

Modernización conservadora y democracia en Brasil.

Las elecciones de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998)

Desde el primer periodo en que se elige a Fernando H. Cardoso como presidente de Brasil, en 1994, las fuerzas políticas conservadoras apostaron por la mediatización de la voluntad reformista de la sociedad brasileña, a través del perfil renovador del antiguo sociólogo de la dependencia. Así, el pacto social y los consensos se orientaron al servicio de las élites económicas, quienes suponían en riesgo la gobernabilidad del país, después del ascenso de Luis Inácio Lula da Silva entre las preferencias de los electores. En 1998, el argumento de la gobernabilidad conservadora cobró renovada importancia en la reelección del presidente Cardoso, aunque ahora a causa de la reciente crisis financiera y bursátil, cuyo manejo se atribuyeron las mismas élites que proyectan la modernización conservadora de Brasil.

♦ Es Profesor de la Maestría en Desarrollo Social, Universidad Católica de Pelotas, Brasil.

♦♦ Es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología, doctorando en el Departamento de Ciencia Política II de la Universidad Complutense de Madrid.

Introducción

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las elecciones brasileñas de 1994 y de 1998, teniendo como referencia el debate sobre la democracia que se viene desarrollando a partir de los años ochenta. La elaboración teórica dominante que ha abordado la cuestión de la democracia y la democratización puso especial énfasis en la autonomía de lo político, hecho que se reflejó en la importancia otorgada a la idea de pacto y consenso para garantizar la vigencia de las instituciones democráticas. Fueron estos pactos y acuerdos los que permitieron el reacomodo institucional estratégico de las élites político-estatales dominantes durante los procesos autoritarios que, en la etapa de la consolidación, han gravitado pesadamente sobre todo intento de reforma institucional del sistema político, de los sistemas de bienestar social y del sector público de la economía.

El marco institucional diseñado por estas élites, sin embargo, ha mantenido, cuando no perfeccionado, mecanismos que obstaculizan la incor-

poración al sistema político de los intereses sociopolíticos de los segmentos de población subordinados en el ámbito de la producción y marginados en el proceso redistributivo. Sin duda, si refrescamos un poco nuestra memoria histórica, detectamos que este difícil acceso no sólo se debe a estrategias institucionales, sino que está estrechamente vinculado a una situación de fragilidad organizativa de estos intereses, derivada de una secular marginación social y a la represión política de que fueron objeto durante los períodos autoritarios.

La débil presencia en el ámbito político de dichos intereses ha significado una progresiva desvinculación de las reivindicaciones democráticas de sus contenidos sustantivos, tanto simbólicos –derechos humanos y de ciudadanía, endebles en *Estados de derecho de baja intensidad*– como materiales –bienestar social–.

Una vez pasadas las transiciones y analizados los problemas económicos e institucionales que las jóvenes democracias vienen enfrentando, los estudios sobre consolidación intentan superar el excesivo énfasis en la autonomía de lo político de los análisis transitológicos de la *primera generación*, recuperando la perspectiva estructural en el análisis de las estrategias de los actores. La democracia dejaba de ser el punto de llegada para convertirse en el punto de partida.

Paralelamente, la profundización de la crisis económica a lo largo de la década de los ochenta –la década perdida– ponía en evidencia el agotamiento de un modelo de desarrollo. La problemática de la consolidación democrática, insoslayablemente, tenía que atender la cuestión de la eficacia económica. El contexto ideológico emergente en el ámbito internacional, articulado por diversos gobiernos conservadores sobre el eje político Reagan-Thatcher-Kohl, empujaba a que la democracia se hiciera en términos casi exclusivos de estabilización y ajuste, teniendo al mercado como referente político orientador de toda iniciativa de reforma en el campo socioeconómico, comunicacional y cultural.

La reflexión democrática se vincula así a la problemática de la gobernabilidad, aunque inicialmente circunscrita al ámbito económico. No obstante, los fracasos de muchos planes de ajuste, la persistencia de determinados *impasses* institucionales y la agudización de una crisis socialmente desagregadora diversificaron los ámbitos de reflexión.

La gobernabilidad se convirtió en un tema clave en los procesos electorales postransición. En el caso brasileño, en 1994, el predominio del líder sindical Luis Inácio Lula da Silva en las encuestas preelectorales, entre enero y mayo, fue considerado por algunos segmentos de las élites económicas y políticas conservadoras como una amenaza a la gobernabilidad. Para estas élites se hacía patente la necesidad de buscar un candidato con un perfil renovador que enfrentase esta voluntad nítidamente reformista de la sociedad brasileña. La disponibilidad de Fernando Henrique Cardoso para esta operación fue una alternativa cuasi providencial para el mantenimiento de los intereses de estas élites económicas en la definición de las políticas económicas, al tiempo que, para las fuerzas políticas conservadoras, era la mejor opción para la preservación de las políticas tradicionales del gobierno brasileño.

En 1998, como consecuencia de la crisis financiera y bursátil que han sufrido en un primer momento las economías más industrializadas del este asiático, y posteriormente Rusia, el argumento de la gobernabilidad cobró renovada relevancia en la voluntad de reelección del presidente Cardoso. Desde el punto de vista del *marketing* político, la reelección es presentada como la única vía que tiene Brasil para lograr el apoyo de los grandes inversores y potencias internacionales, a su vez condición que se apunta como ineludible para mantener el equilibrio económico interno.

Para comprender esta situación comenzamos nuestro análisis con una breve aproximación al sistema político brasileño y su funcionamiento, lo que nos permitirá abordar el

proceso de reestructuración del bloque conservador en las elecciones de 1994 y las directrices básicas que han orientado la primera presidencia de Cardoso. Hecho esto estudiaremos los resultados electorales de 1998, destacando cómo queda repartido en términos legislativos y territoriales el poder político del Estado, objeto y sujeto del actual proyecto de modernización conservadora en este país.

El escenario político de la democracia

Desde la época colonial se ha venido desarrollando una estrategia de construcción del Estado basada en la integración cooptativa de las diferentes élites regionales. Con la crisis del modelo oligárquico de la *República Velha* (1889-1930) y la consiguiente reestructuración del sistema de poder estatal en el modelo populista, esta estrategia cooptativa adquiere una dimensión de compromiso no ya sólo entre las élites, sino también entre las clases.

La dinámica del sistema político, desde el proceso de redemocratización de 1945, estuvo marcada por el predominio de los sectores conservadores que, por medio de la acción coercitiva del poder central, garantizaron su hegemonía en el ámbito legislativo. Diversos segmentos de estas élites dominantes han practicado una estrategia de intervención preventiva cuyo objetivo fue que el conflicto social no adquiriese expresión política. Razón por la cual amplios sectores de la sociedad civil han visto gravemente dificultada la consecución de representación política –hasta este último periodo de redemocratización se podía afirmar que no existían partidos societarios, en el sentido *duvergeriano*, en Brasil–. Esta estrategia ha combinado mecanismos represivos, políticos-jurídicos y cooptativos (Lamounier y Meneguello, 1986).

Las élites surgidas del pacto populista lograron la incorporación subordinada al sistema político de los segmentos

sociales movilizados en este período de grandes transformaciones estructurales: los trabajadores industriales y las nuevas clases medias urbanas vinculadas a la expansión del aparato de Estado.

En el período autoritario (1964-1984), la utilización de estos mecanismos alcanzó máxima intensidad y las más altas cuotas de sofisticación en el plano político-institucional. El Congreso Nacional estuvo funcionando desde 1965, permitiendo el reacomodo de las élites políticas en los dos partidos reconocidos: la *Aliança Renovadora Nacional* (ARENA), vinculada al régimen, y el *Movimento Democrático Brasileiro* (MDB), que aglutinaba a las fuerzas opositoras. La disputa electoral dentro de este bipartidismo compulsorio se ceñía a los cargos proporcionales, ya que los mayoritarios (presidentes, gobernadores y alcaldes de grandes ciudades) eran designados por los gobiernos militares. En este contexto político, la función de los diputados se reducía a negociar entre los diferentes niveles de gobierno de la Unión y las instancias dependientes del Poder Ejecutivo los fondos para las inversiones públicas y las transferencias hacia las regiones.

La amplia movilización que se empezó a registrar en la sociedad civil a partir de la crisis del milagro económico a mediados de los setenta, amenazando electoralmente a la mayoría oficialista, provocó nuevas intervenciones en el diseño de las instituciones políticas. Se vieron particularmente afectadas la legislación electoral y la de partidos políticos, haciendo posible que la transición brasileña fuese un caso paradigmático de transición conservadora pactada desde arriba (Kinzo, 1993).

Este conservadurismo institucional sigue condicionando la fase de consolidación democrática, debido a que los segmentos de la clase política que dieron sustentación parlamentaria a los gobiernos militares fueron mayoritarios en el Congreso durante el proceso constituyente (1987-1988). Éstos son los responsables del actual diseño institucional del

régimen político que conserva elementos altamente inhibitorios en relación a la consolidación de los partidos políticos como organizaciones socialmente representativas, con planteamientos ideológicos que les otorguen una identidad mínimamente diferenciadora.

Esta estrategia se origina en el ámbito Ejecutivo. El régimen presidencialista, a pesar de haber sido reforzado por el plebiscito de 1993, sufre las consecuencias de un cuadro multipartidista que dificulta la obtención de una base de sustentación estable en el Congreso (Mainwaring, 1993). Esto lleva al gobierno, por lo menos desde la gestión de José Sarney (1985-1989), a acudir a las medidas provisionales,¹ que tienen que ser aprobadas por el Congreso nacional en un plazo de 30 días. Medidas con carácter claramente autoritario han sido frecuentemente utilizadas por los últimos gobiernos brasileños con la finalidad de esquivar el debate más amplio en el Parlamento –hasta el momento el Presidente Cardoso ha batido el récord en el nuevo periodo constitucional, incluso superando a Sarney y a Collor de Mello (ver Cuadro I)–. Este plazo de un mes para su aprobación parlamentaria refuerza la tendencia del Ejecutivo a organizar el apoyo legislativo a sus medidas negociando cargos institucionales y recursos que han de ser transferidos hacia los estados de la federación con los líderes de los grupos parlamentarios.

1 De acuerdo con la Constitución brasileña: "**Art. 62** Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes".

Cuadro I. *Proposiciones de medidas provisionarias por año*

<i>Año</i>	<i>Presidente</i>	<i>Total de ediciones y reediciones</i>	<i>Reediciones con alteraciones</i>	<i>Transformadas en ley</i>
1988	José Sarney	15	0	11
1989-90	José Sarney	103	2	80
1990	Collor de Mello	163	20	74
1991	Collor de Mello	11	2	7
1992	Collor de Mello	10	1	7
1993	Itamar Franco	96	1	28
1994	Itamar Franco	405	37	40
1995	F.H.Cardoso	437	86	44
1996	F.H.Cardoso	648	69	15
1997	F.H.Cardoso	715	71	31
1998	F.H.Cardoso	125	0	0

Fuente: *site* Senado Federal, 1998

Esta dinámica específica del proceso de gobierno mina la eficacia de la lógica competitiva entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, inherente al régimen presidencialista. Una de las principales razones es la exclusión del Legislativo de los principales núcleos de decisión del Estado. Esta situación de (auto)marginación ha contribuido, por una parte, a desresponsabilizar al Legislativo de sus inherentes actividades fiscalizadoras, al tiempo que tiende a obstaculizar la institucionalización de los partidos en su función de agregadores de intereses sociales.

Se pueden apuntar dos grandes consecuencias para los partidos de esta dinámica. La primera está relacionada con el proceso de intercambio clientelista entre gobierno y políticos fisiológicos.² Dado que de estos cargos y recursos emana

² La denominación "fisiológica" hace referencia a la relación orgánica de determinados políticos a los centros de poder, en la medida en que es la ocupación del

la fuerza comunicacional y financiera que va a mover el motor de las máquinas electorales de los candidatos, los diputados que cuentan con cargos pueden exigir la fidelidad de los diferentes cuadros candidatables del partido. Por tanto, los recursos humanos (cuadros, líderes, bases) que surgen de la implantación socioterritorial pasan, por una parte, a ser objeto de negociación clientelista cooptativa para su instrumentación electoral y, por otra, no encuentran espacio de actuación dentro de la estructura orgánica del partido, dominada por los electos que disponen de cargos (Avelino, 1994).

La segunda consecuencia tiene repercusión en el ámbito político-ideológico. La disputa político-partidista no se realiza, en general, a partir de propuestas programáticas que presenten un perfil ideológico consistente de la que se deriven propuestas de gobierno diferenciadas. Las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo son, en muchas ocasiones, guiadas por la búsqueda de beneficios individuales o corporativos de determinados diputados, dinámica que potencia la fragmentación de la competencia partidaria. Sin embargo, es pertinente destacar que la aparente desideologización de los discursos, de orientación populista, tiene que ser relativizada por otra dimensión de la vida partidaria: los alineamientos producidos en las votaciones en los plenos de cuestiones de contenido redistributivo y en la formación de coaliciones electorales muestran la considerable consistencia que tiene el eje izquierda-derecha.³

Este cuadro político es reforzado por el sistema electoral. Las elecciones combinan el sistema mayoritario con segunda vuelta para Presidente, gobernadores y *prefeitos* (alcaldes) de ciudades de más de 200,000 habitantes; las elecciones

cargo público la que orienta toda su acción política. Es una expresión usada inicialmente por la prensa, que ha sido asumida en el ámbito académico.

³ Esta puntualización a la desideologización observada por diversos autores la desarrolla Novaes (1994) en su investigación del funcionamiento del Legislativo brasileño.

mayoritarias simples para senadores y el resto de alcaldes y elecciones proporcionales de acuerdo con el número de habitantes de cada región para diputados federales y estatales.

El mecanismo proporcional de lista abierta, en el cual el orden para ocupar los escaños está determinado por la votación individual de los candidatos de un mismo partido, fomenta más una lógica de competencia que de cooperación en el interior de los partidos, en la medida en que fortalece el individualismo de los candidatos en la búsqueda y utilización de los recursos en las campañas electorales. En esta perspectiva, muchos parlamentarios asumen la actitud de representantes autónomos, sin vínculos a un programa político partidista, lo que refuerza una relación patrimonialista con el escaño.

Es pertinente destacar otro efecto del sistema: su baja inteligibilidad para el elector. Nos encontramos en una situación en la que, de partida, el elector debería entender y diferenciar la lógica interna de las elecciones mayoritarias y proporcionales, sobre todo en este caso que son simultáneas; si además en la proporcional nos encontramos con centenas de candidatos que manejan sus propios recursos careciendo de directrices programáticas claras que otorguen mínima coherencia a sus discursos, en una búsqueda de captar un electorado disperso dentro de una amplia circunscripción (el estado), se puede entender que, por las dificultades que conlleva informarse sobre ese número de candidatos, la elección del candidato proporcional tiene un componente fortuito alto (Kinzo, 1993).

La legislación es permisiva en lo que se refiere a la fidelidad partidaria y no cuenta con mecanismos que inhiban la proliferación de siglas partidistas –18 partidos tendrán representación en la Cámara a partir de 1999–.⁴ En términos

⁴ En Brasil actualmente existen 28 partidos legalizados y 2 en proceso de legalización. Fuente: *site* TRE-RJ

comparados, Brasil muestra una de las más altas cuotas de cambio de partido de los parlamentarios durante su mandato (Mainwaring, 1989).

Esta alta movilidad de la clase política brasileña tiene un perfil conservador definido. Se puede observar desde la transición democrática que existe una tendencia de los políticos vinculados al régimen militar a dirigirse a los partidos que gobiernan. Esto ya había ocurrido con el *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) durante el gobierno de Sarney y con Collor de Mello y su *Partido da Renovação Nacional* (PRN), que antes de haberse presentado a elección alguna ya contaba con 31 diputados. Esto vuelve a suceder con el partido del presidente Cardoso, el Partido da Socialdemocracia Brasileira (PSDB).⁵

Esta estructura institucional conlleva un alto grado de profesionalización política, patente en la construcción de máquinas electorales de uso exclusivo del candidato que, como hemos visto, en la mayoría de los casos es producto de su permanente influencia en la distribución de cargos institucionales. Las consecuencias de esta dinámica son, por una parte, la fuerte inhibición que sufren algunos segmentos de las élites económicas y profesionales urbanas para tener acceso a la política, dado que sus intereses no son estrictamente corporativos. Por otra parte, se observa la dificultad que tienen que enfrentar los candidatos de los sectores populares organizados, por obvias cuestiones de índole financiera.

Otro tema importante a señalar, agravado en la Constitución de 1988, son los problemas de representación de la población en la Cámara. El dispositivo que garantiza la representación mínima de cada estado con 8 diputados, e impone un techo máximo de 70, ha violentado el principio de un hom-

5 Analizando el origen de los diputados del PSDB se verifica esta tendencia: en 1989 la relación era de un diputado procedente de ARENA a siete procedentes del MDB; en 1994, sin ser todavía gobierno, esta relación es de uno a tres. Ver el Estado de Sao Paulo (24/4/94, p.I-14)

bre, un voto. La intención de esta medida es limitar en lo posible la representación de los estados más urbanizados e industrializados, y sobrerrepresentar los estados más atrasados en los que las fuerzas conservadoras mantienen las máquinas clientelares que les otorgan mayorías electorales.⁶

Este diseño institucional ha garantizado la hegemonía conservadora a lo largo de la transición brasileña, con el gobierno Sarney y posteriormente con los de Collor de Mello y Fernando H. Cardoso.

No obstante, el crecimiento de las opciones progresistas ha modificado la correlación de fuerzas políticas a lo largo del proceso de redemocratización. En Brasil, la resurrección de la sociedad civil durante la transición tuvo sensibles repercusiones políticas. La más significativa fue la emergencia del primer partido de masas de la historia republicana, el *Partido dos Trabalhadores* (PT) en 1980.⁷ Su estrategia de acción vinculada a los sectores populares y al movimiento sindical en el escenario político de la transición, así como su quehacer legislativo, de nítido perfil ideológico, lo han convertido en un polo de referencia en el sistema partidario que, si bien no acaba con la “fluidez” populista, sí baliza el oportunismo de los políticos en la vida parlamentaria (Reis, 1988 y 1995).

La nueva rearticulación de los sectores conservadores

Para comprender el significado de la disputa y de los resultados de la elecciones presidenciales de los años noventa

⁶ Por ejemplo, un diputado de Roraima necesita alrededor de 9,000 votos para elegirse, mientras que uno de Sao Paulo requiere más de 310,000. A pesar de que la bancada paulista pasó de 60 a 70 diputados en la legislatura 1990-1994 (Lamounier, 1991).

⁷ Originado en el proceso de renovación sindical que se produce en la periferia industrial de Sao Paulo a partir del movimiento huelguístico a finales de los

es preciso ampliar nuestra perspectiva sobre la dinámica política del período de redemocratización.

Los primeros gobiernos democráticos dejaron un saldo negativo en relación a la valoración de la ciudadanía sobre el nuevo régimen. En Brasil, a los ineludibles problemas de legitimación derivados de la crisis económica, se sumaron otras cuestiones procedentes de la propia actuación de los políticos tradicionales que agravaban los procesos de *desafección política* propia de esta fase de consolidación (Paramio, 1993).

El primer gobierno civil de la transición dirigido finalmente por el vice-presidente José Sarney, electo por un colegio electoral surgido del Congreso Nacional a pesar de las grandes movilizaciones por las elecciones directas (1984), no sólo fracasó a nivel económico, algo que se pudo constatar por el crecimiento de la inflación, sino que aceleró el proceso de desgaste de las instituciones democráticas, en la medida en que instrumentó electoralmente su propuesta de reforma económica.

La elección del presidente Fernando Collor de Mello, que en la campaña electoral se presentó como un *outsider*, con un mensaje antipolítico y de recuperación de la ética pública –“o caçador de marajás”– fue destituido en su segundo año de mandato ante las evidencias generalizadas de corrupción que implicaban al gabinete presidencial. Al fracaso de la política económica de Collor, que empezó su gobierno con un plan que consideraba una impopular intervención sobre los depósitos de ahorro, se sumó que, a lo largo de su mandato, apoyado en las fuerzas conservadoras, se sucedieron diversos episodios de malversación de fondos públicos y corrupción

setenta, contó con la participación de grupos de izquierda extraparlamentaria y de los sectores progresistas de la Iglesia Católica. Es un partido de ámbito nacional, que destaca en el panorama partidista brasileño por su actuación vinculada a las luchas sociales de los sectores populares y a la democratización del poder público en las ciudades que administra (Keck, 1991; Gugliano, 1994; Sader & Silvestein, 1991; Fedozzi, 1997).

que ponían de manifiesto el alto grado de deterioro del aparato de Estado brasileño.

El proceso de destitución de Collor, conocido como el *impeachment*, que fue considerado por la opinión pública internacional como una acción valiente del parlamento brasileño, en realidad fue fruto de las presiones de la sociedad civil. El *Movimento pela Ética na Política* convocó manifestaciones multitudinarias que fueron apoyadas por los medios de comunicación. Frente a tales presiones, los sectores conservadores, mayoritarios en el Congreso, no tuvieron otra alternativa que encaminar la reivindicación popular.⁸

El encargado de finalizar el mandato fue el vicepresidente, Itamar Franco. Ante la delicada coyuntura, el planteamiento de las fuerzas opositoras fue prestar apoyo, o al menos no oposición, a un “gobierno de salvación nacional”. En esta situación se configuró un gobierno multipartidario en el que participaban, además de los partidos de derecha que apoyaron a Collor de Mello, el PSDB, que fue ocupando un lugar destacado en el nuevo gobierno. Incluso el opositor PT, a pesar de que orgánicamente había decidido quedarse fuera del gobierno, no pudo evitar que personalidades del partido de gran visibilidad en la opinión pública participasen en el gobierno.

La crisis abierta por la destitución de Collor fue la última muestra del fracaso de un modelo de transición conservadora, en la que los pactos y el consiguiente reacomodo de las élites dificultaron tanto la reforma económica como el saneamiento del Estado. A lo largo de los últimos años se iba abriendo un espacio político y de opinión pública crítico al manejo de las ins-

8 Un ejemplo de la desconfianza de la élite política en relación al *impeachment* se puede constatar en la declaración de Antonio Carlos Magalhaes, en la época gobernador del Estado de Bahía y uno de los principales dirigentes del conservador *Partido da Frente Liberal* (PFL), apoyo clave del gobierno Cardoso. En junio de 1992 declaraba en la revista *Veja*: “El que diga que el *impeachment* es posible, está mintiendo al pueblo. Tiene 103 años y nunca fue usado. Es una farsa que no está ni siquiera regulada” (30/12/1992, p.31).

tituciones que venían haciendo los políticos tradicionales. Luis Inácio Lula da Silva, candidato del PT que ya en 1989 había disputado el segundo turno presidencial a Collor de Mello y estaba encabezando los sondeos con apreciables diferencias sobre los demás candidatos desde mediados de 1993, aparecía como el principal referente partidista de estos sectores.⁹

Ante esta amenaza se produjo la reconstitución del bloque dominante, que se dio a partir de un cambio radical en la política de alianzas partidarias. Hasta por lo menos el movimiento que destituyó al Presidente Collor de Mello, el PSDB podría ser caracterizado como un partido que formaba parte de los grupos situados en la izquierda del conjunto partidario brasileño, constituyendo, en muchas ocasiones, alianzas políticas con el PT. Esta política sufrió un cambio radical principalmente después de la estructuración del gobierno de Itamar Franco.

El resultado final de este proceso fue la constitución de una alianza conservadora entre el PSDB y el *Partido da Frente Liberal* (PFL) para la elección presidencial, a la que se sumó posteriormente el *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB). Esta alianza, que fue muy cuestionada por los militantes de base socialdemócratas, tuvo como principal creador al propio Cardoso y ella nada se puede cuestionar respecto a sus importantes frutos electorales.¹⁰

9 En este sentido, la trayectoria del PT marca una diferencia con los demás partidos. Recién creado, fue el promotor y protagonista de las grandes movilizaciones que se dan en 1983-84 en la campaña por las *Diretas Já!*; la gestión de diversos gobiernos locales a partir de 1988, reconocida como innovadora por buena parte de una opinión pública reticente a cederle espacio, dejó patente una consistencia ética en el manejo de los asuntos públicos, desconocida en el escenario brasileño. Su actuación parlamentaria durante el *impeachment* y el posterior escándalo que determinó la destitución de los miembros de la Comisión de Elaboración del Presupuesto del Congreso Nacional, así como su contribución con el Programa de Seguridad Alimentaria a la popular campaña Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, fueron actuaciones que terminaron por reforzar esta imagen frente a las elecciones de 1994.

10 Como dato sintomático de la contestación de las bases se puede destacar que el PSDB del Estado da Bahia, feudo político del PFL, se mantuvo fuera de la alianza y pidió el voto presidencial para Lula.

El PFL es una de las más sorprendentes experiencias de metamorfosis política y representa la gran capacidad de los sectores más conservadores en preservar, en democracia, los mismos e importantes cargos que ocupaban en el período dictatorial. Aunque sea de forma sintética, su trayectoria merece ser rescatada. Este Partido se forma a mediados de 1984 a partir de una escisión del *Partido Democrático Social* (PDS), partido heredero de ARENA, por cuestiones de liderazgo en la sucesión presidencial decidida por los militares, y pasa a formar con el PMDB la “Aliança Democrática”, integrándose al primer gobierno civil. Con la crisis de la *Nova República* y la victoria electoral de Collor de Mello, el PFL, ante la necesidad que Collor tiene de ampliar su base de apoyo parlamentario, pasa a integrar el equipo ministerial del segundo gobierno del ciclo democrático. Después de haber puesto todo su empeño en la obstaculización del proceso de destitución de Collor de Mello, cambian de estrategia justo a tiempo como para incorporarse en el gabinete del presidente interino Itamar Franco, en su tercer gobierno. Y esto se repite ahora, con Fernando Henrique Cardoso, haciendo posible que algunos políticos del PFL estén, de forma directa o indirecta, vinculados al núcleo del gobierno federal desde hace más de 35 años.

Esta alianza electoral fue hecha posible por medio de un proyecto de estabilización económica, el *Plano Real*.

En general, la propuesta de reforma económica siempre se vincula a las condiciones de legitimidad del gobierno y, por esto, son medidas que normalmente son implantadas al principio de los mandatos electorales, cuando todavía el apoyo recibido en las urnas fortalece las primeras acciones de gobierno. Fue así con el “Plano Cruzado” del gobierno Sarney, con el “Plano Collor” del gobierno Collor y se esperaba que ocurriese lo mismo con el sucesor de Itamar Franco.

Sin embargo, de forma poco habitual, el presidente interino, cuya función en principio era finalizar el mandato de

Collor, presentó en el último año de legislatura un plan económico con la intención de frenar la inflación. Analizado fuera de su contexto no es comprensible la puesta en marcha de una reforma económica en este momento, dado que sería un legado para el futuro presidente, no necesariamente del mismo partido.

El origen de esta iniciativa se remonta a finales de mayo de 1993, cuando Cardoso abandona el Ministerio de Asuntos Exteriores en el Gobierno de Itamar Franco para asumir la cartera de Hacienda. A lo largo del siguiente año, a medida que se va perfilando el plan, Cardoso mantuvo conversaciones con Lula y la dirección del PT con el objetivo de formalizar una alianza de izquierda para el segundo turno de las elecciones presidenciales, garantizando una sucesión de izquierda.¹¹

Obviamente estas conversaciones servían para estrechar la colaboración del PT en la viabilización legislativa del plan dentro de las imposiciones del calendario electoral. Éste no sólo renunciaba a su poder de obstaculización legislativa, sino que tomaba una actitud de cooperación activa. De hecho, entre los parlamentarios que participan en la articulación de apoyos al Fundo Social de Emergência (FSE) se encontraban varios líderes del grupo petista en la Cámara.¹² El FSE, aprobado en febrero de 1994, tenía como principal objetivo:

11 El acercamiento entre ambas fuerzas se remonta a septiembre de 1991, cuando Lula adquiere compromisos en la defensa de la opción parlamentaria abanderada por los socialdemócratas. En relación al cambio de alianza se puede enfatizar el carácter cuasi personal de los primeros contactos de Cardoso con A.C.Magalhaes (PFL) a finales del '93 (Dimenstein y Souza, 1994; Caps. 3 y 4).

12 Meses antes se había manifestado este mismo espíritu de colaboración al aprobar un impuesto sobre movimientos bancarios (IPMF), a pesar de la oposición de los sindicatos afines. Volvería a ponerse de manifiesto cuando miembros de las direcciones del PT y de la afin *Central Unica dos Trabalhadores* (CUT) convencieron al diputado metalúrgico Paulo Paim (PT-RS) para que abandonase su trabajo de oposición legislativa al ajuste salarial previsto a *la baja* en el Plan.

“Solucionar el financiamiento de los principales programas sociales (...). También, será utilizado de forma complementaria, en el pago de gastos relacionados con otros programas especiales de relevante interés económico y social” (*Plano Fernando Henrique Cardoso*, p.120).

La viabilización financiera del plan se logró permitiendo al Gobierno Federal la retención de una parte de las transferencias para inversiones y gasto social a estados y municipios. En realidad, estos fondos estaban destinados a obtener los equilibrios macroeconómicos y contables requeridos por las medidas antiinflacionarias que constituirían la primera fase del Plan.¹³

Ante la inminencia del proceso electoral y la conflictividad observada –incluso entre las fuerzas de la propia derecha– en las sesiones dedicadas a la revisión constitucional de 1994, las medidas de carácter estructural (reformas fiscal y tributaria y privatizaciones, como las principales) fueron postergadas para la próxima legislatura.

El 1 de julio entraba en vigor la nueva unidad monetaria, el Real, coincidiendo con el comienzo de la Copa del Mundo de Fútbol. En el equipo que diseña el plan figuran varios economistas que habían participado en el *Plano Cruzado* (1986), que ponderaban el papel fundamental que la moneda y el cambio iban a ejercer en esta fase inicial sobre el control de la inflación. Esta evaluación fue acertada, porque la inflación se redujo a menos de un 5% mensual. A la caída de los índices inflacionarios correspondió el crecimiento de la intención de voto del por entonces candidato Cardoso.

13 A lo largo del año 1994 se logró un aumento de la liquidez financiera del gobierno mediante la obstaculización del proceso de aprobación de los presupuestos que, al no realizarse hasta noviembre, permitió al gobierno retener determinadas transferencias ministeriales con objetivos antiinflacionarios. Los ministerios de Educación, Salud y Transportes fueron los más postergados. Esta materia fue objeto de seguimiento del periodista Janio de Freitas a lo largo del mes de septiembre en su columna de la Folha de Sao Paulo.

La campaña presidencial: síntomas de continuidad

El tan discutido carácter electoralista del plan económico se puso de manifiesto en el que fue conocido como “Caso Ricúpero”. Rubens Ricúpero, que sustituyó a Cardoso en la Cartera de Hacienda cuando éste decidió disputar la Presidencia, declaraba *off the record* durante grabaciones de un programa periodístico en la Rede Globo, que él era quien estaba haciendo posible la candidatura de Cardoso y que no tenía “escrúpulos” en ocultar datos negativos sobre la marcha del plan. Captada casualmente su declaración a través de antenas parabólicas, el Ministro no tuvo otra alternativa que dimitir.¹⁴

La articulación del gobierno Itamar con la candidatura Cardoso quedó también de manifiesto cuando Alexis Stepanenko, Ministro de Minas y Energía de entonces, tuvo que dimitir al filtrarse en varias ocasiones sus mensajes de pedido de inauguraciones de obras públicas vinculadas a actividades de la campaña electoral de Cardoso. Con todo, el candidato beneficiado por la máquina estatal no recibió ningún tipo de sanción, a pesar de estar tipificado como delito en la legislación electoral.

Un elemento interesante para comparar en los dos últimos procesos electorales brasileños más importantes, el de 1994 y el de 1998, que eligieron al Presidente de la República así como renovaron al Congreso de Diputados y al Senado Federal, es que ambos fueron hegemonizados por los mismos

14 Esta coyuntura especialmente medida y controlada desde el Estado posibilitó imprimir al “*candidato del Real*” un “signo positivo” de optimismo y de política de futuro, que contrastaba fuertemente con el de sus adversarios, presentando perfiles negativos en la medida en que navegaban contra una corriente mediática, entusiasta con el Plan. Es interesante observar el análisis de los contenidos discursivos realizados en los horarios electorales gratuitos de los diferentes candidatos. Ver Porto y Guazina (1995).

líderes políticos, por Fernando Henrique Cardoso y Luis Inácio Lula da Silva.

A pesar de que en sendas disputas por la Presidencia F.H. Cardoso ha salido victorioso en la primera vuelta de las elecciones, es interesante destacar algunos puntos de convergencia y diferenciación entre los mencionados procesos.

En términos de los discursos políticos de estas campañas electorales se han manejado representaciones y estereotipos que, amplificadas por los medios de comunicación, alimentan los prejuicios sociales y pautas de reflexión sobre lo social de una cultura política que tiene dificultades para poder adjetivarse de democrática.

En Brasil ha existido siempre una activa participación de los intelectuales en la vida política, que en muchos casos se ha concretado en compromisos orgánicos con partidos políticos y movimientos sociales. A partir de la transición democrática, un número significativo de estos intelectuales transitan de universidades y centros de investigación a los gobiernos y parlamentos, movidos principalmente por el deseo de materializar el rico debate político presente en la gran mayoría de centros académicos ya durante el periodo autoritario (Pecáut, 1990). Entre muchos casos que podrían ser citados (Florestan Fernandes, Paulo Freire, Darcy Ribeiro, etc.) el que más se destaca es el de F.H. Cardoso, no sólo por haber conquistado el más importante cargo público de la nación, sino también porque su figura de intelectual ha sido considerada –no sin polémica– como el rasgo determinante de su perfil como político.

En nuestra opinión, la candidatura de Cardoso en 1994 y 1998, así como su gestión presidencial en el periodo intermedio entre estas elecciones, podría ser discutida a partir de la contradicción entre el político y el científico propuesta por Max Weber (1988). Esta tensión se pudo apreciar nitidamente en la campaña electoral de 1994, cuando éste pide sin mucho remordimiento: “Olviden lo que yo escribí”. Frase carga-

da de significantes, esta invitación al olvido representa la imagen de un intelectual que subordina su condición de científico a los requerimientos del poder: la ética de la responsabilidad se impone a la ética de la convicción.¹⁵ Es interesante observar que, incluso considerando que en la elección de 1998 Cardoso no ha insistido en esta dirección, el mismo prisma de diferenciación entre intelectual –con credenciales universitarias– y no intelectual fue utilizada por los candidatos del oficialismo a los gobiernos estatales.¹⁶

No obstante, no se puede ocultar que el perfil de científico de Cardoso ha sido utilizado como un medio para obtener votos. En una clara utilización de la técnica y la ciencia como ideología, en las campañas electorales Cardoso fue presentado no sólo como un buen político, sino como un intelectual que estudió la realidad brasileña y que, por tanto, poseía la capacidad técnica para ofrecer soluciones para los problemas del país. El objetivo de esta contraposición estaba claro: dirigir la disputa electoral para el campo de las “credenciales educativas” entre el intelectual Cardoso y los demás.¹⁷

No es necesario abundar que el “conocimiento técnico” que fue utilizado como un *slogan* de Cardoso no representa automáticamente una propuesta democrática, pues puede cumplir tanto una función emancipadora como puede ser un instrumento de preservación de las desigualdades sociales. En

15 Se debe aclarar que, a pesar de que esta declaración ha sido ampliamente difundida por los medios de comunicación brasileños, Cardoso nunca ha asumido su autoría.

16 Esto se hizo evidente en diversas declaraciones de Antonio Britto y César Maia, candidatos de Cardoso a los gobiernos de Rio Grande do Sul y de Rio de Janeiro respectivamente, cuando planteaban que sus adversarios, Olívio Dutra y Anthony Garotinho, eran “despreparados”, que no tenían condiciones culturales para ocupar la función de gobernador.

17 Esto fue utilizado en contraposición a Lula, de profesión tornero en el sector automotriz. El dos de agosto de 1994, en la cena de apoyo que el mundo de la cultura daba a la candidatura de Cardoso, una invitada desempolvaba un viejo prejuicio, ampliamente recogido por la prensa, al declarar que no se podía dudar en la elección entre un “fontanero y el *Sartre* brasileño”.

el caso referido, la condición de intelectual de Cardoso representó, de modo simbólico y contrariando la extensa tradición de estudios brasileños centrados en la pedagogía de los oprimidos de Paulo Freire, una concepción conservadora de la ciencia: la contraposición entre aquél que detenta el conocimiento contra los que se juzga ignorantes. Por tanto, no se trata de cuestionar si el mencionado sociólogo puede ser un buen o un mal político, para retomar la contraposición weberiana, sino la forma en que se empleó su condición de intelectual durante las campañas electorales.

Por otra parte, el desarrollo de las elecciones mostró la gran asimetría de recursos existentes entre las fuerzas enfrentadas, que se puso de manifiesto en el uso de los medios de comunicación, un verdadero *bombardeo propagandístico* (Lima y Bustani, 1995). Esta diferencia ya estaba explícita incluso en la divulgación oficial del gasto previsto por ambos candidatos en las elecciones de 1998: mientras el Comité Electoral de Lula presentaba al Tribunal Superior Electoral una perspectiva de gastar 15 millones de reales en las elecciones, el Comité del candidato Fernando Henrique Cardoso presentaba la perspectiva de la campaña más cara de todas, aproximadamente 45 millones de reales.

Otro aspecto que es similar entre las dos elecciones mencionadas es la centralidad del tema económico para la definición de las opciones de los electores, particularmente en la vertiente del combate a la inflación. Como ya mencionamos, la campaña electoral de 1994 cambia de rumbo a partir de que, en julio de ese año, entra en circulación la nueva moneda, el *real*, y se constituye un movimiento de aglutinación de las diferentes élites políticas y económicas en apoyo de Cardoso, y contra Lula, llamado “el candidato de la inflación”. Así, las dos principales organizaciones empresariales del país, la *Federação das Industrias do Estado de Sao Paulo* (FIESP) y la *Confederação Nacional de Industrias* (CNI) pactan su renuncia a subir los precios hasta el 31 de diciembre,

condicionando su apoyo a la petición de cambios en las medidas tributarias y arancelarias. Tampoco los grandes bancos protestaron ante el congelamiento, por parte del gobierno, de la remuneración de los títulos de deuda pública (2,500 millones de dólares en la última quincena de junio) en las vísperas del plan, postergando su reclamación jurídica para después de las elecciones.¹⁸

En el caso de las elecciones de 1998, de nuevo el *Plano Real* fue un elemento persuasivo principalmente debido al fin de la inflación en los cuatro años del Gobierno Cardoso. Sobre eso se destaca que los intentos de la oposición de dirigir el debate electoral para la discusión respecto al crecimiento del desempleo en Brasil y los futuros reflejos de la crisis internacional que viene avanzando desde el *crack* de Japón, a finales de 1997, acabaron por favorecer al propio candidato a la reelección, en la medida en que, por un lado, el miedo generado por la perspectiva de una futura crisis económica fue trabajado no sólo por la estrategia de la candidatura de Cardoso, sino sobre todo por la acción directa de los más importantes medios de comunicación, que insistían pertinazmente en que éste era el único candidato con aceptación internacional capaz de mantener las inversiones extranjeras en Brasil. Por otra parte, el discurso sobre el desempleo en el que abundaba la oposición fue “digerido” por el poder comunicacional del oficialismo, trabajando sobre la imagen de que sólo Cardoso podría solucionar este problema. De hecho, uno de los principales *slogans* de la campaña oficialista fue: “*somente quem derrotou a inflação poderá derrotar o desemprego*”.¹⁹

18 La presentación de la cuenta de resultados de 1994 de los 15 mayores bancos muestra que, a partir de la entrada en vigor del real, en el segundo semestre del ejercicio, sus beneficios aumentaron un 133% respecto al primero. Ver Folha de Sao Paulo (5/2/1995, p.II-12).

19 La posibilidad de que se haya articulado una estrategia mediática es más que probable si tenemos en cuenta que, en mayo de 1998, el presidente Cardoso convocó a los principales propietarios de los medios de comunicación a una

La parcialidad de los medios de comunicación, y especialmente de la televisión, fue una constante de la campaña de 1994. Un estudio de la Universidad de Brasilia sobre los espacios políticos de la Rede Globo, principal empresa privada de comunicaciones, arroja datos expresivos sobre el bombardeo propagandístico.²⁰ El ministro Ricúpero, en los 153 días que duró su mandato, tuvo 471 apariciones televisivas (3 diarias) para comentar las medidas económicas tomadas; además se convocaron 10 comparecencias del ministro en radio y televisión en emisión única a nivel nacional, a lo que se añadía su presencia en 5 programas especiales de entrevistas. Entre octubre del '93 y enero del '94 se emitieron 56 reportajes sobre Fernando Henrique Cardoso (todos ellos favorables), 18 sobre Lula (de ellos seis favorables y doce negativos), así como 18 sobre sindicalismo (todos negativos). Se fue creando una situación en la cual, quien cuestionase el Plan Real era convertido en partidario de la inflación. Como planteó Pinheiro (1995), el control de la *mass media* por las oligarquías políticas ponen en jaque los requisitos mínimos de transparencia que exige el proceso democrático.²¹

En el caso de 1998, aunque todavía no se tengan datos sobre el comportamiento de los medios, existen indicios para sospechar que esta tendencia no sólo se mantuvo, sino que se agravó en la medida en que Cardoso no sólo aparecía como candidato, sino también como presidente, lo que torna previsible la existencia de una disparidad de tiempos con los otros candidatos.²² Un ejemplo ilustrativo del carácter patrimonial-

reunión en el Palacio da Alvorada, como discretamente informaron los principales periódicos nacionales.

20 Ver Veja, 14/9/94, p.39

21 La situación de oligopolio de los medios de comunicación en Brasil es patente si se tiene en cuenta que 9 familias detentan 68 de las 71 concesiones de televisión, con 5.000 repetidores. Por otra parte, es sintomático que 137 parlamentarios conservadores posean 17 periódicos, 29 cadenas de televisión y 91 radios (Lima, 1991).

22 Un dato inicial respecto a eso fue divulgado por la asesoría de uno de los candidatos opositores en las elecciones presidenciales: entre finales de julio y

lista de la comunicación política fue el aprovechamiento que hizo la candidatura oficialista del formato de la publicidad con la que las autoridades públicas estimulaban, con vocación pedagógica, la comparecencia del electorado en las urnas: donde antes aparecía un actor enseñando a hacer el uso de la hoja de votaciones con nombres de personajes públicos desvinculados del mundo político, aparecía F.H. Cardoso enseñando cómo votar en su papeleta.

No se puede olvidar que muchos de los medios de comunicación, que atendiendo a sus códigos deontológicos hubieran debido velar por la neutralidad de las informaciones, estaban vinculados a los intereses del gobierno debido a los gastos públicos en propaganda. Para citar apenas un dato, entre 1996-1997, el gobierno amplió 65% de sus gastos en propaganda. Además es necesario subrayar la participación de los grandes *trusts* privados del periodismo brasileño en el proceso de privatización de las telecomunicaciones brasileñas, lo que profundizó todavía más los lazos entre el Gobierno Cardoso y las empresas de los medios de comunicación.

Otro elemento de semejanza entre las elecciones de 1994 y las de 1998 fue el de la interferencia directa del poder público en el apoyo del candidato representante del gobierno.

Ya hemos mencionado los casos Ricúpero y Stepanenko en las elecciones de 1994. En particular, la justicia electoral mostró, en la mayoría de sus actuaciones, una disposición poco decidida en casos graves como la investigación sobre los pagos indebidos del ex-gobernador de Ceará y ministro de Hacienda en funciones en el momento de la denuncia, Ciro Gomes (PSDB); en la repetición de las elecciones en el estado de Río de Janeiro, sin profundizar las investigaciones de los graves indicios de fraude, única vía para el seguimiento

principios de agosto, en las empresas Globo, Bandeirante, Record, Manchete, Cultura y SBT, cada 15 días el Presidente Cardoso apareció en la televisión en 21 minutos y 14 segundos; Lula en 6 minutos y 59 segundos; y Ciro Gomes en 1 minuto y 22 segundos. (*Carta Capital*, n.80, p. 33).

judicial de los responsables del fraude; la inhibición mostrada para investigar los graves indicios de fraude en el estado de Bahía, denunciado por el propio PSDB regional.²³

Como “actividad final de campaña electoral”, el gobierno anuncia extraoficialmente, dos días antes de las elecciones, el descenso de los precios de los combustibles para el cuatro de octubre. El énfasis puesto por el Ministro de Hacienda, Ciro Gomes, en aclarar que era una medida para el día después de las elecciones, y por tanto no tenía carácter electoral, son ilustrativas de la tónica general que prevaleció entre el gobierno y la campaña de Cardoso.

En las elecciones de 1998, por lo menos dos hechos merecen ser destacados. El primero es la declaración del Presidente del *Tribunal Superior Eleitoral*, Ilmar Galvao, de que la reelección de F. H. Cardoso era indispensable para el progreso de Brasil; la segunda es la carta que el propio Presidente Cardoso ha mandado publicar en la portada del periódico *Zero Hora*, un día antes de la segunda vuelta de las elecciones para gobernador en Rio Grande do Sul, en la cual el Presidente declara que la victoria de su candidato en este estado, Antonio Brito, facilitaría las relaciones con el gobierno federal.

Por otra parte, este *bombardeo propagandístico* enmascaró la arbitrariedad de los poderes públicos. El principal punto de diferenciación entre una campaña electoral y otra fue la extrema apatía que ha marcado las elecciones de 1998. La campaña para las elecciones de octubre de 1994 tuvo como punto de arranque las *Caravanas da Cidadania* organizadas por el PT y protagonizadas por Lula entre abril de 1993 y

23 Ante el *Tribunal Superior Eleitoral*, Ricúpero calificaba el “episodio de la parabólica” como una “invasión de privacidad”, con anterioridad a ser nombrado embajador en Roma (Veja, 2/11/94). Ciro Gomes pagó con dinero público los viajes en avión y las estancias de los congresistas socialdemócratas en su convención de 1994 (Veja, 14/9/1994). El tema del fraude electoral en Rio y los indicios encontrados en el estado de Bahía son tratados en diversos artículos de Veja (5/10/1994 y 19/10/1994).

julio de 1994. Estos inusuales viajes de un candidato presidencial al Brasil profundo imprimieron un considerable empuje a la campaña del PT, lo que se reflejó en los primeros sondeos de intención de voto, que situaban a Lula como favorito.²⁴ Aunque después quedase sepultada bajo el efecto “real”, la oposición se movilizó considerablemente para intentar contrarrestar la estrategia oficialista.

En 1998, la posición “*inalcanzable*” con la que los candidatos oficialistas partían en los sondeos de opinión, así como el apoyo masivo prestado por la *media* al gobierno, no sólo sustrajeron el debate político en un contexto de crisis bursátil y cambiaria que bien podría haberlo estimulado, sino que consiguieron anular, esterilizando, la voluntad movilizadora de las bases de la oposición.²⁵

Los resultados electorales

En el sistema presidencialista, la disputa tiende a centrarse principalmente en el liderazgo personal de los candidatos, apoyados en su carisma, en su representatividad social y en sus propuestas programáticas. No obstante, en el caso brasileño, más que el carisma personal, el factor decisivo lo constituyen los intereses económicos representados en la disputa electoral, particularmente el posicionamiento de los dueños de los medios de comunicación privados y las con-

24 Siete caravanas recorrieron 266 poblaciones del interior de 23 estados, a lo largo de 103 días (VV.AA., 1994). Estas caravanas recibieron mínima atención y valoración negativa por la mayoría de los medios de comunicación

25 Los sondeos de opinión fueron objeto de duras polémicas en el periodo postelectoral, al punto de haber sido convocada una Comisión Parlamentaria de Investigación, que fue apoyada por 31 senadores y 118 diputados. En algunas ocasiones, los candidatos opositoristas recibieron estimaciones que llegaron a estar por debajo del 14% de los votos recibidos posteriormente en las urnas, con lo que ello ha implicado en términos de voto útil (paradigmático en el caso de Sao Paulo, con la candidata petista a la gobernación, Marta Suplicy). Los candidatos oficialistas quedaron en la mayoría de los casos significativamente por debajo de las estimaciones iniciales de los sondeos.

diciones de deterioro social de gran parte de la población brasileña –sobre todo en las regiones del norte y nordeste del país–, muchas veces víctima de políticos sin escrúpulos que compran sus votos a cambio de víveres u otro tipo de donación personal. Así pues, ni la elección de 1994 ni la de 1998 estuvieron centradas en discusiones sobre los programas políticos o las líneas de actuación propuestas por cada candidato. Fueron disputas centradas en cuestiones coyunturales, como la ejecución del “*Plano Real*”, que si bien son de suma importancia táctica, no engloban el conjunto de temáticas estratégicas –por su importancia y urgencia– que deberían tener sitio prioritario en las agendas informativa y política.

El primer rasgo a destacar es que, al igual que en las anteriores elecciones, se mantiene la hegemonía de la derecha, situación que se prolonga desde los inicios de la transición. En este sentido habría que destacar que no sólo se mantiene en dos elecciones consecutivas la alianza gubernamental del PSDB, PFL y PTB, junto a otros partidos menores, con el apoyo parlamentario del gran PMDB. También es pertinente observar que ésta consolidó una tendencia a la derecha del PSDB y, por tanto, el abandono de un importante espacio/puente de centro-izquierda.

En segundo término es necesario señalar que se mantiene la tendencia ya observada en la elección anterior de crecimiento de la oposición y de los sectores que se identifican ideológicamente con la izquierda y la crítica a las reformas de corte neoliberal. Además, se debe resaltar que las elecciones de 1998, a ejemplo de lo que está ocurriendo en otros países del Cono Sur, como Argentina, han hecho visible el políticamente importante paso dado en dirección a la unificación de la oposición brasileña al Gobierno Cardoso. Los dos principales partidos de oposición, PT y PDT, salieron juntos en las elecciones presidenciales –con las candidaturas de Lula para Presidente y de Leonel Brizola para vice– y en diversas elecciones estatales.

No obstante, si bien en el terreno puramente electoral se pueden observar muchos signos de continuidad, también pueden ser identificados significativos matices de cambio.

Cuadro II. *Resultado Elección Presidencial*

<i>Candidato</i>	<i>1994</i>	<i>1998</i>
F. H. Cardoso	34'377,198 (54.28%)	35'936,916 (53.06%)
L. I. Lula da Silva	17'126,291 (27%)	21'475,330 (31.71%)
Otros	11'828,651 (18.68%)	10'310,781 (15.22%)

Fuente datos: *site del Superior Tribunal Eleitoral.*

Como se percibe en el Cuadro I, entre 1994 y 1998 se produjo una mayor polarización entre los dos principales concurrentes, puesta de manifiesto por la disminución de los votos en otros candidatos, así como por el importante crecimiento de la principal candidatura de oposición, concomitante con la reducción de los votos del candidato vencedor, F.H. Cardoso.

Las elecciones proporcionales muestran que el perfil del Congreso sigue siendo altamente fragmentado, pasando de 16 a 18 partidos con representación en la Cámara. Sin embargo, al igual que se ha notado en las elecciones presidenciales, también en la nueva composición del Congreso se observan matices de consideración .

Cuadro III. *Evolución de la composición de la Cámara Federal. 1986-1998 (principales Partidos)*

<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>	<i>VI</i>	<i>VII</i>
PMDB	257	131	108	107	88	81
PFL	118	90	84	89	110	106
PSDB	x	60	37	62	95	99
PPB	x	x	x	x	77	61
PL	6	13	15	13	10	2
PTB	18	28	38	31	23	31
PT	16	17	35	49	50	59
PDT	24	38	47	34	23	25
PSB	1	8	11	14	14	19
PC do B	6	6	5	10	9	7
PPS	x	x	x	2	7	3

Fuente de los datos: Rodrigues,1995; site del Superior Tribunal Eleitoral

- I. Partidos Políticos
- II. Número de Parlamentarios/Partido electos en 1986
- III. Número de Parlamentarios/Partidos al final de la legislatura
- IV. Número de Parlamentarios/Partido electos en 1990
- V. Número de Parlamentarios/Partido electos en 1994
- VI. Número de Parlamentarios/Partido al final de la legislatura
- VII. Número de Parlamentarios/Partido electos en 1998

En términos de evolución de la correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados es llamativo el crecimiento de los partidos de oposición al actual gobierno federal y muy especialmente del PT, que se mantiene como el partido que más crece electoralmente en Brasil, y el PSB. Además, también llama la atención el crecimiento de la representación del PSDB, si bien se debe destacar que ésta no ocurre gracias a un crecimiento electoral, sino que responde a un proceso par-

lamentario endógeno, es decir, que siguiendo la tradición brasileña –posibilitada por la falta de rigor de la legislación electoral en relación al transfuguismo de este país– se constata una migración de parlamentarios electos por otros partidos para el PSDB a partir de la elección de Cardoso en 1994.

Es importante destacar que, a pesar de que las elecciones de 1999 conllevan considerables modificaciones en el cuadro político general de Brasil, entre ellas el crecimiento electoral de la oposición, todavía el gobierno reelecto tiene, con la suma de los resultados de sus aliados, una importante mayoría parlamentaria. En la Cámara de diputados, el gobierno cuenta con aproximadamente 381 parlamentarios contra 113 de la oposición y en el Senado Federal con 69 senadores contra 13 de la oposición.

En términos generales se puede afirmar, según los datos aquí presentados, que si bien no existe un cambio de signo político de la alianza hegemónica, sí se está produciendo un lento proceso de cambio de las preferencias del electorado brasileño, algo que puede tener mayores consecuencias en próximas disputas electorales.²⁶

Conclusiones

El proceso de estabilización y ajuste macroeconómico es, sin duda, necesario para recuperar el crecimiento. Sin embargo, los costes sociales pueden tener distintos impactos dependiendo cómo sean los ritmos de las reformas estructurales vinculadas a este proceso (fiscal, tributaria, previsión social, privatizaciones, etc.). Atendiendo a las propuestas de *crecimiento con equidad* formulada por la CEPAL, es necesario reconocer que, como plantea R. Guimaraes (1990), para

²⁶ Es pertinente resaltar en este sentido que la oposición, de izquierda, ante la imposibilidad de reorientar el voto de cabestro promovido por los mecanismos clientelares de la derecha oligárquica, viene cuestionando su tradicional apoyo al voto obligatorio.

poder efectivamente *superar la pobreza económica, es preciso superar la miseria política.*

Si atendemos a los múltiples problemas de gobernabilidad derivados de dos tendencias cada vez más presentes en la sociedad brasileña –la desestructuración social y el aumento de la brecha entre sociedad política y civil–, parece lógico que las propuestas políticas de superación de la crisis no puedan ceñirse a los estrechos márgenes impuestos por la lógica económica dinamizada por competencia en el mercado internacional.

La propuesta de modernización conservadora asume una visión tecnocrática de la eficiencia económica que, al marginar los conflictos políticos, no reconoce que la ausencia en el Estado de la pluralidad de intereses existentes en la sociedad hace inevitable el predominio de prácticas patrimonialistas y clientelistas. Desde la perspectiva de la eficiencia de las propuestas tecnocráticas, estas prácticas tienen graves consecuencias sobre la propia reforma del aparato de Estado que exige el presente cambio de ciclo económico.

En este sentido, un Estado privatizado por los intereses de las grandes corporaciones económicas y por las élites políticas patrimonialistas requiere, al contrario de lo que sugieren los discursos dominantes, presiones corporativas y auto-organización de los grupos subordinados, y ámbitos de participación para gestionarlas a partir de un diálogo cargado de *paideia política*.

Considerando que el proyecto de modernización en su vertiente económica conlleva un lento y conflictivo proceso de reforma del Estado que no tiene la posibilidad de subsanar los déficits de legitimidad democrática vía eficacia económica en el corto plazo, es esencial rescatar la cuestión de la participación.

La participación puede aportar energías a la consolidación de la democracia en tres órdenes: a) En el de la integración simbólica, en la medida en que configura canales de ex-

presión y de comunicación de la ciudadanía con el Estado, realimentando los procesos de legitimación; b) en el de la eficacia económica, en la medida en que su acertada promoción y correcta gestión pueden coadyuvar en la fiscalización y optimización de los recursos públicos en una coyuntura de reestructuración acelerada –y por tanto, desordenada– del aparato estatal; c) en el de la democratización, en la medida en que puede incidir de forma redistributiva en las relaciones de poder político-institucional.

Que la participación así entendida esté presente en la agenda política es un desafío netamente político, ya que implica enfrentar desde las propuestas partidarias el *status quo* y los mecanismos institucionales con los que una estructura oligárquica de poder ha excluido a las mayorías. En Brasil, históricas luchas sociales han generado en la sociedad civil ciertas identidades con un grado de organización como para asumir este reto en el marco democrático.

Calderón y Dos Santos (1992) plantean que el consenso de revalorización de la democracia, presente durante la primera transición, se muestra insuficiente para compensar los cambios estructurales que atentan contra los valores centrales que orientan el proceso democrático. La superación de esta insuficiencia requiere mecanismos que activen y promuevan procesos de afirmación de identidades y de organización de los sectores sociales ausentes de la política oficial, para que sus demandas y potencialidades puedan informar y perfeccionar los mecanismos de representación y participación para que la acción del Estado considere sus intereses, y las incorporen al orden social emergente.

No obstante, los actores relevantes han optado mayoritariamente por un esquema de gobernabilidad que inhibe la participación y refuerza los mecanismos de control y legitimación del Estado, sin que la dinámica institucional de la democracia liberal representativa se vea afectada. Desde esta perspectiva, gobernar significa el arte de transformar

para que todo permanezca inalterado; esta visión lampedusiana es cortoplacista y miope en su forma de garantizar los intereses del *status quo*, sobre todo desde la perspectiva de las clases medias. La exclusión política de los intereses sociales de los estratos subalternos conlleva procesos de desintegración en el plano microsociales que, en el largo plazo, inciden en el plano cotidiano de la convivencia social.²⁷

La participación ha sido objeto de una atención marginal en los estudios volcados en los problemas de la transición y la consolidación democráticas en la medida en que, en la mayoría de los casos, se la ha identificado con la de tipo electoral. Sin embargo, el análisis de la participación en términos sociopolíticos más amplios es clave para explicar la (re)constitución de actores sociopolíticos y su capacidad para reelaborar las situaciones políticas. Aprender la actuación de estos actores, considerados no relevantes y difuminados en una anónima *resurrección de la sociedad civil* por los estudios transitológicos de la primera generación, en su interacción con las estructuras institucionales –sobre todo en el ámbito del poder local–, es sumamente importante para captar las mediaciones y potencialidades existentes entre los procesos microsociales de participación y movilización y los procesos institucionales macro vinculados a la representación política de demandas.

Los problemas de gobernabilidad derivados de la exclusión política apuntados anteriormente señalan a la participación como un camino esencial para que los diversos grupos sociales asuman su pertenencia a la comunidad política. Por estas razones, es cada vez más necesario que el estudio de las diferentes formas de participación en los distintos ámbitos de las instituciones del Estado adquiera mayor centralidad en el estudio de “la conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado”. ■

27 En el periodo 1978 a 1993, los homicidios han aumentado en Sao Paulo en un 430%, y las ciudades de Sao Paulo y Río de Janeiro arrojan una medida de 64 homicidios por cada mil habitantes. Ver *Carta Capital*, del 2 de septiembre de 1998.

Bibliografía

- A survey of Brazil: Half-empty or half-full?, *The Economist*, April 29th, 1995.
- Andrade, Regis Castro de, "Presidencialismo e reforma institucional no Brasil", *Lua Nova*, n. 24, 1991.
- Avelino Filho, George, "Clientelismo e política no Brasil", *Novos Estudos Cebrap*, n. 38, 1994.
- Calderón, Fernando, et al., "Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, n. 52, 1994.
- Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario, "Representación y gestión en la crisis. Diferentes apuntes." VV.AA. *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, CLACSO/Nueva Sociedad, 1992.
- Cardoso, Fernando Henrique, Notas sobre a reforma do Estado. *Novos Estudos Cebrap Cebrap*, n. 50, marzo de 1998.
- Dimenstein, Gilberto y Souza, Josuas de, *A Historia Real. Trama de uma sucessão*, Sao Paulo, Ed. Ática/Folha de Sao Paulo, 1994.
- Faucher, Philippe, ¿Restaurando a governabilidade: o Brasil (afinal) acertou?, *Dados*, v. 41, n. 1, 1998.
- Genro, Tarso, A roupa nova do rei, *Novos Estudos Cebrap Cebrap*, n. 50, marzo de 1998.
- Gianotti, José Arthur, "Em torno das eleições", *Novos Estudo Cebrap*, n. 40, noviembre de 1994.
- Gugliano, Alfredo Alejandro, *El Partido dos Trabalhadores, las elecciones presidenciales y el futuro de Brasil*, ponencia presentada en: "Partidos Políticos y Modernización en América Latina", Tribuna Americana, Casa de las Américas, 1 de julio de 1994.
- Guimaraes, Roberto, "Desarrollo con equidad, ¿un nuevo cuento de hadas para los años 90?", *Síntesis*, n. 10, 1990.
- Jacobi, Pedro, "Descentralização" en Andrade, R.C. de y Jaccoud, L. *Estructura y Organização do Poder Executivo*, Brasilia, ENAP, 1993.
- Jerez, Ariel, "Brasil: intelectuales y socialdemocracia", *El Viejo Topo*, n. 87, 1995.
- Keck, Margareth, PT: *A lógica da diferença*, Sao Paulo, Ed. Ática, 1991.
- Lamounier, Bolivar y Meneguello, Raquel, *Partidos Políticos e Consolidação democrática: o caso brasileiro*, Documento de trabajo, IDESP, 1986.
- Lechner, Norbert, "A la búsqueda de la comunidad perdida. Los retos de la democracia", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, n. 121, 1991.
- Lima, N, "O cuarto poder nas maos da política", *Imprensa*, n. 52, 1991.

Bibliografía

- Lima, M.O.C y Bustani, C, "The Brazilian elections of 1994", *Electoral Studies*, n. 2, 1995.
- Mainwaring, Scott, "Partidos, políticos e sistemas eleitorais", *Novos Estudos Cebrap*, n. 29, 1991.
- , "Democracia presidencialista multipartidaria: o caso do Brasil", *Lua Nova*, n. 28/29, 1993.
- Menéndez Carrión, Amparo, "Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto", *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO-Quito, n.1, 1991.
- Muszynsky, Judith y Menedes, A. M.T., "Democratização e opinião pública no Brasil", Lamounier (Org.) *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, Sao Paulo, Ed.Sumaré/IDESP, 1990.
- Nobre, Marcos y Freire, Vinicius, "A Política difícil, estabilização imperfeita: os anos FHC", *Novos Estudos Cebrap*, n. 51, julio de 1998.
- Novaes, Carlos Alberto M, "Dinâmica institucional da representação. Individualismo e partidos na Câmara dos deputados", *Novos Estudos Cebrap*, n. 38, 1994.
- O'Donnell, Guillermo, "Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais", *Novos Estudos Cebrap* n. 36, 1993, pp. 123-147.
- Oliviera, Francisco de, AA derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC@. *Novos Estudos Cebrap Cebrap*, n. 50, marzo de 1998.
- Paramio, Ludolfo, "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo", en *Revista Internacional de Sociología*, n. 7, 1994.
- Pecaut, Daniel, *Os intelectuais e a política no Brasil*, Sao Paulo, Ed. Atica, 1990.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser "A economia e a política do Plano Real", *Revista de Economia Política*, n. 4, 1994.
- Plano, Fernando y Cardoso, Henrique, "Exposição de motivos n. 395, 17 de diciembre de 1993, *Revista de Economia Política*, n. 2, 1994.
- Porto Pereira, Mauro y Soares Guazina, Liziane, "A política na TV: O horário eleitoral da eleição presidencial de 1994, *Comunicação & Política*, Vol. I, n. 4, Sept.-Oct. de 1995.
- Reis, Fabio Wanderley, "Partidos, ideología e consolidação democrática" en: F. W. Reis y G. O'Donnell, (Orgs.), *A democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas*, Sao Paulo, Vértice. 1988.

Bibliografía

- Reis, Fabio Wanderley, "Governabilidade, instituições e partidos", *Novos Estudos Cebrap*, n. 41, 1995.
- Rodrigues, Leoncio Martins, "Eleições, fragmentação partidária e governabilidade", *Novos Estudos Cebrap*, n. 41, 1995.
- Sader, Emir y Silverstein, Ken, *Without Fear of Being Happy. Lula, The Workers Party and Brazil*, New York, Verso, 1991.
- Schmidt, Benicio Viero, "Transição política e crise de governabilidade no Brasil, Trindade, Hélgio, (Org.), *América Latina: eleições e governabilidade democrática*, Porto Alegre, UFRGS, 1991.
- Soares, Glaucio Ary Dillon y D'araujo, María Celina, "Los mitos de la prensa y las elecciones de 1990", *Revista de Estudios Políticos*, n. 71, 1991.
- Sorj, Bernardo, "Crisis social y crisis de las CC.SS en Brasil", en *Revista Mexicana de Sociología*, 1(91), 1991.
- VV.AA, *Viagem ao coração do Brasil*, Sao Paulo, Scritta, 1994.
- Weber, Max, *El Político y el Científico*, 10a. Ed., Madrid, Alianza, 1988.
-