

Liberalismo y democracia: la revisión constitucional en Brasil

Ruy Mauro Marini

Fuente: Archivo de Ruy Mauro Marini, con la anotación: "1994-para Instituto Mora, Silvia Dutrenit".

Desde el año pasado, la sociedad brasileña ingresó en un período de revisión constitucional, destinada a confirmar o modificar aspectos de la carta promulgada en septiembre de 1988. En ese contexto —además del plebiscito convocado para decidir sobre la forma de Estado y el régimen político, que se realizó en abril de 1993 y que confirmó a la república presidencialista— el Congreso Nacional asumió, en 1994, atribuciones constituyentes, a fin de buscar una mayor armonía en la relación existente entre los tres poderes del Estado y examinar disposiciones controvertidas en la Constitución vigente. Entre los temas que se han puesto en el centro de las discusiones está la reforma fiscal, estrechamente vinculada al problema del déficit público y al interés de dar marcha atrás en la descentralización tributaria que se ha hecho en favor de estados y municipios, así como ciertas medidas económicas de corte nacionalista, que algunos sectores políticos objetan, argumentando la necesidad en que se encontraría el país de atraer capitales extranjeros.

En el debate que acompaña el proceso revisionista, son muchos los ataques, provenientes sobre todo del centro y de la derecha, que sufre la actual Constitución, sin que por ello ésta se haya hecho acreedora de una defensa más explícita por parte de la izquierda. De hecho, en la medida en que es expresión de la correlación de fuerzas existente en el período inmediato al término de la dictadura militar y producto de concesiones hechas por las diversas fuerzas políticas en aras de la transición democrática, la Constitución de 1988 ha quedado huérfana de apoyo real y, si la izquierda se opone a su revisión, se debe al temor de que, en las condiciones actuales, los sectores conservadores sean capaces de imponer más claramente sus intereses.

Conviene así dedicarle un momento de análisis y reflexión, con el propósito de conocer qué es al final esa Constitución y estimar la manera y la medida en que el proceso revisionista que está en curso es susceptible de incidir en la consolidación y la profundización de la democracia en Brasil.

El constitucionalismo brasileño

La lucha contra la dictadura militar, tal como se desarrolló a partir de las elecciones de 1974, cuando las distintas corrientes opositoras decidieron hacer uso pleno de los mecanismos electorales, se enmarcó ideológicamente en el binomio autoritarismo-democracia. Desde el punto de vista doctrinario, la

fuente de inspiración de ese binomio es la distinción kelseniana entre dos modos de producción jurídica: autónomo y heterónomo, según la ley sea o no el resultado de la acción de aquéllos a quienes se aplica. Desde el punto de vista político, dicho binomio llevó a que se enmascarara el carácter de clase de los combates librados en contra de la dictadura (que se asumían antes abiertamente como enfrentamientos al bloque burgués militar), reduciéndolos a la crítica abstracta del autoritarismo, así como, de manera más concreta, a algunos de sus efectos económicos y sociales.

En efecto, en el seno del movimiento, coexistieron dos líneas ideológicas. La que planteaba la desestatización de la economía como cuestión central, a partir de los intereses de la gran burguesía, y la que, respondiendo al empuje del movimiento popular, entendía a la redemocratización como la reconquista de los derechos ciudadanos y una participación significativa de las masas en la formulación e implementación de las políticas públicas. La convergencia de ambas tendencias y la creciente hegemonía burguesa en el bloque opositor llevan a que este venga a expresar sus objetivos en términos de los principios correspondientes a la democracia liberal.

Aunque no quepa aquí extendernos sobre lo que representa esa doctrina política, conviene tener presente que ella corresponde al resultado, de cierto modo espúreo, de la fusión de dos corrientes del pensamiento

burgués. Por un lado, el liberalismo inglés, que tuvo en Locke su mejor exponente y que gira esencialmente en torno a la preocupación de limitar la capacidad de intervención del Estado en la vida económica. Por otro, la concepción radical francesa, ilustrada principalmente por Rousseau, la cual subordina la vida económica al interés general que los ciudadanos realizan a través del Estado, mediante el ejercicio de la democracia directa. Paradójicamente, esta última se acerca a la corriente autoritaria, a que pertenecen Hobbes y Hegel, quienes, por caminos distintos, llegan a establecer la capacidad absoluta del Estado para disponer de la economía.

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

Los desarrollos posteriores del Estado monárquico y su sistema de gobierno, a partir de 1840, no modificaron esencialmente esa concepción y la misma adopción del parlamentarismo no tuvo otro propósito que permitir el ejercicio más moderno —o, si se prefiere, más europeo—

del poder absoluto del monarca. El régimen de trabajo esclavo sobre el cual reposaba la sociedad brasileña no puede ser ignorado como factor determinante para la existencia de ese tipo de Estado.

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

En esa perspectiva, la adopción del principio liberal de separación entre los poderes del Estado no implicó una ruptura total con el orden anterior, generando el presidencialismo exacerbado (que algunos, significativamente, llaman de "presidencialismo imperial") que pasó a caracterizar a la vida política brasileña. En ese contexto, se fusionaron en la persona del presidente de la República las funciones correspondientes a los poderes moderador y ejecutivo.

Cabe señalar que no faltaron incluso quienes sostuvieron que el poder moderador residía en la prerrogativa presidencial de —en tanto que jefe de las Fuerzas Armadas— encarnar el principio esencial del

Estado, lo que llevó a la corriente más reaccionaria del constitucionalismo brasileño a considerar que ese principio corresponde, de hecho, a las propias Fuerzas Armadas. Esta idea se hizo explícita cuando, a principios de los años 70, la dictadura militar buscó su institucionalización y apuntó a la creación de un Estado de cuatro poderes.

Las constituciones otorgadas por la dictadura a fines de los 60 no habían osado romper con la tradición liberal, limitándose a reunir en manos del presidente una enorme suma de atribuciones; fue por la vía indirecta que el principio del cuarto poder se hizo presente en ellas. Eso aparece ya en la misión que ellas atribuían a las Fuerzas Armadas, las cuales, además de ocuparse de la defensa nacional, deberían asegurar también "la garantía de los poderes constituidos, de la ley y del orden". La gran novedad quedó empero reservada al nuevo papel de que fue investido el Consejo de Seguridad Nacional: pese a que era allí definido como órgano de asesoría del presidente de la República, le correspondía tomar decisiones imperativas y, en especial, "establecer los objetivos nacionales y las bases para la política nacional".

Más allá del plano estrictamente constitucional, el sistema institucional *de facto* de la dictadura militar convirtió en elementos del cuarto poder a los órganos corporativos militares, principalmente los estados mayores y los cuerpos de oficiales, así como a su aparato

de inteligencia: el Servicio Nacional de Informaciones. Señalemos que, junto a la acentuación del debate sobre el poder moderador y su relación con las Fuerzas Armadas, se asistió, bajo el gobierno del general Médici (1969-1973), a una intensa campaña de revalorización de la monarquía, bajo la obvia influencia del proceso de constitucionalización en España.

El periodo constituyente

La Constitución de 1988 es la expresión del doble movimiento que determinó su elaboración: la capacidad de la burguesía para ejercer su hegemonía y la inmensa energía que animaba al movimiento popular. Hay que tener presente que, tras veinte años de dictadura y una ardua lucha de resistencia democrática, el régimen militar recibió el golpe definitivo a manos de una imponente movilización de masas: la campaña en pro de elecciones directas para la presidencia de la República, que se desarrolló en 1984. Aunque frustrada en su objetivo inmediato, esta logró impedir la permanencia de los militares al frente del gobierno y dio lugar a la formación de un gobierno civil, en 1985, en cuyo contexto se elaboró la nueva constitución.

El gran problema que se planteó, de partida, a la clase dominante brasileña fue como encauzar y someter a un movimiento de masas que demostraba tanta fuerza, en el momento en que se hacía necesario proceder a la institucionalización del nuevo régimen. El modo

mediante el cual se procedió a conformar el poder constituyente fue el recurso principal de que se echó mano.

En efecto, la gestación de la nueva Carta no se produjo a partir de una asamblea soberana, elegida *ex profeso*, sino del otorgamiento del poder constituyente al Congreso Nacional, por decisión de un gobierno de legalidad dudosa. Ello explica, por ejemplo, que algunos constituyentes no se eligieran en tanto que tales, como fue el caso de los senadores dichos "biónicos", quienes, designados por el último general-presidente de la dictadura, resultaron cooptados por la constituyente congresista.

Asimismo el proceso electoral del cual resultó la Asamblea Constituyente cercenó la posibilidad de construir una auténtica representación popular. Ello se debió a que no se contempló la elección de candidatos independientes, a ser propuestos por las organizaciones sociales y de clase y por la ciudadanía en general, en provecho del sistema partidario artificial impuesto por el régimen militar.

Finalmente, la coyuntura en que se realizaron los comicios legislativos de 1986 contribuyó, a su vez, para deformar la configuración de la representación política en la Constituyente. Bajo el signo del Plan Cruzado, que produjo al principio gran entusiasmo y motivó la adhesión de la población al gobierno, el resultado electoral

confirió aplastante mayoría al Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), en el poder desde el año anterior mediante las elecciones presidenciales indirectas que habían consagrado la recomposición del bloque burgués militar.

Sin embargo, la Constituyente no pudo cerrarse a la presión que ejercían sobre ella las fuerzas sociales. Ello implicó desechar el proyecto elaborado por una comisión de notables, que designara la presidencia de la República, en provecho de las propuestas originarias de las diversas comisiones de trabajo en que se dividió la asamblea.

La presión social logró ir más lejos: llevó a que las propuestas presentadas por las comisiones resultaran fuertemente influidas por las audiencias públicas a que comparecieron representantes del mundo empresarial, laboral, social e intelectual, para plantear sus puntos de vista y sus reivindicaciones. En este sentido, no es exagerado afirmar que toda la sociedad civil organizada se hizo presente en los trabajos de la Constituyente, bajo la mirada atenta de la ciudadanía.

La impronta liberal

La Constitución de 1988 resultó ser, por ello, algo muy heterogéneo, respecto a los principios que la inspiran y los elementos que conforman su arquitectura global. Allí encontramos, junto a resabios autoritarios, dispositivos

extremadamente liberales, aunque también, por primera vez en la historia constitucional del país, medidas francamente democráticas. Haciendo a un lado la componente autoritaria, que se expresa principalmente en la mantención de la capacidad de injerencia de las Fuerzas Armadas en cuestiones de orden interno, consideraremos sobre todo esos dos últimos aspectos, basándonos en la premisa de que no hay cómo confundir liberalismo y democracia.

Las constituciones del régimen militar habían conducido a una monstruosa hipertrofia del poder ejecutivo. La Asamblea Constituyente se había propuesto, desde el comienzo, reducir las atribuciones del ejecutivo y poner al Congreso Nacional como eje del sistema de poderes del Estado. Contribuyó para ello la fuerte tendencia parlamentarista que se manifestó en sus debates, mediante la cual la élite política intentó capitalizar en su provecho la aversión de la sociedad al presidencialismo extremo que la dictadura se había dado como ropaje.

Sin embargo, el presidencialismo acabó por prevalecer, gracias al concurso de intereses dispares: el presidente de la República en ejercicio, José Sarney, temió por la duración de su mandato; las Fuerzas Armadas se empeñaron en la defensa de las prerrogativas del ejecutivo, al que se encuentran adscritas; los partidos de izquierda y organizaciones populares, con raras excepciones, entendieron a la articulación

parlamentarista como la cancelación de su aspiración más sentida: las elecciones presidenciales directas; y, finalmente, tras cierta vacilación, la misma burguesía se preocupó con la preservación del bloque burgués militar y prefirió mantener los ventajosos lazos que construiría, bajo el régimen anterior, con la pesada máquina burocrática coronada por el poder ejecutivo.

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

Paralelamente a ese modo de organización de los poderes del Estado, la nueva carta amplió considerablemente la garantía a los derechos individuales e introdujo incluso nuevas figuras jurídicas. Entre estas últimas, destaca el *habeas data*, o sea el derecho del ciudadano de conocer la información recabada sobre él por el Estado, lo que revestía gran interés, dada la

ingente labor de inteligencia que llevara a cabo la dictadura.

En la misma línea, se inscribe el llamado *mandato de injunção*, que obliga a que los dispositivos constitucionales sean aplicados, aunque no estén reglamentados. Esto vino a corregir situaciones creadas en el marco de las constituciones anteriores, que contenían a veces medidas socialmente avanzadas que nunca se aplicaron, por falta de reglamentación.

Cabe aún mencionar, en lo que respecta a la ampliación de los derechos ciudadanos, el que las acciones jurídicas impetradas en su defensa en contra del Estado hayan dejado de tener carácter exclusivamente individual. Así, por ejemplo, el mandado de seguridad, que suspende una acción estatal que lesiona el interés de un grupo de individuos, puede ser planteado por partidos políticos, sindicatos o asociaciones de clase, lo mismo que las acciones populares. Estas, además, dejan de estar referidas tan sólo a la defensa del patrimonio público para alcanzar también a la moralidad administrativa, el medio ambiente y el patrimonio histórico y cultural de la nación.

Las semillas de la democracia

Si, tanto en lo que concierne a la organización del Estado como en lo referente a los derechos y garantías

de los ciudadanos, la Constitución de 1988 se caracteriza por acentuar rasgos liberales ya presentes en cartas anteriores, ella se distingue de éstas por introducir elementos nuevos, de corte claramente democrático, que innovan la tradición jurídica brasileña. Ello se observa ya en la concepción colectiva que asumen los mecanismos de vigilancia ciudadana arriba mencionados, a los que se podrían añadir otros, así como en la ampliación del sufragio, que asume hoy carácter realmente universal, al conceder el derecho de voto a los analfabetas y mayores de 16 años.

Pero el espíritu democrático de la nueva Carta se expresa principalmente en la institución de mecanismos referidos a la democracia directa y en el fortalecimiento de los instrumentos de participación popular. Respecto al primer punto, la Constitución brasileña creó tres nuevas formas de intervención de la ciudadanía en el plano de las decisiones políticas: el plebiscito, adoptado normalmente para modificaciones en la organización político-territorial a nivel estatal y municipal y, con carácter excepcional y en fecha prefijada, para decidir sobre la forma de Estado y de gobierno; el referéndum, a aplicarse en situaciones no especificadas; y la iniciativa popular en materia de legislación complementaria y ordinaria, en la esfera federal y municipal.

Cabe observar que el recurso a la democracia directa ha sido bastante limitado en lo que se refiere a cuestiones constitucionales, ya que, aunque la carta de

1988 previó su revisión global por el Congreso en un plazo de cinco años, sólo llamó la población a opinar sobre la forma de Estado y gobierno (mediante el plebiscito de abril de 1993). Por otra parte, se mantuvo el principio de la inelegibilidad de los analfabetas y la prohibición a los conscriptos de votar y ser votados, además de ampliarse las restricciones a la elegibilidad de los militares.

Respecto a la participación popular, señalamos ya que la gran cuestión que la Constitución debió resolver fue el encauzamiento de la energía del movimiento popular. Las luchas sociales de los últimos quince años no tienen paralelo en la historia moderna de Brasil y superan sin duda todos los auges de masas anteriores, en materia de amplitud y grado de organización de los sectores en ellas implicados.

Allí se incluyen desde las grandes huelgas metalúrgicas de fines de los 70 hasta el amplio y complejo movimiento de presión sobre la Asamblea Constituyente, a lo largo de sus trabajos, pasando por la campaña en pro de las elecciones directas, a mediados de los 80, y las movilizaciones provocadas por el Plan Cruzado. En la raíz de esos procesos, se encuentra la reorganización del movimiento obrero; la regimentación para la lucha del proletariado rural, del campesinado sin tierra y de los pequeños y medios productores del campo; la combatividad de las clases medias asalariadas; la actuación de la Iglesia católica y de las entidades

profesionales y de clase; y las batallas libradas por los movimientos vecinales, de jóvenes, mujeres, indios, negros y ecologistas.

Enfrentada a esa situación, la clase dominante brasileña se ha visto forzada a ir más allá de los principios meramente liberales que había enarbolado contra la dictadura militar y abrió espacio a los elementos propiamente democráticos que se encuentran en la Constitución de 1988. Pero, al hacerlo, se preocupó de encauzar la participación popular y someterla al sistema de relaciones internas que rige la dinámica del Estado.

Tal como quedaron las cosas en la Constitución de 1988, esa participación pasó a ser mediada por la intrincada red de relaciones existentes entre los poderes del Estado y está determinada en sus resultados por el juego de sutilezas y complicidades que entre ellos se desenvuelve. La capacidad del pueblo para influir directamente en la formulación e implementación de las políticas públicas, a través de mecanismos que garanticen su presencia en el plano de la toma de decisiones y en el de su ejecución, es extremadamente precaria, como precaria es también su posibilidad de fiscalización en materia presupuestaria y financiera.

Ello es particularmente claro en lo que se refiere al control ordinario de la utilización de los recursos públicos (sin considerar el instrumento de la acción popular, de

por sí excepcional), el cual quedó circunscrito al propio aparato estatal: la preeminencia cabe allí al Congreso Nacional, con el auxilio del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), línea que da la pauta a ser seguida por estados y municipios. La iniciativa popular en materia de fiscalización es reconocida a los ciudadanos, sindicatos, partidos y asociaciones, pero se encuentra limitada a la facultad de denunciar las irregularidades detectadas ante el TCU.

En relación al orden social, la Constitución es más generosa. En este sentido plantea el principio de la participación de los trabajadores y empleados en los órganos públicos "en que sus intereses profesionales o de seguridad social sean objeto de discusión y deliberación". El asunto es retomado en función de la seguridad social, donde se prescribió la participación de la comunidad en la gestión, principalmente trabajadores, empresarios y jubilados, aunque, al legislar sobre sus partes integrantes (salud, asistencia y previsión social), esa prescripción sólo se hace explícita en relación a las dos primeras. Respecto a la educación, el texto evoca vagamente la "colaboración de la sociedad", así como la "gestión democrática" de la enseñanza pública. En los demás capítulos relativos al orden social, no se hace alusión alguna a la participación ciudadana, ni siquiera en una cuestión tan sensible para los ciudadanos, por su inmediatez, como la del medio ambiente.

Confrontada con ese parámetro laxamente corporativo adoptado para el orden social, la orientación constitucional en relación al orden económico es errática y contradictoria. Por un lado, determina que la política agrícola sea "planeada y ejecutada en la forma de la ley, con la participación de trabajadores y productores rurales", así como de los demás sectores. Sin insistir en la imprecisión del término "productores" —que no parece referirse a los productores independientes, o por lo menos no sólo a ellos, sino, en la tradición semántica de la clase dominante brasileña, a los propietarios— el artículo en cuestión generaliza tanto y adopta un concepto tan amplio de participantes que se vuelve de difícil aplicación. En el otro extremo, está todo lo referente a la política industrial y de desarrollo urbano, respecto a lo cual el texto constitucional no menciona ni por descuido la participación popular.

Sin embargo, lo más grave en relación al orden económico —además de la interdicción al Estado de realizar actividad económica directa, lo que abrió la puerta a la privatización de las empresas públicas— es lo que se introdujo, discretamente, en el capítulo relativo a los derechos sociales. Tras reiterar allí el derecho a la participación de los trabajadores en las ganancias de la empresa, la Constitución prácticamente les cerró la posibilidad de participar en la gestión, al reservar esa hipótesis a situaciones excepcionales, a ser definidas en ley.

Como quiera que sea, la flexibilización a que estas nuevas o renovadas figuras jurídicas someten el Estado brasileño, volviéndolo más permeable a la iniciativa popular, no tiene precedentes en la historia constitucional del país. Su importancia es doble. Primero, al poner en evidencia la contradicción existente entre liberalismo y democracia, en la medida en que coarta esta última en provecho de la prevalencia del Estado y de una cierta concepción respecto al modo cómo este debe organizarse, de lo que resultan inevitablemente divergencias y tensiones. Segundo, al abrir espacios nuevos a la participación efectiva de los ciudadanos y las clases en la formulación e implementación de las políticas públicas, acercando con ello la dinámica del Estado a la vida política de la sociedad real.

Al proceder así, la Constitución brasileña de 1988 creó la posibilidad de que cambien los usos del Estado, hasta entonces establecidos en función de los intereses y presiones de la clase dominante. Desde luego, ello no podrá ocurrir sin que las masas vayan ocupando los espacios que les ha abierto el marco jurídico-institucional, hasta posesionarse del arsenal relativamente amplio que este puso en sus manos, al tiempo que se preocupen de ampliarlo y perfeccionarlo. En otras palabras, para que la dimensión democrática de la Constitución se afirme y se ensanche, las masas deberán llevar a cabo un proceso de aprendizaje que se figura difícil y que será necesariamente lento, pero que

no puede tener otro escenario sino la lucha política cotidiana.

Bibliografía

Cerqueira, Marcello: *A Constituição na História: origem y reforma*, Río de Janeiro, Revan, 1993.

"Constituição da República Federativa do Brasil", Brasilia, *Diario Oficial*, 25 de enero de 1967.

Constituição da República Federativa do Brasil, São Paulo, Vox Legis, 1974.

Constituição da Republica Federativa do Brasil, Brasilia, Senado Federal, 1988.

Las Constituciones de los Estados Unidos del Brasil, recopilación y estudio preliminar de T. B. Cavalcanti, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.