorporación a mecanismos políticos aún poco estudiados,<sup>17</sup> que he llamado "anillos burocráticos". El propio adjetivo usado para califi-

car estos anillos muestra los límites del sector privado para articularse políticamente y para influir en las decisiones del Estado.

Durante el montaje del modelo de desarrollo industrial asociado y dependiente, estas fuerzas sociales, no sin problemas entre sí y con los funcionarios del Estado, trataron de articularse con los núcleos de donde emanaban las políticas pertinentes. Como señaló Celso Lafer,<sup>18</sup> el Consejo Monetario Nacional y la Comisión Interministerial de Precios constituyeron los puntos privilegiados, en el aparato estatal, para la ligazón entre los intereses de los sectores privados y políticas oficiales y para el cambio interburocrático. No quiero repetir argumentos míos y de otros analistas, pero parece claro que el régimen, aunque cerrado políticamente a las presiones de la "sociedad civil", fue suficientemente flexible para cooptar e incorporar las presiones que representan los intereses del desarrollo asociado, tanto en lo que se refiere al gran capital, cuanto a los sectores asalariados de altas rentas que se benefician con el modelo vigente. Forzando un poco la imagen, sería posible sugerir que de cierta manera el ministro de Hacienda fue el presidente de las facciones dominantes de la sociedad civil y la articulación entre el "shadow cabinet" del régimen (que no es un gabinete de oposición sino un gabinete paralelo) y la Presidencia de la "sociedad política" se hizo por un pacto de no interferencia rutinaria, pero en el cual la Presidencia guardó el poder tutelar y la función moderadora. Esta fue decisiva exactamente en la solución de los problemas que provenían de la presión expansionista de los representantes del sector empresarial del Estado y de los intereses propiamente nacionales de las fuerzas armadas (en cuestiones como el fortalecimiento de la SUDAM, la Transamazónica, el mar territorial, el mantenimiento de monopolios estatales, los términos de negociación entre las multinacionales y las empresas del Estado, los programas de apoyo a la tecnología local y a la empresa nacional planteados por el BNDI, etcétera). La función tutelar fue decisiva no tanto por la interferencia abierta, como por el refuerzo implícito dado por el Estado a la actuación de las empresas y órganos de control del desarrollo que impusieron los límites en los cuales chocan las pretensiones de las empresas privadas internacionales y los sectores empresariales locales de orientación antiestatal.

De todas formas esta peculiar articulación entre el sistema de decisiones político administrativas y el de las decisiones político económicas garantizó un papel de relevo para el mundo de las empresas privadas y públicas, dando al régimen, en este aspecto, una connotación de pluralismo relativo que dificulta su caracterización como totalitario y asegurando, frente a la impersonalización intrínseca al modelo político administrativo vigente, un cuño de individualidad (en el sentido de capacidad empresarial para presionar y decidir) y hasta de responsabilidad personal, en el caso de la acción del ministro de Hacienda y, en menor grado, de los gestores de los otros ministerios económicos.

En este híbrido político en que se transformó el régimen vigente en el período Medici, los partidos perdieron función y en su lugar se crearon instrumentos políticos menos estables y más ágiles que, por falta de mejor nombre, calificué en trabajos anteriores como "anillos". No se trata de *lobbies* (forma organizativa que supone tanto un Estado como una sociedad civil más estructurados y racionalizados), sino de círculos de información y presión (por lo tanto, de poder) que se constituyen como mecanismos para permitir la articulación entre sectores del Estado (incluso de las fuerzas armadas) y sectores de las clases sociales. Las cualidades para pertenecer a un "anillo", sin embargo, no provienen de la existencia de solidaridades o de la posibilidad de búsqueda de recursos políticos comunes entre capas o fracciones de clase más amplias, sino de la definición, en los cuadros dados por el régimen, de un interés específico que puede unir, momentáneamente o, en todo caso, no permanentemente, un "círculo de interesados" en la solución de un problema: una política de energética o de construcción de caminos, la dirección de una sucesión estatal, la defensa de una política de tarifas, etc. Lo que los distigue de un *lobby* es que abarcan más (o sea, no se limitan al interés económico), son más heterogéneos en su composición (incluyen funcionarios, empresarios, militares, etcétera), y, especialmente, que para tener vigencia en el contexto político institucional brasileño, necesitan estar centralizados alrededor del detentor de algún *cargo*. O sea, repitiendo, no se trata de un instrumento de presión de la sociedad sobre el Estado, sino de una forma de articulación que bajo la égida de la "sociedad política", asegura al mismo tiempo un mecanismo de cooptación para integrar en los medios de decisión miembros de las clases arriba mencionadas que se tornan participantes de la arena política, pero a ella se integran *qua personae* y no como "representantes de sus corporaciones de clase".

En otros términos, de ser verdadero, como yo pienso, que la articulación por intermedio de estos anillos (que en otra oportunidad llamé de "burocráticos" para subrayar la necesaria localización de su sede en el aparato del Estado) es la forma que el régimen adoptó para incluir los intereses privados en su seno, y para crear instrumentos de lucha político burocrática en el aparato del Estado, aun la idea de corporativismo parece inadecuada para caracterizar la relación entre Estado y clase. En el corporativismo, aunque bajo control estatal, las clases se organizan y se hacen representar. Por intermedio de estos anillos las clases (aun las dominantes) no se organizan como forma social, aunque puedan estar presentes en el sistema de decisiones, intereses económicos y políticos específicos e individualizados. El Estado garantiza (y ya se señaló en qué consiste éste), sin embargo, su capacidad para remover al funcionario clave de un determinado anillo (controlado por un ministro, un general o por un acuerdo entre ambos) y provocar así una desarticulación radical de las presiones que se estaban institucionalizando. Con esto

se asegura la cooptación (y no representación) limitada de la sociedad civil y su extrema debilidad como fuerza política autónoma.

#### LAS BASES DEL PODER Y EL ESTADO

Nuevamente forzando un poco la caracterización para resaltar lo que es específico en el autoritarismo vigente, se puede decir que existe una dualidad en el orden político brasileño, que es contradictorio y cuya contradicción se resolvió parcial y momentáneamente por la creación de dos líneas: la política administrativa represiva y la política económica. El arbitraje entre ellas, como yo sugerí, quedó en las manos de la presidencia, que durante el gobierno Medici fue más bien la expresión del "sistema" que del ejercicio centralizado de la autoridad personal del dirigente. La dualidad a que me refiero puede ser expresada con el uso de adjetivación variada: el régimen utiliza simultáneamente mecanismos de cooptación y de "representación" limitada; existe un país integrado al Estado y en el cual los órganos decisivos de éste pesan más que cualquier otra fuerza social, y otro país (en el Centro-Sur) en el cual las clases, la prensa, la opinión pública, intentan hacerse representar y controlar las instancias estatales de decisión, y así sucesivamente. Se podría decir que Brasilia es la capital de un Estado hegeliano donde la soberanía, si no habita como noción absoluta el espíritu de un monarca, se incorpora a la clase media de los funcionarios como virtud personal (especialmente de los militares) y como atributo cultural de ellos.<sup>19</sup> Es tenue el límite entre el arbitrio y esta soberanía voluntariosa y orgullosa, atributo máximo de un Estado, y tanto más tenue cuando el Príncipe se despersonaliza en el "sistema", y las esferas específicas de competencia que regulan la relación de la "sociedad civil" con la sociedad política quedan sujetas a la ley de la expansión creciente del Estado soberano. Por otra parte, São Paulo representaría la capital de la "sociedad civil" de aspiración lockeana, cuya vigencia encuentra fundamento en los esfuerzos de la persistencia (o de la creación) de una ciudadanía. Estos se notan, por ejemplo, en los pruritos autonomistas de sectores de prensa, y sus efectos se extienden y aun se condensan en el extremo sur del país, donde, a pesar de todo el esquema clásico de relaciones entre clases, partidos y Estado parece resistir con gallardía. La oposición emedebista (MDB), hereda de dos tradiciones contradictorias pero ambas altivas, la de la presencia reivindicativa de los asalariados (obreros, funcionarios y baja clase media) en el antiguo P.T.B.\* y la de la defensa intransigente de principios federativos y representativos del ideario liberal del Partido

\* P.T.B. Partido de los Trabajadores Brasileños, del cual Joao Goulart era el Presidente.

Liberal,\*\* sigue condicionando la interferencia del Estado, incluso cuando éste trata de encaminar las candidaturas dentro del propio partido del gobierno.<sup>20</sup>

La referencia a una dualidad espacial es naturalmente incorrecta y tiene valor meramente ilustrativo. Realmente el corte político expresa una estructura básica híbrida cuya existencia es antigua y cuya explicación debe remontarse a la formación colonial del país y a las fases distintas de dependencia que moldearon clases e intereses heterogéneos y contradictorios no sólo en la verticalidad de la pirámide social, sino también dentro de cada estrato visto horizontalmente. No es necesario repetir en este ensayo análisis conocidos. Lo fundamental es señalar la especificidad de un régimen político y de una forma estatal que —por definición, o sea, por la esencia misma del fenómeno estatal— tiene que organizarse como molde de una generalidad (esto es, como aspiración y norma del interés general) y que se asienta en situaciones particulares cuyos intereses no se definen en el mismo espectro, pero reflejan la existencia de bases sociales estructuralmente distintas. La solución específica encontrada por el régimen actual, me parece, fue la de crear la referida duplicidad de canales de decisión y de asegurar para la Presidencia la función tutelar de poder moderador. Esta, aunque esté basada en las normas de exención y en el poder formalmente ilimitado de redefinir las reglas del juego que los actos constitucionales e institucionales aseguran, intenta fundamentar su “legitimidad”, en nombre de la necesidad de garantizar el interés general: frente a la excepcionalidad de la amenaza externa expresada por el enemigo interno se resolvió que...; o, para asegurar el orden y la seguridad nacionales, etcétera. En nombre de principios generales (formales, naturalmente), la Presidencia regula... los conflictos particulares de intereses y de competencia internos al sistema estatal (nótese que los decretos basados en el AI/V, por ejemplo, se fueron orientando más y más a disciplinar no a los “subversivos”, sino a los ángeles decaídos) y entre éste y la sociedad civil. Con el tiempo, el reconocimiento *por los propios participantes del juego político* de que la función “moderadora” (y arbitraria) de la acción del “sistema” o de la Presidencia y, en último análisis, de las fuerzas armadas, es el instrumento básico de asegurar el pacto contradictorio de las clases dominantes, hizo innecesario el uso formal de las competencias arbitrarias de aplicar sanciones. La mera determinación interna al aparato de Estado y al partido que lo prolonga en la arena pública es suficiente para vetar candidatos, para marginalizar personas, en fin para la práctica del que se podría llamar de una casación blanca de derechos políticos, como se vio en el encaminamiento de las sucesiones estatales del Río Grande do Sul y de São Paulo, en 1974.

\*\* Trátese de un partido de expresión local en el Río Grande del Sur, que se ha destacado por su oposición a Vargas.

Si el corte entre la sociedad política y la sociedad civil fuese lineal, la interpretación y la previsión del curso político del régimen sería fácil. Sin embargo, como indiqué en el tópico anterior, una parte del Estado se transformó en empresa, y las empresas privadas tuvieron acceso indirecto al Estado por intermedio de los anillos burocráticos. Con eso, el conflicto político no se da solamente “en bloque” entre los intereses de la burocracia y de los grupos y clases sociales que ella expresa por una parte, y, por la otra, los intereses de las clases dominantes de la sociedad civil, sino que también se da en forma variable entre empresas estatales, aparato político administrativo, empresas privadas y las partes de la sociedad civil que consiguen sobrevivir más o menos independientemente del Estado.

Estas organizaciones, grupos sociales y fracciones de clase constituyen, por así decir, los actores que consiguieron participar —desigualmente y controlados por el “sistema”— en el régimen actual. El Estado, en lo que se refiere a las clases dominantes es con sus dos vertientes —la política económica y la administrativo represivo distributiva—, el resultado contradictorio de una multiplicidad de funciones e intereses de estos actores: acoge, mediatiza y resuelve (vía C.M.N., C.I.P., o, ahora, C.D.E.) \* los intereses contradictorios de empresas locales, multinacionales, estatales; intenta acomodar los intereses, no siempre coincidentes, de estas fuerzas, aisladas o en grupos, con el “interés general” (por intermedio de la política fiscal y salarial, de los fondos sociales, de la implementación de las leyes sociales, etcétera); organiza la expresión política de las clases dominantes en la división de la máquina administrativa y en el equilibrio (o desequilibrio) de poder en las esferas estatales y municipales, etcétera; y definitivamente, abriga también, contradictoriamente, valores e ideologías conflictivas. En este último aspecto, o bien, por ejemplo, embiste contra el pluralismo educativo e informativo, o bien (como teoría) frena los ímpetus totalitarios que algunos de sus componentes exhiben con orgullo; o, en otro ejemplo, ya sea transforma los cursos de “educación moral y cívica” en piezas del control ideológico, o bien, sin dejar de desear este control, intenta limitarlo a los aspectos más analíticos del estudio de la realidad brasileña, todo esto conforme se fortalezcan los intereses y la influencia en el aparato de Estado de unos u otros actores, anillos de presión o corrientes de opinión que en él se debaten.

---

\* C.M.N. Consejo Monetario Nacional.

C.I.P. Comisión Interministerial de Precios, que controla los precios de las mercancías.

C.D.E. Consejo de Desarrollo Económico, creado por el gobierno de Geisel.

## ESTADO Y MASA

Si el "pacto de dominación" en el caso brasileño tiene la apariencia contradictoria arriba señalada, tales contradicciones se amenizan entre sí frente al "enemigo principal". Este, estructural y virtualmente, se constituye por los excluidos del pacto de dominación y es sobre ellos que se ejerce primariamente el poder del Estado cuando éste es visto *en la función que también posee* de reproducir un orden político determinado y por lo tanto de mantener las reglas de exclusión social y política.

En el período del régimen populista los dominados aparecían como parte integrante del pacto de dominación —o sea, del Estado— por intermedio del voto y de la política de masas. Por cierto, la población trabajadora rural y los analfabetas (que en gran parte coincidían) tampoco participaron directamente como actores legítimos en el juego de poder. Y aun los intentos de movilización populista rural por la Iglesia, por el janguismo y por la izquierda tuvieron un papel destacado en la movilización golpista, marcando los límites permisibles de las clases dominantes en esa época, para la ampliación de la "ciudadanía". Así, incluso durante el período populista la participación de masas fue limitada. Por otra parte, había un sistema de representación no otorgada de los sindicatos, de algunos partidos y de parte del aparato del Estado, que, en la ausencia de partidos realmente de masa, funcionaba como un *ersatz* de participación política generalizada. De cualquier forma, la legitimidad del régimen era dada por el Congreso y por el juego de partidos. En el conjunto, las instituciones representativas, aunque en ellas preponderasen los intereses de las clases dominantes, daban cabida a la voz de representantes (reales, autodefinidos o imaginarios) de las clases dominadas. En esta medida, las "masas" participaban en la arena política.<sup>21</sup>

El régimen de 64 y especialmente el de 68/74, excluye la representatividad en general, y la popular en especial, como fuente legitimadora del Estado. Tal exclusión desafió la imaginación política del Estado, lo cual hasta ahora no ha sido resuelto.

El camino de la "autenticación" por vía de los proyectos impacto, de la ideología del crecimiento y del Brasil-Potencia roza los límites objetivos de las caprichosas curvas del ciclo de la acumulación que, de repente, transforman el auge en declive.

La respuesta primaria de que la violencia suple la falta de apoyo de la masa, se roza con la realidad de que *en el interior del propio Estado* (pues, si la ideología es deformación implica también creencia y, por lo tanto, por lo menos una parte de los mandatarios desea hacer que el Estado represente a la nación como un todo) y en círculos de la sociedad civil que son actores legítimos, la idea del "interés general" subsiste, sin que pueda ser substituida simplemente por la coacción generalizada (a no ser en los momentos de crisis del Estado).

Así, dentro de estos límites y como recurso político usado en la pelea entre los miembros del pacto de poder, o frente a las presiones de la base

(dependiendo de las circunstancias) para la redefinición de actores legitimados, la cuestión de la participación y de la legitimidad, frente al cambio vigente entre Estado y nación, cobra importancia en el juego político. Ella no constituye, realísimamente hablando, cuestión fundamental cuando el régimen y la economía son capaces de reproducir las condiciones que aseguran la exclusión política de la masa y la retribución (material y simbólica) de las clases dominantes. Pero cada vez que se altera este equilibrio, la inexistencia de mecanismos institucionales y de ideologías capaces de hacer la ligazón entre masa y Estado (encarado éste como pacto fundamental de dominación) conduce al "Estado de las Elites" (en oposición a la caracterización del "Estado de Masas") a reforzar las funciones represivas y a limitar su diferenciación institucional legal (restringiendo, por ejemplo, funciones del poder judicial, promulgando nuevos Actos Institucionales que limitan la Constitución, limitando aún más las funciones electorales legislativas, etcétera).

Si en el caso brasileño hubiera una ideología de masa capaz de cementar el pacto de dominación, como por ejemplo, el nacionalismo, sería más fácil establecer los vínculos entre la masa de los excluidos del círculo de poder y el Estado. Pero, como indicó Bolívar Lamounier, en Brasil prevalece una "ideología de Estado", y no una ideología nacionalista. Esta última, aunque no necesariamente democrática, sería movilizadora y tendería a la incorporación de las masas a la arena política. La "ideología de Estado", al contrario, supone la desarticulación ideológica de las masas. Con esto se reducen los riesgos ocasionados por la utilización de la masa en el arsenal de recursos que los grupos en el poder pueden aprovechar para resolver cuestiones de legitimidad y para resolver conflictos intra grupos dominantes (como era corriente en el Estado de masas, tal como lo caracterizó Francisco Weffort). Pero, al mismo tiempo, se da al Estado la apariencia (que algo expresa de lo real) de un "Estado abstracto". Se queda la pregunta ¿de quién es este Estado?

La respuesta, creo, se deduce de las indicaciones presentadas en este artículo. Se trata del comité ejecutivo de un pacto de dominación que expresa la alianza entre funcionarios (militares y civiles), "burguesía de Estado" (o sea, ejecutivos y *policy-makers* de las empresas estatales),<sup>22</sup> gran empresariado privado (nacional y extranjero) y los sectores de las "nuevas clases medias" ligados a él. Gracias a la influencia de la "ideología de Estado", a las metas de eficacia y de Brasil-Potencia y al "consumismo económico", la solidaridad de las clases medias urbanas (especialmente en los momentos de auge económico o de realización simbólica de las dimensiones de grandeza nacional, como durante los éxitos deportivos mundiales), y en menor medida, de las partes mejor remuneradas de las clases trabajadoras urbanas, es obtenida por el Estado. Pero se trata de una solidaridad no activa, y, en parte, escogida por las necesidad de obtener el atendimento específico de "ventajas materiales" y no por la adhesión irracional o arraigada en valores.

Por cierto, el Estado también tiene orientados sus impactos para impresionar a la base de la pirámide social. Así, por ejemplo, el FUN RURAL empezó a actuar en el sentido de asegurar jubilación a los trabajadores agrarios de más de 65 años. En este proceso, aun en zonas periféricas del país, no deja de existir sindicalización. Sin embargo, el estilo ideológico prevaleciente, junto al factor básico de la falta real de posibilidades de presión proveniente de la base, como que “tecnifican” —y debilitan en términos de política de masas— los efectos de estas medidas en cuanto a la transformación del apoyo de base en elemento de legitimación del sistema. Así, aun cuando en limitados aspectos la masas son alcanzadas por la acción política del gobierno, se mantienen al margen de la arena política y se desolidarizan del régimen.

Mientras haya “capacidad hegemónica” por parte de las capas dirigentes (o sea, mientras ellas consigan imprimir políticas que atiendan a los intereses de los componentes dominantes del pacto de poder y mantengan la cohesión relativa de ellos) aunque la mayoría de la población permanezca al margen del sistema de decisiones y que la “ideología de Estado” desarme y desarticule la masa, la acción relativamente eficaz de este “Estado abstracto” (que, como se vio, es bien concreto...) <sup>23</sup> podrá ser suficiente para limitar los alcances de las fisuras que inevitablemente producen el choque de intereses entre los componentes del bloque de poder.

#### LAS DISENCIONES Y LAS ALTERNATIVAS

No son pocas las diferencias y las complicaciones derivadas de la concepción clásica (marxista o liberal) del Estado y la realidad brasileña. La forma de articulación política de las clases (con la debilidad de la organización partidaria) y la organización del Estado (en cuanto aparato regulador o coactor y en cuanto aparato productivo por intermedio de las empresas estatales) convirtieron en actores importantes de la escena política a la burocracia y a la clase que, con cierta impropiedad para diferenciar el ejercicio de funciones directamente ligadas a la acumulación dentro de la máquina burocrática, he llamado “burguesía de Estado”. No cabe, naturalmente, pensar la acción política de los grupos burocráticos como si cumpliesen meramente la función de Comité Ejecutivo de la burguesía. Cumplen lo que he llamado funciones de cuadros del Comité Ejecutivo del Pacto de Dominación, pero se adhieren a éste con títulos propios. Por cierto, en la medida en que la realidad contradictoria del Estado lo obliga a ser también la ilusión del consenso y a guardar, de algún modo, la relación simbólica entre soberanía y nación (por lo tanto, pueblo), para que los agentes de este Comité Ejecutivo se legitimen frente a *sí mismos*, tienen que asumir “intereses generales” como metas y deben tratar de mediatizar la relación entre los socios propietarios del condominio del poder y los socios portadores de meras acciones preferenciales, que constituyen las clases dominadas.

Se vio que el arreglo peculiar de una especie de dualidad de canales de decisión con ejercicio de funciones moderadoras y tutelares por parte de la cumbre de una de estas líneas de mando (en realidad, por intermedio de tal cumbre la función tutelar es ejercida por órganos internos de las fuerzas armadas) fue el modelo construido para organizar las esferas de influencia, dentro del Estado, de cada uno de los componentes básicos del cuadro de dominación: los sectores burocráticos y los sectores de las clases dominantes de la sociedad civil que en él se integran. También se indicó que la forma de articular el juego político en este contexto de poder se da por la constitución de "anillos burocráticos", y no de organizaciones autónomas y estables de las clases, como los partidos. Por fin, se indicó, recogiendo sugerencias de la bibliografía reciente, que el régimen autoritario así constituido se apoya en una "ideología de Estado", que, sin ser movilizadora de masas, no deja de suplir las funciones de cemento simbólico del bloque de poder, así como las de compatibilizar la creencia de los miembros del aparato del Estado de que sus funciones son generales, con las ilusiones de los excluidos cuando piensan que, de hecho, así son.

¿Cuál es la dinámica posible de este modelo?

Tal cuestión, por sí sola, necesita un ensayo aparte para ser respondida. Aquí están, a título de conclusión, solamente algunas consideraciones indispensables.

En ensayos anteriores sugerí, y otros analistas también lo hicieron,<sup>24</sup> que aparte de los elementos desestabilizadores del régimen, constituidos por los problemas entre el "nacional-estadismo" y el "liberal-imperialismo" y por el choque entre aparato represivo y "legalidad revolucionaria", había un problema institucional de las crisis de sucesión, abierto siempre por la inexistencia de partidos y de formas de movilización de masas como recurso de legitimación. Aunque, estos factores sean reales, son insuficientes para ayudar a prever la dinámica del régimen.

Esto, me parece, se debe a que existen dos problemas básicos, situados en planos distintos, que a veces se conjugan y que constituyen fuerzas desestabilizadoras subyacentes al modelo político vigente. El primero se refiere a que el arreglo político hecho en términos de dualidad de decisiones y de un poder tutelar no asumido plenamente se debilita y, en ciertos momentos lleva a la parálisis del sistema de decisiones, mientras que el choque de intereses entre los componentes del bloque de poder se exaspera (por varias razones). Así, el caso de la sucesión es nada más *una* entre *n* cuestiones que llevan a un realineamiento de fuerzas de consecuencias imprevisibles dentro del bloque de poder. Con el transcurso del tiempo, en el gobierno anterior, y dada la ausencia de voluntad política en el presidente, como señalé, estos choques (por ejemplo, en cuanto a la política de concentración de renta, en cuanto a las fusiones bancarias, en cuanto a la dependencia externa) en vez de llevar a la institucionalización de formas de debates *dentro* del aparato de Estado más o menos

legitimados, crearon pseudoconsensos en nombre de la seguridad nacional y llevaron al fortalecimiento de una especie de poder paralelo llamado "sistema". Si el Estado fuera *solamente* una burocracia, las luchas en la cumbre resguardadas por el sigilo y por la competencia específica podrían resolver, de tal manera las cuestiones del poder. Pero, como se vio, el Estado también es regulador de la economía y productor directo; es, en cierto sentido un "partido" y asume funciones puramente políticas; es agencia ideológica y tiene que reflejar el interés colectivo, etcétera. Frente a esta multiplicidad de formas de ser y de funciones, la solución de los compromisos palaciegos y del fortalecimiento de núcleos "abstractos" (o sea, no relacionados expresamente con las bases de poder) de decisión del sistema, retrasan pero no evitan choques de base dentro del bloque de poder.

Posiblemente el camino institucional (y, por lo tanto, conservador) más directo para resolver este tipo de disensiones será el del fortalecimiento del poder presidencial y, con él, de la llamada "legalidad revolucionaria". En sus aspectos más directos (como por ejemplo en la limitación de las arbitrariedades y violencias contra la persona) se trata, en ese caso, de una lucha entre la represión del "sistema" y la "legalidad revolucionaria" ligada al fortalecimiento de poder que, si no es legitimado, es por lo menos, legal, especialmente del Presidente. Parecería ser que, como en los viejos tiempos, el régimen autoritario para no degenerarse en pura excepcionalidad de un "sistema" paralelo, requiere que se pueda decir con desahogo: *Rex Habemus*. Sería éste uno de los caminos (y es preciso buscar otros atajos), para que por lo menos exista la responsabilidad del Estado, ya que no existe la obligación política de los ciudadanos, tan estimada por los liberales.

Correlativamente con ésta, está la otra alternativa de regular los canales de información y difusión que, también sujetos a la inestabilidad del arreglo político prevaleciente, sufren la arbitrariedad de las luchas de la cumbre los mismos efectos de un Poder Abstracto, esto es, irresponsable en el sentido preciso. La censura, así como la falta de respeto a los derechos del hombre, pasaron a ser componentes del régimen no sólo como lo son en general en los regímenes autoritarios, sino como instrumentos del poder llamado "sistema". Ampliando las áreas de incertidumbre y sujetos a la "cerrazón brusca" de los canales que ligan la sociedad política a la civil, los medios de comunicación de masas dejaron de cumplir las funciones normales de eje de la opinión pública y de formadores de ella.

Pero este aspecto de la problemática política brasileña está directamente ligado al segundo problema a que me quiero referir. Se trata de la diferenciación y autonomía de la "sociedad civil". En este aspecto pienso que, no el régimen de 64 sino el avance del sistema económico, está creando una contradicción que genera nuevos focos de disensión y posibilita alternativas de organización política distintas de las que se vislumbran a partir de la perspectiva del propio autoritarismo.

Me refiero a que el "segundo país" a que hice mención en este ensayo, o sea, la Sociedad Industrial de masas, crea demandas de naturaleza compleja sobre el sistema político. Estas, si bien pueden ser atendidas por un régimen totalitario y movilizador, son más difícilmente atendidas por un régimen basado en "ideologías de Estado" y en un Estado Elitista.<sup>25</sup> Tal vez por la primera vez en la historia del Brasil existan fuerzas sociales como la masa trabajadora urbana, segmentos de los sectores técnicos del funcionalismo y de las empresas, que no se solidarizan con el régimen, algunos sectores de las propias empresas del Estado y de la burocracia que disienten de la línea económica seguida, la baja clase media urbana, el estudiantado universitario en expansión, etcétera, que no están cooptados ni se sienten representados en el Pacto de Dominación y que, por fuerza de su propia situación económico social, poseen reivindicaciones específicas y conciencia de intereses.

Por detrás de estas fuerzas (que podrían formar en el futuro, *grosso modo*, un Partido de los Asalariados) existen los desheredados de siempre (lo que se llama a veces impropriamente campesinado, los sectores también impropriamente llamados "marginales", en fin, el conjunto de las clases que en lenguaje católico constituirían la base del "pueblo de Dios") que, aunque tenuamente, tal vez, puedan, en alianza con el Partido de los Asalariados, constituir una base política para una oposición.

Hasta hoy el régimen no se ha ocupado políticamente de estos "pequeños problemas". Y la verdad es que las oposiciones (de la izquierda al centro) disponen de poca claridad también en cuanto a los límites de la capacidad de autoritarismo para enfrentarse a las cuestiones de base de una organización política compatible con la sociedad industrial de masas, tanto como en lo que se refiere al tipo de cuestiones y *de ideología* capaz de sensibilizar esa base social. Posiblemente en la intersección entre los objetivos de igualdad social real y de libertad concreta (o sea, radicada en formas de organización, medios propios de imposición de puntos de vista e intereses) radique la esencia de la problemática que lleve a la participación política de los actualmente excluidos.

No cabe, en este final de artículo, profundizar estos temas. Conviene, sin embargo, advertir que difícilmente resultará una evolución lineal del enfrenamiento global entre bloque de poder, por una parte, y oposición por la otra. Más probablemente, segmentos del bloque de poder, queriendo reforzar sus posiciones *en la lucha interna* y cumplir parté de las funciones que conciernen al "interés general", terminarán por, táctica y tácitamente, establecer conexiones con sectores de la oposición y tal vez, a partir de la dinámica derivada de este realineamiento, aparezcan condiciones y recursos capaces de ecuacionar de otro modo el arreglo de poder prevaleciente.

Sin embargo, si la oposición se limita a servir como masa de maniobra del sector liberalizante del régimen y no percibe que existe una base real para proposición de otro tipo de Estado, nada más servirá de impulso

para la “modernización conservadora”. El desafío real es por lo tanto el de la cuestión de la democracia, que podría reevaluar las bases sociales de una ideología que permita recuperar el núcleo válido de la problemática de la libertad sin alinearla en el formalismo grandilocuente y, al mismo tiempo, que logre descubrir las formas de organización política para que, al luchar por las posibilidades reales del igualitarismo, no condene la vida política a las desventuras del autoritarismo y amplíe la participación de la ciudadanía.

En otros términos, existe un desafío abierto a los “intereses orgánicos” de la oposición que sean capaces de proponer el debate y las prácticas políticas no al nivel abstracto de la ideología, sino al nivel de una acción que conduzca efectivamente a la hegemonía —en su triple determinación: al nivel de las fuerzas sociales, de la relación política y de la acción coercitiva— que si es necesario, en circunstancias dadas puede ser decisiva.

- 1 Ver a este respecto la crítica de Bolívar Lamounier a Juan Linz, “Ideología em regimes autoritários”, São Paulo, CEBRAP, *Estudos* 7, 1974.
- 2 Cf. último capítulo de la colección de ensayos organizada por Alfred Stepan, *Authoritarian Brazil*. New Haven, Yale University Press, 1973.
- 3 El trabajo más importante y reciente sobre el tema es el de Luciano Martins, aún inédito, sobre: *Politique et Développement Economique: Structure de Pouvoir et Systeme de Décisions au Brésil, 1930-1964*, Paris, 1973.
- 4 Véase la admirable biografía de Rodrigues Alves hecha por Alfonso Arinos de Mello Franco, *Rodrigues Alves*. Río de Janeiro, Colección Documentos Brasileiros, Editorial de la Universidad de São Paulo, 1973.
- 5 Ver Bolívar Lamounier, *Ideology and Authoritarian Regimes: theoretical perspectives and a study of the Brazilian case*, Ph. D. dissertation, U.C.L.A., 1974. El balance crítico hecho en este trabajo sobre la teoría de las ideologías, las proposiciones teóricas de él y, especialmente, el esquema analítico de la situación brasileña son fundamentales. El lector verá que en este ensayo utilizo algunas sugerencias allí desarrolladas.
- 6 Conviene insistir, para evitar equívocos, que esa distinción entre “sistema político”, condiciones “extra políticas”, “recursos sociales y económicos” es meramente analítica. Cuando los análisis se orientan en el sentido de hacer la casuística de los componentes de un sistema político o, cuando no perciben que la interpretación correcta del proceso histórico requiere la síntesis de todo eso, se hacen formalistas y se pierden en una ingrata búsqueda de lo “específicamente político”, como los sociólogos del siglo XIX que se atormentaban para determinar la especificidad de lo “social”.
- 7 Digo “versión liberal” porque el pensamiento de Gramsci sobre la materia no era lineal ni simplista. Así, por ejemplo, al discutir cómo se analiza una “situación” política (que para él consistía en establecer los diversos grados de relaciones de fuerza”), subraya que se debería empezar describiendo las relaciones internacionales de fuerza, para pasar a las relaciones sociales objetivas (“o sea, al grado de desarrollo de las fuerzas productivas, a las relaciones de fuerza política y de partido —sistemas hegemónicos en el interior del Estado— (...), y a las relaciones políticas inmediatas. Gramsci consideraba estas últimas como “potencialmente militares”. Ver Antonio Gramsci, *Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo stato*

*moderno*. Turín, Einaudi, 1966, p. 40. No cabe en este ensayo una digresión sobre el pensamiento político de Gramsci y su concepción de hegemonía. Baste recordar que en el mismo capítulo de donde extrae las citas arriba señaladas reaparece la idea de que la relación entre fuerzas políticas (en las cuales el grado de homogeneidad, autoconciencia y organización de los grupos es esencial y donde, por lo tanto, se define la posibilidad de la hegemonía) es un "momento sucesivo" del análisis de las fuerzas sociales, al cual sucede el tercer momento, que es el de la "relación de las fuerzas militares, inmediatamente decisivo, según las circunstancias" (*idem, ibídem*, pp. 45 a 47).

8. Aclarando: *no* existe, por un lado, un problema de valores, *por otro*, un problema de coerción. La propia coerción ejercida para resolver problemas de un determinado grupo (o de la sociedad) genera, *al resolverlos* (cuando los resuelve o cuando los encamina de manera que garantice las ya referidas retribuciones materiales, distribuidas de manera desigual, pero globalmente postuladas como necesarias para la nación), las condiciones de existencia de los valores, símbolos, contenidos morales, etcétera, que integran el orden dominante (y son indispensables para su integración).
9. Véase especialmente la carta de Julio Mesquita Filho, "Roteiro da Revolução", publicada en *O Estado de São Paulo* de 12/4/64. El propio Castello Branco al referirse a las reformas de Goulart, reivindicaba una continuidad democrática: "las proposiciones de reformas que allí están, no son de él ni mías. Pertenecen a la fase de la evolución brasileña iniciada en 1945", en *O Estado de São Paulo*, 28/6/64. De Castello Branco existen muchísimas declaraciones sobre la misión de "restauración de la democracia brasileña. No solamente del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, sino también la de la práctica de una concepción de vida en que se encuentre el respeto a la dignidad del hombre, y la justicia social (...)" en *O Estado de São Paulo*, 16/7/64. Hasta el mismo almirante Rademaker (tan fuerte era la presión de los valores democráticos) decía que "la revolución victoriosa sólo podrá consolidar su triunfo si avanza con fuerza en la línea de la realización de una verdadera democracia política, económica y social", *O Estado de São Paulo*, 21/4/64.
10. Actualmente estoy preparando un estudio histórico político sobre la formación del nuevo régimen; donde plantearé estas cuestiones.
11. Ver Celso Lafer. "Sistema político brasileño: algunas características y perspectivas".
12. Pienso, por lo tanto, que el gobierno Geisel enfrenta una situación en que tendrá que optar por la alteración de las alianzas o reforzar, todavía más, la coerción, para garantizar su predominio *en el seno de las propias clases dominantes*.
13. Lástima que hasta hoy ningún científico social haya descrito con la ironía necesaria la tarea de Sísifo de "ordenar y codificar", a la cual fue dedicada una importante parte del pensamiento jurídico brasileño, bajo el comando del entonces ministro de la justicia. Esfuerzo algo ridículo si se realiza en un Estado de Excepción y en una sociedad marcada por el cambio social rápido que, en varios aspectos, es inducido del exterior por la expansión de la economía dinamizada por la empresas multinacionales.
14. Por ejemplo: Programa de Integración Social (PIS); Programa de Redistribución de Tierras y de Estímulo a la Agroindustria del Norte y Noreste (PROTERRA); Fondo de Asistencia al Trabajador Rural (FUNRURAL); Programa de Asistencia al Trabajador Rural (PATRU o PRORURAL); Areas Metropolitanas.
15. Agradezco aquí las críticas pertinentes de Carlos Estevam Martins a la versión preliminar de esta parte del texto que era más esquemática que la actual.
16. Por ejemplo, el papel del presidente de la Petrobrás se destacó. Basta recordar que era el general Geisel. En ciertos momentos, en la lucha interna del aparato

de Estado, el presidente del BNDE parece haber expresado el punto de vista del capital estatal y del empresario público, en disonancia con el punto de vista del ministro de Hacienda. En otros momentos fue el Ministro de Planeación quien así procedió.

- 17 Queda claro que entre las clases dominantes existen amplios sectores que no se beneficiaron de la misma manera con las políticas puestas en práctica. Ejemplo de esto puede ser la lucha (y derrota) de la política propuesta por el ministro de agricultura (Cirne Lima) que pretendía defender intereses pecuaristas. A pesar de la existencia de programas para las pequeñas y medianas empresas (nacionales) durante el gobierno de Medici también éstas fueron marginadas, no digo solamente como participantes de los círculos de decisión, sino como beneficiarias directas del régimen.
- 18 *Op. cit.*
- 19 "Os membros do governo e os funcionarios públicos constituem a parte fundamental da *classe média*, na qual reside a inteligência culta e a consciência jurídica da massa de um povo" Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, S 227, Felix Meiner, 1955, Hamburgo.
- 20 La tesis de doctorado de Simon Schwartzman, *Political Patrimonialism and Regional Cleavages in Brazil*, hace hincapié en algunos problemas derivados de las peculiaridades regionales del poder en Brasil y en las implicaciones políticas generales de esta situación.
- 21 La exclusión virtual de los focos de poder internos del Ejecutivo (por ejemplo, los grupos ejecutivos creados en el Consejo de Desarrollo, o el BNDE y la SUMOC) de la lucha política realizada en el período populista, —que se daba en el Congreso y en la intersección de éste con el Ejecutivo— facilitó a las burguesías el control efectivo de los rumbos de la política económica. Ver a ese respecto el estudio penetrante de Carlos Lessa, "15 Años de Política Económica en Brasil", 1964 (mimeo).
- 22 Ver a este respecto las sugerencias contenidas en mi ensayo sobre "Las Contradicciones del Desarrollo Asociado", São Paulo, CEBRAP, *Estudos n. 8*, 1974.
- 23 Utilizo aquí la expresión de "Estado abstracto", muy apreciada por María Conceição Tavares y que tiene algo que ver con lo que notaba Carlos Lessa al hablar de "estatización formal". Sin embargo, Lessa se refiere a este tipo de estatización para caracterizar lo que él consideraba ser el mantenimiento del "interés privado" a pesar de la acción del Estado. Cuando yo me refiero a que el "Estado abstracto" es concreto no quiero decir lo mismo. Como indiqué, esa concreción pasa por la existencia de intereses burocráticos que son tan *reales* cuanto los de las burguesías, y supone una forma de articulación política que asegura una función de arbitraje y tutelar al "sistema", así como una forma de relación entre la "sociedad civil" y el Estado que es políticamente controlado por este último en cuanto a organización, aunque dentro de los límites impuestos por el interés general de las clases dominantes, y, especialmente, de sus fracciones dirigentes.
- 24 Basta indicar los ensayos contenidos en el libro organizado por STEPAN, Alfred— *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1973.
- 25 Desarrollo este punto en el artículo sobre "La Cuestión de la Democracia", São Paulo, CEBRAP, 1974 (mimeo). Es de interés para estos aspectos de la cuestión política brasileña y para el replanteamiento de la cuestión del derecho, de la democracia y de la organización de las clases trabajadoras el ensayo de Luiz Jorge Werneck Vianna, "Sistema liberal y derecho del trabajo", São Paulo, CEBRAP, *Estudos n. 7*, 1974.