Democracia y partidos políticos en Brasil: un debate.

Los partidos políticos y la “cuestión democrática” en Brasil presentan rasgos peculiares que los hacen particularmente relevantes para la discusión sobre la estabilidad política del resto de los países de América Latina. Tanto el proceso de apertura política (1974-1985) como los diez años de la **Nova República** (1985-1995) constituyen un verdadero laboratorio de experiencias políticas que acompañaron una profunda transformación económico-social del país. La industrialización y urbanización producidas como consecuencia de la modernización de las últimas décadas conllevan profundos cambios en las estructuras económicas y sociales y en los modos de participación política. La transición democrática iniciada en 1974 se desarrolló a lo largo de una secuencia de avances y retrocesos políticos en el marco de una crisis económica que se hace evidente en 1979 y alcanza carácter recesivo a partir de 1981. La elección directa de gobernadores en 1982, la reestructuración de nuevos partidos con vistas a la transición, los pactos y coaliciones, las presiones sectoriales en el seno del gobierno desencadenaron finalmente el cambio político en 1985.

Las etapas de la **Nova República** se caracterizan por la continua interacción entre las dificultades económicas y las negociaciones políticas. Los planes de estabilización económica implementados, así como el esfuerzo por sentar las bases de la institucionalidad democrática con la Constitución de 1988, se convirtieron en el ámbito de confrontación de los intereses sectoriales, regionales y corporativos; los avances político-institucionales (la rutina electoral, sobre todo) tienen lugar en un clima de inflación y deuda pública en aumento hasta desencadenar la “crisis fiscal” y el inmovilismo del Estado, o como lo llama Bolívar Lamounier el “síndrome de parálisis hiperactiva”. Los gobiernos de José Sarney y Collor de Mello fracasaron en sus intentos de estabilizar la situación económica y recién en 1994, el **Plan Real** de Fernando Henrique Cardoso parece haber puesto un freno a la espiral hiperinflacionaria. Pero las consecuencias del estancamiento económico, la inflación, la corrupción, la desigualdad social, han generado severas tensiones en el sistema que ponen en peligro la “frágil identidad institucional”.¹

La institucionalidad política se asocia naturalmente a la existencia de partidos políticos. La idea más difundida sobre el sistema partidista brasileño se traduce en los conceptos de fragilidad, fragmentación e inestabilidad. El período 1946-1964 se considera la primera etapa de un régimen

formalmente democrático en la historia de Brasil, durante la cual se produce, efectivamente, la ampliación de la participación política a través de partidos organizados a nivel nacional y se implanta el voto universal y secreto. La discusión sobre los partidos en ese período gira en torno a la “política de clientela” o “política ideológica”, es decir, en qué medida los partidos políticos se van convirtiendo en vehículo de la participación política, ideológicamente diferenciados en relación a los grandes temas de la época como el desarrollo y la modernización. La interpretación más general se refiere a que la crisis de 1964 se habría producido precisamente por la incapacidad del sistema político, a través de los partidos, de institucionalizar las demandas económicas y sociales producidas por el proceso de industrialización y el clientelismo, como estilo de incorporación política, había constituido un obstáculo para el desarrollo de un sistema de partidos con unidad programática e ideológica.

A partir de 1964 se introdujeron nuevos conceptos en el debate. La preeminencia del Estado sobre la sociedad civil a lo largo de la historia, la cooptación sobre la representación como mecanismo de integración política, se agregan al clientelismo como variables explicativas de la fragilidad institucional de los partidos políticos. Las profundas transformaciones económicas y sociales que se producen durante el régimen militar (1964-1985) y la peculiar modalidad de transición política a través de elecciones controladas vuelven la atención hacia otras categorías no menos relevantes y que pretenden dar cuenta de las nuevas realidades. Así, la “progresiva constitución de la ciudadanía”, en la medida en que los cambios económicos y sociales diluyen los lazos de dependencia personal, y la “incertidumbre” que se genera en el proceso político-electoral durante la transición confieren al voto y la “representación política” una relevancia particular.²

El desarrollo de partidos políticos durante el régimen militar, que da a la dictadura brasileña un carácter diferente al resto de las dictaduras latinoamericanas, y el proceso de apertura política orientado desde el gobierno, encaminó los análisis en la búsqueda de signos posibles de constitución de partidos diferenciados ideológicamente, en la medida en que el mecanismo electoral y los partidos se fueron convirtiendo en el instrumento de confrontación con la dictadura. En verdad, esta confrontación a través de elecciones adquirió un carácter plebiscitario; cuando la oposición ganaba espacio, la intervención del gobierno, cambiando las reglas de juego, obligaba al reacomodo de las fuerzas opositoras, obstaculizando cualquier proceso de consolidación partidista sobre la

base de una auténtica representación de intereses, con la excepción quizás del **Partido dos Trabalhadores (PT)** que nace como resultado de las movilizaciones obreras y en representación de un nuevo movimiento sindical.

La fragmentación partidista provocada por el casuismo electoral implementado por la dictadura no impide que el **Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)** se convierta en el polo de aglutinación de las fuerzas de oposición y en el eje de la Alianza Democrática que conduce al cambio político en 1985. El partido que había conducido la campaña de democratización era, sin embargo, una agrupación política muy heterogénea. En el período que se inicia en 1985 con la **Nova República** el pluripartidismo cada vez más fragmentado plantea el debate sobre la viabilidad del sistema democrático con un débil sistema de partidos.

María do Carmo Campello de Souza³ adelanta una explicación sobre la frágil institucionalización del sistema partidario desde la perspectiva de su relación con el Estado, con el sistema político en su conjunto y no meramente la correlación partido-clase social. Los conceptos de institucionalización y representatividad fundamentan su hipótesis. Considerando la actualidad de su planteamiento, haremos una síntesis de su argumentación: un sistema relativamente autónomo está conformado por subsistemas, como el sistema partidario, los grupos de interés y el Estado, y funcionan interdependientemente. Una organización se afirma o institucionaliza en la medida en que se identifica con determinada actividad y se asegura el acceso o la participación en las decisiones significativas en relación con estas actividades y el control de los recursos necesarios. La idea de **institucionalización** es inseparable de la idea de **representatividad** (en relación a una clientela o base social específica) y de **autonomía** relativa no sólo frente a otras organizaciones sino también frente a la clientela de la propia organización, es decir, es capaz de afirmarse en el espacio de las demás organizaciones de la arena política. Representatividad y autonomía son dos momentos del concepto de institucionalización. Esto es válido para un partido en relación al electorado cuyos intereses debe articular y convertir en propuestas de actividades y apropiación de recursos correspondientes. La representatividad de un partido no se reduce a la correlación partido-clase pues “representar” significa la capacidad concreta de viabilizar la formación de organizaciones y de implementar políticas específicas, convertir los intereses generales de esa clase en políticas específicas, lo cual implica una autonomía relativa del partido para actuar individualmente o con alianzas.

Campello de Souza sostiene que la institucionalización del sistema partidario significa que la toma de decisiones gubernamental es susceptible de ser controlada o sujeta a la influencia de organizaciones partidarias. Cuando el aparato estatal representado por la burocracia civil y militar goza de sustancial autonomía frente a las organizaciones partidarias, el sistema tendería al “clientelismo” como forma de controlar los recursos, sin mayor influencia en la formulación de alternativas o hacia pseudo-partidos. La relación histórica de los partidos y el Estado en Brasil produce un sistema partidista privado de poder en el proceso de toma de decisiones. La importancia del partido como institución (o el grado de institucionalización del sistema partidario) en relación a otras fuerzas que componen la estructura del Estado puede hallarse en relación inversa a la centralización de éste; la existencia de una estructura estatal centralizada y burocrática **antes** de la consolidación de un sistema de partidos constituye un obstáculo a su institucionalización y un estímulo al clientelismo. El clientelismo de Estado se convierte en una condición necesaria para la supervivencia de los partidos políticos y la competencia por sus recursos es el rasgo característico de las formaciones partidistas brasileñas. El clientelismo se revela en este enfoque no como supervivencia de relaciones tradicionales que conspira contra la “autenticidad ideológica” sino como mecanismo de integración política. El clientelismo a través de los partidos protege al Ejecutivo de las presiones sociales y le confiere gran autonomía en el proceso de decisiones, reforzando su centralización y limitando, al mismo tiempo, la capacidad de los partidos para ejercer influencia.

El núcleo central de la explicación de Campello de Souza sobre la frágil institucionalización y fragmentación de los partidos radica en el carácter centralizador y burocrático del Estado a lo largo de la historia brasileña. A esto se agrega el condicionamiento que ejercen los intereses regionales y su acceso al clientelismo del Estado a través de los partidos políticos. La autora analiza cómo el **Estado Novo** (1937-1945) y su configuración burocrática y corporativa influyó en el surgimiento de los partidos políticos en la primera etapa democrática de la historia brasileña (1946-1964). Explora también la tendencia a la consolidación de un sistema partidario durante ese período y argumenta que habría sido esa tendencia, sumada a otros factores, la causa de la crisis de 1964. La situación de los partidos

políticos en la **Nova República** se encuentra nuevamente condicionada por la estructura tecnoburocrática desarrollada por el régimen militar y por los mecanismos particulares de la transición democrática.⁴

Además de la influencia que la centralización y burocratización histórica del Estado ejercieron sobre los partidos políticos desde su origen, restándoles capacidad de autonomía y reforzando el clientelismo de Estado, debemos destacar dos aspectos que contribuyeron a su fragilidad institucional: la cultura política y la legislación electoral. En el primer caso se trata de la presencia de “legados tradicionales” que obstaculizan la consolidación de identidades partidistas y en el segundo, de instituciones que confirman la persistencia de un pacto político entre las élites que dificulta cualquier proceso de democratización. Señalaremos los rasgos generales de los tres aspectos que, a nuestro juicio, influyen en las condiciones que dan al sistema de partidos brasileño sus características peculiares.

Brasil: centralización y burocratización del Estado.

La confrontación entre centralismo y federalismo fue una constante en la formación del Estado brasileño desde sus orígenes. El separatismo regional con raíces en las capitanías hereditarias dependientes directamente de la metrópoli colonial, en las sucesivas divisiones administrativas y en un proceso de independencia realizado por la clase dominante que impuso la monarquía, se constituyó en el verdadero eje de los conflictos que jalonan la historia del Brasil. El imperio fue centralizador y conservador. El emperador impuso la constitución de 1824 y la burocracia imperial controlaba los cargos públicos y ejercía supervisión sobre las provincias en las que, sin embargo, se iba fortaleciendo el poder de las oligarquías locales. El ejercicio del “Poder Moderador” del emperador, instituido por el Acta Adicional a la Constitución de 1824 permitió conciliar los intereses del poder central y las rivalidades regionales. A este período de centralización sucedió la **República Velha** (1889-1930) que significó el triunfo de los intereses estaduais. La llamada “política de los gobernadores” concedió mayor autonomía a las regiones, autonomía financiera y política y organización de sus propias fuerzas armadas. El nuevo régimen, presidencialista, se sostiene por el consenso entre las élites regionales que da estabilidad al sistema. El presidente era elegido de mu-

tuo acuerdo entre los estados más poderosos (Río de Janeiro, Minas Gerais y São Paulo) manteniendo así la vigencia de un poder central sobre el separatismo regional. Como sostiene Helgio Trindade, el hecho de haber conquistado rápidamente la unidad política, de mantener la continuidad en relación con la administración colonial a través de la monarquía, facilitó el acuerdo básico de la élite política brasileña para afirmar la unión territorial y el control del aparato estatal. El poder regional se adapta a un sistema en la medida en que “la distribución de los beneficios en el interior de las élites crea las condiciones materiales indispensables para la legitimación de un estado nacional”. Cuando se inicia la etapa republicana en 1889, el regionalismo no amenaza la estabilidad política sino que se renueva el pacto oligárquico bajo el marco de un aparato estatal complejo y estable.⁵ El fin de la esclavitud, el auge de la economía cafetalera, la inmigración, fortalecieron el poder económico de las élites regionales; su control autoritario se mantuvo gracias al dominio clientelista de la sociedad rural a través de los partidos regionales y de formas coercitivas de dominación.

Con la Revolución de 1930, los estados perdieron autonomía pero no se destruyeron las bases socio-económicas del poder oligárquico. Las tendencias liberales que impulsaron el movimiento revolucionario de 1930 a través de la Alianza Liberal y se expresaron temporalmente en la Constitución de 1934, no lograron superar las dos tendencias antiliberales en desarrollo, el estatismo y el autoritarismo, que condujeron a la implantación del **Estado Novo** bajo la dictadura de Getulio Vargas (1937-1945). Este reflujo autoritario impuso la instauración de un régimen centralizado, corporativista, burocratizado. Los conflictos que se suscitan desde la Revolución de 1930 hasta la implantación del **Estado Novo** pueden ser vistos como consecuencia de las tentativas de institucionalización política sobre bases de poder que no han sido removidas y se fundan en la política de los estados. La confrontación entre centralización y autonomía estadual, unidad nacional y regionalismo se resuelve en favor del autoritarismo corporativista. “La ‘idea corporativa’ de la época tenía por lo menos tres elementos: el mito de la tecnocracia, el mito de la representación técnico-profesional y la panacea de los consejos técnicos.”⁶

El **Estado Novo** reforzó la centralización del Estado y la máquina burocrática a través de mecanismos de absorción y cooptación de los grupos de intereses regionales y funcionales. Sus instrumentos fueron las **interventorias** y los departamentos administrativos que permitían al go-

bierno articular las oligarquías estatales a los ministerios y a la Presidencia de la República. A través de las interventorías y de los departamentos estatales del Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), el varguismo logró el control político estadual y produjo un realineamiento de las oligarquías regionales. La creación de institutos y consejos técnicos permitió la ampliación de los instrumentos de control sobre la economía. Finalmente, la expansión y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas contribuyeron al proceso de centralización al debilitar el poder de las milicias estatales e intervenir a través de sus cuadros técnicos en la planificación del desarrollo industrial.

El período democrático (1946-1964) se desarrolla bajo la tensión entre la ampliación de la participación política a grupos sociales cada vez más amplios y el control oligárquico que se ejerce a través de los dos partidos nacionales emergentes, el **Partido Social Democrático (PSD)** y **União Democrática Nacional (UDN)**, mientras el **Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)** aparece bajo el control del varguismo. El advenimiento del pluralismo partidista, las elecciones directas, la separación formal de poderes del Estado, establecido por la Constitución de 1946, son síntomas de un proceso de efectiva democratización. Sin embargo, la presencia de una burocracia estatal consolidada y con poder de decisión, la estructura sindical corporativista, y la continuidad del sistema de interventorías, ahora vinculado a las instituciones partidistas, obstaculizaron la expansión de valores democráticos. Los estados recuperaron autonomía pero el proceso de centralización se canalizó a través del intervencionismo estatal en los proyectos de desarrollo económico. Un nuevo ciclo de centralización y autoritarismo que pretendió anular la fuerza centrífuga del poder regional se inició con el golpe militar de 1964.⁷

En cada uno de los ciclos de cierre y apertura del sistema caracterizados por la pugna entre centralismo y federalismo, la presencia del Estado a través de la burocracia constituye el eje de la formación económico-social brasileña. La burocracia administrativa y financiera de la época imperial se irá convirtiendo en tecnoburocracia propiamente dicha, con mayor entrenamiento económico y administrativo a medida que aumenta su incidencia en el control político y cuyo mayor desarrollo se produce en los períodos de gran centralización política, particularmente importante durante la dictadura militar (1964-1985) como consecuencia del desarrollo económico impulsado por el Estado. Esta constante del sistema político brasileño ha sido calificada de diferentes maneras:

“estamento burocrático”, “tecnoburocracia estatal”, “burguesía de Estado”, “tecnoburocracia patrimonial”⁸ Todas las definiciones destacan la existencia de un sector que se apropia del aparato administrativo y actúa como enlace de los intereses de las élites dominantes sobre la base de relaciones clientelistas. El autoritarismo militar no eliminó ni los elementos burocráticos ni los clientelistas sino más bien se acentuaron al aparecer nuevas áreas de intereses y nuevas clientelas. Alrededor del nuevo sistema de poder instaurado por el golpe militar de 1964 y estructurado alrededor de la alianza entre la gran empresa pública, la empresa privada y el capital extranjero se reorganiza la burocracia en lo que Fernando Henrique Cardoso llamó los “anillos burocráticos”, a través de los cuales se articularon los intereses privados y los mecanismos de cooptación política de los sectores económicos relevantes.⁹

El Estado es el centro en el que se plantean y dirimen los conflictos a través de la negociación política de las élites. El desarrollo nacional, particularmente desde la segunda posguerra, dependió del intervencionismo estatal; de ahí que la crisis de los 80s reveló no sólo sus límites sino la debilidad de un sistema político con una frágil organización partidista en una sociedad transformada por el crecimiento industrial y la urbanización.

Partidos y cultura política.

La percepción generalizada de la cultura política brasileña es la de un orden patrimonial y jerárquico que se expresa en una fuerte autonomía del Estado frente a la sociedad, un Estado con capacidad de intervención preventiva para evitar conflictos sociales y neutralizar la aparición de organizaciones que puedan significar un desafío al sistema. Este intervencionismo no ha significado meramente represión sino capacidad de alcanzar arreglos institucionales que conducen, por una parte, a la cooptación y, por otra, a la exclusión. Este modo preventivo de organización y desarrollo del Estado brasileño sería el origen de la naturaleza conciliadora y pragmática del sistema político que permitió a Brasil transitar de un régimen a otro a lo largo de su historia sin que los cambios implicaran rupturas profundas. El mantenimiento de una línea de continuidad institucional en el paso de un régimen a otro, la apelación a una cierta legalidad formal y la manipulación constante

de los recursos institucionales aparecen como los mecanismos de adaptación de las élites políticas al desafío planteado por el proceso histórico de transformaciones estructurales.¹⁰

Si tomamos en consideración la influencia de la cultura política en las condiciones y posibilidades de consolidación de regímenes democráticos y representativos, en el caso de Brasil, los enfoques varían desde la consideración de la influencia ejercida por la tradición ibérica cuyos componentes aparecen irreconciliables con el desarrollo de una verdadera democracia, hasta la perspectiva histórico-conflictual que remite a los modos históricos de formación del sistema político y según la cual la cultura política es causa y consecuencia del funcionamiento del mismo. No es nuestro objetivo realizar un análisis en profundidad sobre el tema sino destacar algunos de sus rasgos fundamentales que han influido en el modo particular de concebir la vida política, la representación y participación social y, por ende, a los partidos políticos.

El clásico enfoque sobre el “dualismo estructural” de Brasil destaca la contradicción entre las instituciones políticas y la realidad social, dos esferas que responden a diferentes pautas culturales; una dicotomía entre el Brasil “legal” y el Brasil “real” impediría la emergencia de valores democráticos auténticos. Una explicación posible del origen de esta dicotomía sería el desarrollo político centrado en el Estado y en la cultura política de las élites brasileñas cuyo dominio y control precedió a la expansión de la participación social. Los modos históricos de formación del Estado y de la representación de los intereses sociales son importantes pues dan origen a las instituciones políticas que, al establecerse, ocupan espacios en el sistema político e influyen en el funcionamiento de los distintos actores políticos.¹¹ Es decir, la interacción entre las instituciones y los actores va conformando un sustrato cultural que permea el funcionamiento de todo el sistema. Las condiciones bajo las cuales se cumplieron las etapas del proceso de construcción del Estado y el modo en que las élites dominantes actuaron para mantener la unidad territorial y un poder central fuerte ayudan a explicar la interpretación generalizada sobre el origen patrimonial del Estado brasileño y la política de exclusión social que desarrollaron las élites a través de los mecanismos institucionales.

El pensamiento político brasileño del siglo XIX combinó los principios del liberalismo político con el positivismo adaptándolos a la realidad brasileña. La formación de las élites políticas en Brasil estuvo ligada estrechamente a las Escuelas de Derecho, desarrollando una tradición

“legalista” apegada a ciertos principios formales de representación para legitimar el poder pero en abierta contraposición con una realidad social totalmente excluida del marco institucional. La tradición política del imperio burocrático y centralizado, el sistema esclavista y jerárquico de la sociedad establecido sobre una alta concentración de la propiedad agraria y altas tasas de crecimiento de la población son rasgos que contribuyeron a fortalecer el pensamiento político elitista. La marginación sistemática de la población en los arreglos del poder explicaría la estabilidad pues la participación política fue casi nula hasta épocas muy recientes. Los movimientos sociales que muchas veces adquirieron un contenido revolucionario tuvieron un carácter aislado y fuera del sistema político. Cuando la primera etapa de urbanización e industrialización propició la emergencia de sectores sociales especialmente urbanos, una ampliación restrictiva de las instituciones fue la vía de resolución para su incorporación política. El grueso de la población se mantuvo dentro de los límites de una sociedad jerárquica y autoritaria asentada en una economía agrícola mayoritariamente analfabeta.¹²

En la perspectiva de una imagen de la sociedad atravesada por fuertes desigualdades sociales y pobreza, los valores políticos liberales sustentados en los derechos individuales encontraron poca repercusión. La adopción de las instituciones representativas se hizo, en las etapas de ruptura del sistema, bajo condiciones restrictivas y subordinadas al poder autoritario. La idea de representación política sólo tenía un carácter formal. Esta concepción de la vida política, con algunas variantes, caracterizó las distintas etapas del proceso histórico brasileño. La Constitución liberal de 1891, promulgada después de la caída del Imperio y bajo la influencia de las corrientes del liberalismo y el positivismo no cambió la estructura de poder. El pacto político de las oligarquías regionales, expresado a través de la política de los gobernadores, se consolidó sobre la base de instituciones representativas meramente simbólicas asentadas en las relaciones tradicionales de poder entre las cuales el **coronelismo** cumplió un papel relevante y contribuyó a desprestigiar el proceso electoral. La relación entre el poder político y los intereses privados se hizo transparente y el proceso electoral fue el instrumento de control que garantizaba el mantenimiento del pacto federal y la exclusión social.¹³

Con la Revolución de 1930 y el advenimiento del **Estado Novo** la cultura política desarrolla nuevos elementos. El descontento de las clases medias urbanas y del sector militar, las demandas

de nuevos grupos económicos ligados a la industrialización, la necesidad de recomponer un poder central para contrarrestar el desmembramiento regional del pacto oligárquico, generaron nuevos valores que giraron en torno a la idea de nación, modernización institucional e incorporación de nuevos sectores sociales. La ideología liberal de las élites políticas ligadas al poder agrario tuvo que confrontar los riesgos de una ampliación de la participación política y, en consecuencia, dar espacio a la representación a través de partidos. El debate ideológico que siguió a la Revolución de 1930 cimentó los rasgos más sobresalientes de la cultura política brasileña fundiendo la tradición oligárquica y elitista con los reclamos de una nueva estructura política que consolidara los fundamentos de una nación moderna. La confluencia de una tendencia liberal y otra autoritaria se resolvió en favor de una visión que privilegiaba la unidad nacional. La dicotomía centralismo-autonomía regional, unidad nacional-regionalismo se superpuso a cualquier otra cuestión. Los grupos de la élite política que conformaron la Alianza Liberal (**tenentes** civiles y militares, comunistas), los integralistas, los grupos oligárquicos regionales que accedieron al poder después de la Revolución de 1930, coincidieron desde diferentes perspectivas y con diferentes argumentaciones en una propuesta anti-liberal y en una visión autoritaria de la vida política y de los partidos.¹⁴

Entre 1930 y 1937, fecha en que Getulio Vargas instala la dictadura del **Estado Novo**, se gestaron nuevos elementos que luego se integrarían al sistema político moderno de Brasil, reforzados por tendencias culturales emergentes: la idea de nación y un concepto de representación que apuntaba a concebir el interés general por encima de los intereses particulares, una política de conciliación que fundamentaría un tipo de representación corporativista más que partidista sin dejar de mantener el apego a la tradición “legalista” para legitimar institucionalmente las relaciones de poder establecidas. Esto fue resultado de dos tendencias contradictorias; por una parte, una de las demandas fundamentales de la Revolución de 1930 había sido la “moralización de las prácticas electorales”, prácticas que habían servido de instrumento de control durante la **Republica Velha** (1891-1930) La introducción de nuevas instituciones parlamentarias y electorales tendía a la incorporación de los nuevos grupos sociales a la vida política y bajo cuya presión se había operado el cambio. Por otra, la dispersión del poder producida por el pacto oligárquico hizo aflorar una fuerte presión de reafirmación de la autoridad central. Resultado de la primera tendencia fue el Código electoral de 1932 y la Constitución de 1934 consagrando un sistema de representación

proporcional, base del sistema electoral aún vigente, que produciría una distorsión significativa en la representación política de los estados en la Cámara de Diputados y cuyo resultado no sería otro que mantener vigente el pacto entre las élites políticas; al mismo tiempo, con la introducción de una representación corporativista se pretendía alcanzar la integración autoritaria del orden político, reforzada por nuevos símbolos de identidad nacional. Se impuso una visión carismática del cargo presidencial y la visión paternalista y conservadora de una sociedad capaz de eludir los conflictos a través de una conducta flexible y conciliadora.

La instalación de un régimen democrático en 1946 no logró transformar las bases del sistema político. Las instituciones representativas se ampliaron y apareció un sistema de partidos con posibilidades de consolidación a partir de los clivajes derivados de la “revolución nacional y popular” pero no logró expresar los cambios estructurales operados en el sistema económico y social a raíz de los procesos de industrialización y urbanización. El desarrollo institucional fue importante pero meramente formal e instrumental para el control de las élites políticas; frente a la radicalización de las demandas y la incapacidad del sistema de canalizar el conflicto social, emergieron las tendencias del populismo anti-partido que reforzaban las relaciones personales del clientelismo tradicional. La crisis institucional desembocó en el golpe militar de 1964.

La ruptura política no significó la clausura total de las instituciones representativas. La tradición legalista se combinó con el papel tutelar de los militares para producir una dictadura que preservó, aunque distorsionado y manipulado constantemente, un sistema de representación que abriría la posibilidad de una transición negociada. “La concepción de tutelaje pertenece a una ideología autoritaria más amplia que presidió la última etapa de construcción del Estado: la empresa getulista de los 30s. Esta ideología incluye elementos que sostienen algunos de los mecanismos institucionales de la democracia representativa”.¹⁵

Todos los elementos que contribuyeron al desarrollo de una cultura política poco proclive a la democracia (centralismo estatal y burocracia, clientelismo y personalismo, tutela militar y predominio de los intereses de las élites políticas) han tenido que confrontar un serio desafío a partir de la instauración de la **Nova República** en 1985. La “revolución democrática” debía conducir a una reestructuración político-institucional que sentara las bases de un régimen democrático. La Constitución de 1988 reflejó esa tendencia pero el funcionamiento de las instituciones, en particu-

lar del sistema de partidos y las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo revelan la vigencia de patrones tradicionales de la cultura política. Una tradición de centralización estatal y burocratización, el carácter elitista de las instituciones, el personalismo en las relaciones políticas que se expresa en el clientelismo, la cooptación y la conciliación difícilmente sean compatibles con la autonomía de las instituciones que requiere una competencia democrática. A la concentración del poder en diversos núcleos burocráticos u oligárquicos se suma la concentración de la riqueza y el ingreso que agudiza las desigualdades sociales mientras aumenta la demanda de incorporación política de amplios sectores. En este sentido, el papel de los partidos políticos y la institucionalización de un sistema partidista resultan imprescindibles para crear las condiciones de estabilidad democrática. Como las demás instituciones, los partidos políticos brasileños mantienen rasgos muy enraizados en la cultura política tradicional y la legislación implementada desde 1985 los ha reafirmado. Es verdad que el proceso de liberalización política que comenzó en 1974 y promovió la transición democrática encontró en los partidos políticos y la contienda electoral el espacio fundamental para su evolución, a pesar de las manipulaciones del régimen militar. Esta circunstancia, si bien se correspondía con la tradición "legalista" y formal que pretendía mantener la dictadura, produjo un cambio cualitativo en el papel de los partidos políticos cuya institucionalización dependerá del proceso de consolidación democrática.

Sistema electoral y legislación partidista.

El sistema electoral, como las demás instituciones políticas, es resultado de las relaciones de poder que se generan en el interior del sistema político. En consecuencia, nos puede revelar las ideas que sobre participación y representación política sostienen los grupos de poder que se suceden a lo largo de la historia moderna de cualquier país y ésto, naturalmente, influye en la naturaleza de los partidos políticos.

Se ha subrayado insistentemente que los partidos políticos brasileños se caracterizan por su debilidad en lo que se refiere a disciplina, lealtades partidarias, organización y cohesión ideológico-programática, como consecuencia de lo cual no se ha institucionalizado un verdadero sistema partidista. El resultado de esta circunstancia ha sido la proliferación de partidos, los cambios de

partido, la conducta individualista de los políticos y, en general, el personalismo que caracteriza las relaciones de la clase política y sus electores.

Una de las causas frecuentemente atribuida a este fenómeno es la legislación electoral y de los partidos. Si tomamos en cuenta las condiciones históricas de desarrollo del Estado en Brasil, la dicotomía de un sistema político que se fue conformando sobre la base de un acuerdo básicamente elitista en torno a una autoridad central y burocrática, legitimada a través de un sistema representativo meramente formal y una sociedad fuertemente jerárquica fundada en relaciones de poder patrimonialista, no es difícil suponer que los mecanismos de representación se convirtieran en instrumentos de control y dominio. Las transformaciones estructurales operadas a través del tiempo por efecto de los cambios económicos y sociales provocaron una constante manipulación institucional que revela los intentos por mantener la participación política bajo estricto control. La “ingeniería electoral” y los “casuísmos” en materia de legislación electoral y partidista forman parte del modo particular de procesar el desafío que históricamente han planteado las demandas sociales de participación y ampliación de derechos. Una revisión sumaria de estos procesos nos permitirá poner de relieve un componente importante del sistema político-institucional y nos ayudará a comprender un aspecto del modo particular de concebir las relaciones políticas y los partidos así como las posibilidades o límites para la consolidación democrática..

Durante el Imperio y la República Velha la participación electoral estaba sometida abiertamente al control del gobierno y el fraude se institucionalizó favorecido por las mismas leyes electorales, los mecanismos del proceso y las condiciones sociales. Bajo la monarquía el voto era indirecto y censitario; la calificación dependía de las mesas electorales cuya composición arbitraria les confería poderes casi ilimitados. Se introdujeron algunas medidas para mejorar el proceso, como las instrucciones electorales de 1842 que pretendieron disminuir las funciones de las mesas electorales. La calificación de los votantes quedaba en manos de una junta integrada por el juez de paz, el párroco y el delegado de la policía. La mesa electoral continuó, sin embargo, con el derecho de contar los votos, atribución que continuó hasta la creación de la Justicia Electoral en 1932. En 1881 se pretendió dar mayor neutralidad al proceso asignando a las autoridades judiciales la tarea de calificación. En todos los casos, las relaciones políticas definían tanto la conformación de

las mesas como la calificación de los votantes. El fraude electoral se verificaba en todas las instancias. La Cámara de Verificación de poderes que debía confirmar a los elegidos completaba la cadena de la manipulación electoral, resultado de lo cual ninguno resultaba elegido contra la voluntad del gobierno o sus agentes locales. Si resultaban elegidos o confirmados miembros de ambos partidos en pugna la decisión se tomaba según la tendencia de los jueces o la voluntad máxima del Poder Moderador del Emperador. La elección era un mecanismo para constituir una cámara unánime y que el partido de turno pudiera gobernar; la alternancia reflejaba el predominio de una facción sobre otra. De esta manera “el sistema representativo implantado en Brasil y que se perpetuó hasta el fin de la Primera República -para no decir más allá aún- tenía la señal invertida: no eran los electores, los representados, los que elegían a los representantes; al contrario, eran los ‘representantes’ los que producían a los representados.”¹⁶

A pesar de los intentos formales de controlar el fraude durante la **República Velha**, la sedimentación del poder de las oligarquías estaduais propiciada por la política de los gobernadores exigió nuevos mecanismos de control político no institucionales, siendo el **coronelismo** el más importante. El Reglamento Alvim de 1890 que regiría las elecciones para la Constituyente eliminó la propuesta de la ley de 1881 en cuanto a la interferencia de las autoridades judiciales para lograr mayor neutralidad en las elecciones. Según el nuevo reglamento, los intendentes pasaron a controlar el procedimiento electoral y la mesa electoral constituída dependía de los poderes municipales. La manipulación de los votos, el falseamiento de las actas, la corrupción, se mantuvieron simultáneamente con la promulgación de las leyes¹⁷ que, por una parte, pretendían superar algunos vicios tradicionales del proceso electoral pero, por otra, no hicieron sino garantizar el control político que permitiera mantener el statu quo. Los **coroneis** a nivel municipal controlaban la fuerza electoral a través del **voto de cabestro** y respondían a los diferentes intereses de los grandes **fazendeiros**. La corrupción electoral durante la **República Velha** alcanzó niveles escandalosos. “Las elecciones no eran una cuestión electoral sino una cuestión de poder. La utilización del poder del Estado por los gobernadores, el control de la Asamblea por su partido y la institución de la ‘verificación de poderes’, hacían difícil que un candidato que no fuese apoyado por el gobernador se eligiese.”¹⁸ Aunque formalmente el régimen representativo se mantuvo sustentado en la participación electoral, en la práctica el gran elector siguió siendo el poder oligárquico de turno.

La Constitución de 1891 extendió el sufragio a los ciudadanos mayores de 21 años pero excluía a las mujeres, mendigos y analfabetos, eliminándose la renta como requisito. La representación estadual era proporcional a la población de cada estado con un mínimo de 4 diputados. Los gobernadores y presidentes fueron electos por el voto directo y popular en el marco del pacto de los gobernadores que establecía la alternabilidad de la presidencia entre los dos estados más grandes, Minas Gerais y São Paulo, política conocida como del “café con leche”.

Un cambio significativo ocurrió a partir de la Revolución de 1930. Aún cuando el peso de la economía agraria y por ende del electorado rural siguió siendo dominante, la irrupción de nuevos sectores sociales por efecto de los procesos de industrialización y urbanización de comienzos del siglo XX y las demandas del sector militar (**tenentes**) hicieron de la participación electoral un problema político. La “moralización del sistema representativo” fue una de las propuestas de la Alianza Liberal que llevó a cabo la Revolución de 1930. El Código Electoral de 1932 y la Constitución de 1934 introdujeron modificaciones sustanciales al ampliar la participación política e instrumentar nuevos modos de representación que respondían a la nueva realidad económica y social del país y fueron el resultado de los debates ideológicos de las élites políticas en el poder.

El Código Electoral amplió el sufragio a las mujeres, mantuvo la edad mínima de 21 años pero siguieron excluidos los analfabetos y mendigos. Introdujo la Justicia Electoral con la creación de un Tribunal Superior y Tribunales regionales y se consagró el voto secreto. Las conquistas legales que pretendían asegurar una menor interferencia del fraude contenían también dispositivos que facilitaron la intervención del poder público. Se instituyó la calificación *ex-officio*, es decir un ordenamiento corporativo que tenía el objetivo de controlar el voto urbano.¹⁹ Estos representantes fueron electos por las diferentes organizaciones para integrar la Asamblea Constituyente de 1934 y comprendían al sector de los funcionarios públicos, profesionales (divididos por sectores: agricultura y ganadería, industria, comercio y transporte, profesiones liberales y funcionarios públicos) empleadores y empleados. Si a esto se añade la influencia de los interventores designados por Getulio Vargas en los estados para las elecciones de los representantes estaduais, es fácil suponer que los nuevos mecanismos electorales facilitaron el control centralizado del nuevo gobierno.

Pero no fue la intervención del poder central lo que desvirtuaba el proceso electoral. La corrupción, el fraude, los nuevos artificios de manipulación, contribuían para dar continuidad a las

prácticas de la **República Velha**, particularmente en lo que se refiere al mantenimiento del voto clientelista o el voto de cabestro que no era otra cosa que el voto negociado o bajo coacción. La Revolución de 1930 no produjo un cambio en las tradicionales relaciones de la política oligárquica. No fue tanto una revolución social como política al reformular el pacto entre las élites y ampliar el sistema de participación. De ahí el debate ideológico vigente en esa década entre una corriente liberal que proponía un sistema representativo ideal y los partidarios de una solución autoritaria.

Las resoluciones introducidas por el Código Electoral y confirmadas por la Constitución de 1934 implantaron el sistema proporcional y el **mecanismo das sobras**, un sistema en dos etapas que consiste en la asignación de bancas según el número de votos por partido y en una segunda instancia la adjudicación de las bancas sobrantes por mayoría simple a los candidatos más votados. Los estados constituyen un solo distrito electoral y el número de diputados es proporcional a la población de cada unidad. En este último punto se introdujo una modificación que cambió sustancialmente el sentido de la proporcionalidad: la proporción establecida en 1934 fue de un diputado por cada 150.000 habs. hasta 20 y luego un diputado por cada 250.000 habs. Otro elemento relevante del sistema electoral fue que el umbral mínimo para alcanzar una banca, es decir el cociente electoral (Nº de votos dividido por el Nº de bancas) era mínimo, de modo que resultaba factible que muchos partidos pudieran alcanzar representación o se impulsara la formación de coaliciones de partidos para lograr representación. A su vez, la representación proporcional se combina con listas abiertas, esto es, se permite el voto preferencial. Ambos factores introdujeron las condiciones que favorecieron el mantenimiento de las relaciones personales y las alianzas ocasionales en la conformación de los partidos y, como veremos más adelante, se constituyeron en los elementos más críticos de la organización y estructuración del sistema de partidos.²⁰ Los convulsionados años que siguieron a la Revolución de 1930 y la imposibilidad de consolidar la estabilidad política culminaron con la implantación del **Estado Novo** y la dictadura de Getulio Vargas en 1937.

Durante el periodo democrático que se inicia en 1945 con la caída de Getulio Vargas y termina con el golpe militar de 1964, el sistema político brasileño se abre bajo la presión de los cambios estructurales en la sociedad y economía del país. Se ponen en funcionamiento las instituciones representativas y los partidos políticos alcanzan dimensión nacional. Para la primera elección de presidente y de una Asamblea Constituyente encargada de elaborar la constitución, el pro-

ceso electoral se hizo, sin embargo, según las normas que permitían la calificación *ex-officio* y el sistema proporcional con listas abiertas además del **mecanismo das sobras**. La Asamblea Constituyente que elaboró la Constitución de 1946 no modificó las relaciones consolidadas durante el régimen varguista y las modificaciones introducidas en la legislación electoral respondían a las negociaciones y transacciones entre los grupos dominantes. El tema central del debate fue la asignación del número de representantes a la Cámara de Diputados por cada estado. El artículo 58 que reglamentó la representación de los partidos en la Cámara Federal en relación a la distribución geográfica de la población fue el instrumento de la manipulación del sistema de representación que mantuvo el control oligárquico del poder. Se establecía un mínimo de 7 diputados por estado y un máximo imperfectamente proporcional al asignarse 1 diputado por cada 150.000 habs. hasta 20 y más allá de ese límite 1 diputado por cada 250.000 habs. Esto significaba que el voto de los estados más poblados, generalmente industrializados y urbanizados tenía menos valor, mientras que la representación en el Senado consagró la igualdad de los estados al estipular 2 por cada uno. La interpretación sobre este particular arbitrio constitucional varía según los autores. Glaucio Soares interpreta que este artículo benefició a los estados y liderazgos conservadores de los estados más atrasados, lo cual es verdad. Campello de Souza sostiene que los estados “subrepresentados”, es decir, a los cuales no beneficiaba el Art. 58 eran los estados ricos del SE (São Paulo, Minas Gerais y Río Grande do Sul) y Pernambuco y Bahía, dedicados al latifundio como empresa exportadora. Contaban con el 70 u 80% del electorado, es decir, con posibilidades de modificar dicho artículo y se pregunta porqué no rompieron con una tradición electoral que provenía de la Constitución de 1934 para atenuar la desproporcionalidad. Su respuesta es que “la estructura de dominio se organiza en bases nacionales y que por consiguiente, los grupos dirigentes de los grandes estados, de tendencia conservadora, donaban poder legislativo a los socios menos afortunados de los estados menores”, es decir, se trataba de una nueva negociación entre las oligarquías de los estados mayores con la de los estados menores para combatir al enemigo común: los sectores emergentes de los centros urbanos e industrializados.²¹

Los datos sobre el crecimiento de la participación electoral expresan los cambios operados en el sistema político a partir de las transformaciones económico-sociales. En 1910, primera elección presidencial competitiva, el electorado sumaba 700.000 votantes distribuidos entre los esta-

dos de Minas Gerais, São Paulo, Bahía y Rio Grande do Sul. En 1933, el número de electores para la Asamblea Constituyente fue de 1.222.624 y en 1945 alcanzó la cifra de 6.000.000 de votantes. Los estados de São Paulo y Minas Gerais se afirman como los de mayor poderío electoral; el crecimiento continuo a lo largo del período reafirma el liderazgo de São Paulo pero se va produciendo una mayor dispersión electoral, indicativa del aumento cualitativo de la participación política.²²

Entre 1947 y 1950 volvieron a introducirse modificaciones que facilitaron la proliferación de partidos al no aplicarse la norma de la barrera mínima del 5%. La flexibilidad de la legislación partidista y electoral impulsó la formación de alianzas y coaliciones, sobre todo cuando el cociente electoral no permitía a un partido alcanzar representación.²³ Desde el punto de vista del sistema electoral, el período 1946-1964 se caracterizó por el establecimiento de normas de funcionamiento que influirían decididamente en el sistema partidista en la medida en que los partidos estaban en proceso de desarrollo. Los mecanismos estipulados tenían que responder a dos situaciones superpuestas: 1) la continuidad de las contradicciones tradicionales entre centralismo y regionalismo que se manifestaban en el clivaje político varguismo-antivarguismo y cuya resolución se canalizaba a través de la negociación entre las oligarquías estaduais y 2) el desafío de las transformaciones económicas y sociales que impulsaba las demandas de participación de nuevos grupos sociales. Esta última situación comenzó a darle a los partidos políticos un contenido nuevo que amenazaba superar los límites tradicionales de control.

El sistema proporcional que subrepresentaba a los estados más poblados y más desarrollados y daba sobrerrepresentación a los estados menos poblados y más conservadores que pugnaban por mantener su influencia en el Parlamento y la no coincidencia de las elecciones legislativas y presidenciales que reforzó al carácter plebiscitario que fue adquiriendo la elección del presidente, crearon distorsiones graves en el sistema de representación que coadyuvaron a la crisis institucional previa al golpe militar de 1964.

La flexibilidad de la legislación electoral y del funcionamiento de los partidos, así como el sistema electoral son los temas alrededor de los cuales gira la discusión sobre los obstáculos para una verdadera institucionalización del sistema partidista y explican el modo peculiar de actuación de los partidos políticos. Si la sobrerrepresentación de los estados menos poblados y más atrasados o la subrepresentación de aquéllos con más poder económico y político se ha interpretado como la

forma de un pacto entre las élites políticas regionales, la organización de los partidos y la actuación de los representantes no sometidos a reglamentos y leyes muy rigurosas ha contribuido a mantener el personalismo como base de las relaciones políticas y, por lo tanto, del clientelismo. Volviendo a la hipótesis de María do Carmo Campello de Souza, no se trata del clientelismo como supervivencia de relaciones tradicionales sino del modo particular a través del cual operan los partidos políticos en el contexto de un Estado fuertemente centralizado. La supervivencia de los partidos políticos depende de las interconexiones clientelistas con el Estado y la competencia por sus recursos es el rasgo característico de las formaciones partidistas brasileñas.²⁴

El sistema de lista abierta permite a los partidos presentar un gran número de candidatos en las elecciones proporcionales y si se produce una alianza de partidos, el número de candidatos se multiplica reduciéndose el control del partido. Por otra parte, las reglas del Congreso estimulan la formación de nuevos partidos pues aquél que sólo tiene 1 representante adquiere todos los privilegios; la magnitud del distrito (cada estado) y el bajo umbral o cociente electoral permiten que un gran número de partidos adquiera representación en el Congreso.

Estas condiciones de flexibilidad que estimulan la autonomía de los candidatos frente a los partidos responden a la tradicional conducta personalista de las relaciones políticas y se manifestaron en mayor o menor medida en cada uno de los períodos en los que funcionó, bajo esa modalidad, un sistema partidista. Sin embargo, esa tendencia se ha fortalecido a partir de la instalación de la **Nova República** y particularmente en los partidos que se han denominado “atrapa-todo”, es decir, los partidos sin clara definición ideológica y programática, esencialmente pragmáticos y electoralistas y cuya composición es muy heterogénea. La competencia entre los candidatos de un mismo partido puede ser más fuerte que la competencia interpartidaria. La autonomía de los candidatos frente al partido les permite apartarse del programa sin riesgo de sanciones. El partido depende más del candidato que a la inversa, en la medida en que el número de votos del partido depende del éxito personal del candidato.²⁵

El fenómeno de los cambios de partido así como el surgimiento de nuevos partidos simplemente usados para lanzar un candidato (partidos de alquiler) ya se había manifestado en el período de 1946-1964, pero se agudizó con la **Nova República**. Entre 1987 y 1990 casi 1/3 de los 559 representantes habían cambiado de partido desde su elección en 1986. La ausencia de una

clara proyección ideológico-programática que caracteriza a la mayoría de los partidos brasileños quedó en evidencia en las votaciones del Congreso Constituyente cuando los miembros de un mismo partido se dividieron en la votación de temas controversiales.

La existencia de un sistema electoral de lista abierta es decir, con el voto preferencial, si bien estimula la autonomía de los políticos respecto al partido, no es el único factor que explica la débil cohesión partidaria. La circunstancia de haber sido implementado a partir de 1945, cuando apenas estaban emergiendo los primeros partidos modernos creó las condiciones para favorecerla y, como observamos anteriormente, las instituciones reflejan el conjunto de elementos que conforman la cultura política. Habría que añadir a esto el predominio de los clivajes regionales; las organizaciones partidistas estatales no responden disciplinadamente a la organización nacional, no existe un liderazgo central y en cada estado los partidos gozan de la suficiente autonomía como para propiciar negociaciones y acuerdos. A pesar de pertenecer a partidos nacionales, los intereses regionales o la clientela local se imponen sobre la representación del partido.

El gobierno militar intentó limitar la independencia de los candidatos frente al partido introduciendo reglamentaciones que inducían a la disciplina partidista como la Ley de Disciplina Partidista de 1969 o el voto vinculado de 1981. Pero una de las primeras medidas del gobierno de la **Nova República**, en 1985, fue remover todas las restricciones impuestas al proceso electoral y a la conducta de los electores. La Constitución de 1988 no modificó sustancialmente la legislación electoral y de partidos. Las elecciones para la mayor parte de los cargos ejecutivos (presidente, gobernadores, alcaldes de ciudades de más de 200.000 habs.) se rigen por la fórmula de la mayoría con dos vueltas. Los diputados federales, estatales y representantes a los consejos de ciudad se eligen por el sistema de representación proporcional y lista abierta y cada estado elige 3 senadores. La Constitución mantiene la sobrerrepresentación de los estados menos poblados, haciendo del sistema proporcional el “más desproporcional del mundo”.

La legislación electoral permite apreciar la percepción que se tiene de los partidos, del sistema político y de la sociedad en su conjunto. En el caso de Brasil, desde que se introdujo el Código Electoral de 1932, los políticos brasileños han apoyado sistemas electorales que les conceden gran autonomía frente a los partidos. Cualquier limitación fue interpretada como una restricción autoritaria y se deriva de ello que son los individuos más que los partidos a quienes se considera

verdaderos representantes, siendo la disciplina partidista un obstáculo para la efectiva representación basada en las relaciones personales más que en un proyecto ideológico. Este funcionamiento de los partidos y de los políticos en Brasil debe finalmente relacionarse con la dependencia que mantienen del aparato del Estado. El acceso a los recursos materiales a través de un cargo ejecutivo permite el control de los partidos y éstos se convierten en las vías de comunicación del intercambio clientelista. A través del sistema electoral, las élites políticas han institucionalizado un mecanismo de control favoreciendo partidos débiles y estimulando un estilo clientelista e individualista de la representación.²⁶

La consecuencia de una legislación electoral y partidista tan flexible es una de las causas que ha conspirado contra el fortalecimiento de un sistema de partidos y debe interpretarse en relación a la formación histórica del Estado y las instituciones en su conjunto. Su debilidad, fragmentación, inestabilidad, su falta de cohesión y representatividad expresan también una ausencia de real vinculación con la sociedad y en este sentido la democratización en curso supone una ampliación del sistema político a través de una mayor incorporación política de la población, en una sociedad caracterizada por profundas desigualdades y tradiciones institucionales de exclusión social.

Notas.

1. Bolivar Lamounier: **Brazilian Democracy from the 1980s to the 1990s: the hyperactive paralysis syndrome.** Paper prepared for the Interamerican Dialogue, Washington, D.C., 1994, p. 8.
2. Bolivar Lamounier y María D'Alva Gil Kinzo: **Partidos políticos, representação e processo eleitoral no Brasil, 1945-1978.** En: **Boletim Informativo e bibliografico de Ciencias Sociais.** São Paulo: Cortez Editora, 1986.
3. María do Carmo Campello de Souza: **Estado e partidos no Brasil (1930-1964).** São Paulo: Alfa Omega, 1976. **A Democracia populista de 1945-1964: Bases e limites.** En: Alain Rouquié, Bolivar Lamounier y Jorge Schwarzer (eds): **Como Renasçam as Democracias.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1985. **The Brazilian "New Republic" under the "Sword of Damocles".** En Alfred Stepan (ed.): **Democratizing Brasil.** Oxford University Press, 1989.
4. La explicación más amplia sobre la fragilidad del sistema partidista brasileño está desarrollada en la parte I del libro: **Estado e partidos no Brasil....**, op. cit.
5. Helgio Trindade: **Bases da democracia brasileira: lógica liberal e praxis autoritaria (1822-1945).** En: Alan Rouquié, Bolivar Lamounier y Jorge Schwarzer (eds): **Como Renasçam....**, op. cit. p. 54 y sigs.
6. María do Carmo Campello de Souza: **Estado e partidos no Brasil (1930-1964),** op. cit. p. 71.
7. Bibliografía sobre historia estado novo y 1946-64
8. Véase Fernando Henrique Cardoso: **Autoritarismo e Democratização.** Río de Janeiro: Paz e Terra, 1975. **O modelo político brasileiro e outros ensaios.** Río de Janeiro: Difel, 1977. F.H. Cardoso y Bolivar Lamounier (eds): **Os partidos e as eleições no Brasil. As experiencias do Estado Novo e da democracia populista, 1937-1964.** Río de Janeiro: J. Olympio. Brasília: Câmara dos Deputados, 1977.
9. Fernando Henrique Cardoso: **O modelo político brasileiro e outros ensaios.** Op. cit.
10. Véase Amaury de Souza y Bolívar Lamounier: **A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira.** En: Bolivar Lamounier y otros: **De Geisel a Collor. O balanço da transição.** São Paulo, Editora Suma're, 1990, pp. 81.103.
11. Lamounier, Bolívar: **Brazil: Inequality Against Democracy** En: L. Diamond, Juan J. Linz and Seymour M. Lipset: **Democracy in Developing Countries. Latin America.** Vol. 4. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, USA, 1989. p. 142. Lamounier analiza las etapas de la construcción del Estado en Brasil: 1) El Imperio: construcción del Estado Hobbesiano; 2) La Primera República o Hobbes II; 3) Hobbes III: Getulio Vargas, correspondiéndose cada una con distintas modalidades de representación. La construcción del Estado hobbesiano bajo el imperio fue una autorización simplemente formal. Cuando sobrevino la competencia y el conflicto social se impuso una forma **descriptiva** de representación, mientras que bajo la presión de una mayor tensión social se generó una imagen simbólica de la representación a través de la construcción de una **auto-imagen** de nación.
12. Los cambios económicos y sociales se aceleraron con el fin de la esclavitud y la política de inmigración de la Primera República. En el decenio 1891-1900 entraron en Brasil más de 1.000.000 de inmigrantes y hasta 1930 más de 3.000.000, lo cual representaba una considerable fuente de cambio social que estimuló el proceso de industrialización y urbanización, pero manteniéndose excluida cualquier participación formal en la vida política del país. Hacia 1900 el 70% de la población era analfabeta. Ver: Soares, Glaucio A. Dillon: **Sociedade e política no Brasil.** São Paulo, Difusão Europeia do livro, 1973, p. 35. Lamounier, Bolívar: **Brazil: Inequality....** op. cit.
13. Bolivar Lamounier, op. cit., p. 120.
14. Elocuentes manifestaciones de este debate ideológico se pueden encontrar en las declaraciones de los principales líderes y organizaciones de estas corrientes: sobre el fortalecimiento del poder central y la representación corporativista Juárez Tavora y Goes Monteiro fueron los representantes del tenentismo y el Club 3 de Octubre, su organización más prestigiosa; el nacionalismo y antiimperialismo fueron los principios de la Alianza Nacional Libertadora que privilegiaba el frente popular antes que un sistema partidario competitivo; el Manifiesto Programa de Ação Integralista Brasileira de 1937 adoptó una explícita posición en contra de la democracia liberal. Véase: María do Carmo Campello de Souza: **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964).** São Paulo, Alfa Omega, 1976, pp. 66-88.

15. Bolívar Lamounier, op. cit. pp. 128-129.
16. María D'Alva Kinzo: **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo, Edições Símbolo, 1980, p. 75. Hemos tomado la información histórica sobre el tema básicamente del trabajo de María D'Alva Kinzo y de la obra de María do C. Campello de Souza: **Estado e partidos no Brasil... op.cit.**
17. Se introdujo nuevamente la participación de las autoridades judiciales en las tareas electorales mediante la ley Rosa e Silva de 1904 que también instituyó el voto secreto. Dos nuevas leyes en 1916 pretendieron mejorar la intervención judicial. V. D'Alva Kinzo, op. cit., p. 7.
18. Glaucio A.D. Soares: **Sociedade e política no Brasil**. São Paulo, Difel, 1973, p. 24.
19. Esta forma de registro reapareció en 1945 al iniciarse el período democrático y fue abolida definitivamente en 1950. V. D'Alva Kinzo, op. cit. p. 81.
20. Scott Mainwaring, **Politicians, Parties, and Electoral Systems. Brazil in comparative perspective. Comparative Politics**, Vol. 24, No. 1, octubre de 1991. Scott Mainwaring y Timothy Scully, **A Institucionalização dos sistemas partidários na América Latina. DADOS**, 37, 1, 1994.
21. María do Carmo Campello de Souza, **A democracia populista (1945-1964). Bases e limites**. En: Alain Rouquié, Bolívar Lamounier y Jorge Schwarzer (eds): **Como renascer as Democracias**. Sao Paulo, Editora Brasiliense, 1985.
22. Para mayores detalles sobre los cambios electorales véase David Fleischer: **Las consecuencias políticas del sistema electoral brasileño, partidos políticos, poder legislativo y gobernabilidad**. IIDH/CADEL, 1995.
23. Glaucio A.D. Soares, op. cit. pp. 49-51.
24. María do Carmo Campello de Souza, **Estado y partidos...**, op. cit.
25. V. Scott Mainwaring, op. cit.
26. Idem.

Los partidos políticos en la historia brasileña. Breve resumen.

El “subdesarrollo partidista” en Brasil, como se lo ha calificado, tiene raíces históricas. Los autores coinciden en señalar que el sistema de partidos políticos se caracteriza por su discontinuidad y fragmentación, rasgos que no pueden explicarse solamente por las interrupciones y cambios en el proceso político. La tensión constante entre centralismo y federalismo con preeminencia de un poder central antes del surgimiento de los partidos (hipótesis de Campello de Souza), las instituciones electorales, las restricciones o incentivos institucionales para su organización y funcionamiento, así como la volatilidad política provocada por el crecimiento explosivo del electorado a partir de la década de los 50s., son otras y no menos importantes causas.¹

La monarquía parlamentaria (1822-1889) bajo cuyo régimen Brasil inició su vida independiente, instituyó un sistema partidista que posibilitó la conciliación de la autonomía regional con la instauración de un poder central. Liberales y conservadores, representantes de coaliciones diversas de propietarios rurales, profesionales urbanos y burocracia imperial, se alternaban en el poder bajo la supervisión del “Poder Moderador” del Emperador. Los partidos respondían a los intereses provinciales y el Poder Moderador garantizaba el equilibrio de tales poderes preservando la autoridad del poder central. Como vimos al comentar la legislación electoral, el voto calificado indirecto era controlado por el poder regional a través de mecanismos implementados a nivel municipal, como las mesas electorales o la calificación del voto en manos de las autoridades judiciales. El fraude electoral comprendía una escala de dispositivos desde el nivel local con la calificación de los electores, las mesas electorales y la presión clientelista hasta la “verificación de los poderes” en las Cámaras, es decir, la confirmación de los elegidos según las tendencias de los jueces. El emperador era quien finalmente inclinaba la balanza hacia el partido de turno. No eran los electores, los representados, quienes elegían a los representantes sino los “representantes los que producían los representados y las elecciones la prueba de legitimidad del predominio de una facción sobre las otras”.²

El advenimiento de la **República Velha** en 1889 reafirmó la tendencia al regionalismo. La Constitución de 1891 estableció un federalismo descentralizado a través de la “política de los

gobernadores” que implicaba una negociación entre las élites de los estados para la elección del presidente y de esta manera se obstaculizaba cualquier intento de política nacional. La autonomía política y financiera de los estados colocó en manos del gobierno estadual un control casi total de la vida política regional. A pesar de los intentos por modificar las prácticas electorales para evitar el fraude, las instituciones continuaron con leves cambios, particularmente la “comisión de verificación de poderes” que dirimía los pleitos entre los grupos locales, pleitos que generalmente tenían relación con el poder de los “coroneles”. Los partidos existentes sólo tenían vigencia a nivel regional y las elecciones periódicas siguieron siendo un instrumento para legitimar el poder del grupo dominante gracias al fraude, la corrupción y las restricciones al voto. “El concepto de partido experimentó un cambio drástico en la cultura política, pasando a significar la tiranía de la facción.”³

La Revolución de 1930 encabezada por Getulio Vargas pretendió la construcción de un estado nuevo, centralizado y el saneamiento de un sistema político caracterizado por el fraude y el monopolio de las élites regionales sobre el poder político. El ascenso de nuevos sectores sociales como consecuencia de la transformación económica producida a partir de la abolición de la esclavitud, la expansión del trabajo libre y la inmigración indujo los cambios institucionales con el fin de impulsar su inserción política y neutralizar la influencia de las oligarquías estaduales. Resultado de ello fue el Código Electoral de 1932 y la ampliación de la participación política pero acompañada de los dispositivos que aseguraran la interferencia y control del poder público como fue la calificación **ex-officio** o representación profesional. Esta medida, incorporada a la Constitución de 1934, establecía dos grupos de electores: las asociaciones de empleadores y las asociaciones de empleados. En las elecciones de 1933 para la Asamblea Constituyente se había dispuesto una representación profesional para 1) el sector rural, 2) industria, comercio y transporte, 3) profesiones liberales y 4) funcionarios públicos. Este alistamiento corporativista simultáneamente con la representación individual facilitaba el control del voto urbano.

Los movimientos partidistas que emergieron después de la Revolución de 1930 y bajo el impacto de la industrialización y urbanización fueron: el **integralismo**, inspirado en el fascismo europeo y la **Alianza Nacional Libertadora** que intentó la formación de un Frente Popular dirigido por los comunistas. Pero los intentos de consolidar un sistema partidista se frustraron después

de una revuelta popular encabezada por la Alianza Nacional Libertadora (1935) y una movilización del integralismo (1937), ambas reprimidas militarmente. En 1937 se implantó el **Estado Novo** y la dictadura de Vargas que condujo a la centralización autoritaria y la planificación económica nacional, clausurando el Congreso y eliminado los partidos políticos y las elecciones.

Desde la caída de Vargas en 1945 y hasta 1964 se inicia una etapa durante la cual se estableció formalmente un régimen representativo. La Constitución de 1946 instituyó un sistema presidencialista republicano, el federalismo, la legislatura bicameral, la pluralidad de partidos, el voto secreto a los 18 años, aunque se mantuvo la exclusión de los analfabetos. Durante ese período se destaca la ampliación de la participación y la incorporación definitiva de los sectores medios y populares en el proceso político, al mismo tiempo que se fue produciendo un cambio significativo en la distribución geográfica de la población con importantes consecuencias electorales y políticas. La mayor participación electoral se registró en los centros urbano-industriales de las regiones del SE y CO confirmando el crecimiento de los partidos de masas y reafirmando el liderazgo de São Paulo.⁴

A pesar de la implantación de un régimen democrático, la continuidad de algunos aspectos institucionales del régimen anterior condicionaron su efectivo funcionamiento y desarrollo. El sistema de interventorías, el corporativismo sindical y la burocracia estatal impusieron un carácter restringido al funcionamiento democrático. Los tres grandes partidos nacionales que surgen en 1945, el **Partido Social Democrático (PSD)**, la **Unión Democrática Nacional (UDN)** y el **Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)**, se organizan más en función de una acción implementada “desde arriba” que a una organización de intereses sociales “desde abajo” y respondiendo a un clivaje político: varguismo y anti-varguismo. El PSD tiene su base política en los interventores del Estado Novo y UDN en la élite anti-varguista. Ambos partidos disponían de bases socio económicas y aparato organizativo en los niveles municipal y estadual. El PTB se organizó como instrumento de la movilización “queremista” de apoyo obrero a Getulio Vargas.⁵

La legislación electoral relativa a la formación y registro de los partidos, de los candidatos, el “mecanismo das sobras” en la representación proporcional, el recurso al alistamiento **ex-officio** típicamente clientelista y urbano (sólo eliminado en 1950) y sobre todo el Artículo 58 de la

Constitución de 1946 que reglamentaba la representación de los partidos en la Cámara Federal en función de la distribución geográfica de la población, conformaron un cuerpo de instrumentos legales que favorecía la continuidad de la estructura centralizada y burocrática del Estado Novo, en el marco de una formal apertura democrática del sistema político y sin modificaciones sustanciales en el poder económico de las élites estatales.

Hay que destacar, sin embargo, que la ampliación de la participación política durante todo el período condujo a una “dispersión electoral”. Para Glaucio Soares, esto significó el fin del “oligopolio con bases estatales”. La dispersión electoral implicaba tomar en consideración múltiples intereses. Los candidatos presidenciales debían superar los límites geográficos de sus estados y negociar el apoyo nacional a través de coaliciones con partidos menores para ganar las elecciones con el voto de carácter plebiscitario y conseguir el apoyo del Congreso a través de alianzas que significaron negociación constante entre intereses regionales, corporativos y partidistas. “En 1962, más del 80% de las bancas de los partidos pequeños y casi el 50% de las bancas de los tres principales partidos en el Congreso se conquistaron por alianzas interpartidistas, desprovistas de toda compatibilidad ideológica o programática.”⁶

La crisis que dió paso al golpe militar de 1964 se caracterizó por la polarización política y la fragmentación de los partidos. Según Bolivar Lamounier, la crisis ha sido interpretada según tres puntos: a) como pérdida de la eficacia y eventual inversión de la función de los mecanismos tradicionales de acomodación del sistema político (por ej. el clientelismo); b) como baja capacidad global de respuesta y adaptación del sistema en su conjunto. Una respuesta adecuada hubiera sido una mezcla de concesión parcial a las reformas propuestas por Goulart y la recomposición de un “centro” en el espectro ideológico. Esto no fue posible por las diferencias entre un Poder Legislativo predominantemente clientelista y conservador y un Poder Ejecutivo, elegido por voto mayoritario, y sensible a las demandas del electorado urbano. Pero también por una crisis partidaria semejante a la del modelo de “pluralismo polarizado” propuesto por Sartori y que desencadenó una parálisis decisoria interna al Poder Legislativo. A estas hipótesis habría que agregar la de “escalada ideológica” agudizando la radicalización; c) la crisis desencadena la intervención militar como supervivencia de la tutela histórica sobre las instituciones representativas y la exclusión de los sectores populares.⁷

Desde la perspectiva de los partidos políticos, frente a la opinión de la dispersión electoral y la fragmentación, Campello de Souza puntualiza que estaba en vías de fortalecerse un realineamiento de las bases partidarias en el seno mismo de la Cámara Federal, con el retroceso de los partidos conservadores y el avance de los pequeños partidos en las grandes ciudades, sobre bases de identificación de intereses más auténticas. Este proceso de desarrollo de la representatividad, sin embargo, no se correspondía con las características del proceso electoral en relación al PE, caso en el cual la necesidad de conseguir una mayoría nacional plantea el problema sobre bases distintas, es decir, con la proliferación de alianzas y coaliciones sin unidad ideológica y programática.

El régimen militar que se instaló en 1964 emprendió una drástica depuración del sistema político mediante la suspensión de derechos y mandatos electorales de los principales líderes del gobierno Goulart pero sin abolir los partidos tradicionales y manteniendo el Congreso. Con el fin declarado de combatir el clientelismo y la multiplicidad de agrupaciones, en 1965 se instauró un sistema bipartidista que agrupó a los partidarios del gobierno en la **Alianza Renovadora Nacional (ARENA)** y a la oposición en el **Movimiento Democrático Brasileiro (MDB)**. Entre 1965 y 1974 el sistema político quedó subordinado a los dictados del autoritarismo militar y a las exigencias de una administración tecnoburocrática de la sociedad. El funcionamiento del Congreso se redujo a una mera formalidad al consagrarse constitucionalmente el “absolutismo” del Poder Ejecutivo. Las elecciones ganadas por el partido oficial se realizaban en un clima de corrupción y represión. El llamado “milagro económico” (1969-1973) se erigió en fundamento de la legitimidad del régimen.

El gobierno militar constituyó una “diarquía” es decir una macro-estructura autoritaria que permitió un considerable espacio para el reacomodo de las fuerzas políticas existentes.⁸ El bipartidismo existente contribuyó a extinguir las organizaciones partidarias anteriores pues quienes querían participar en el juego electoral no tenían otra opción que unirse a uno de los dos partidos. A mediados de los 70s, cuando se desvanecía el “milagro económico” y la nueva industrialización y urbanización del país modificaron las estructuras económicas y sociales, el sistema de dos partidos comenzó a tener efectos no buscados. El MDB se fue convirtiendo en un símbolo plebiscitario de la resistencia al gobierno militar, en un verdadero frente amplio de oposición a partir

de las elecciones de 1974, cuando ganó 16 de las 22 bancas en disputa para el Senado. A partir de entonces el gobierno militar bajo la presidencia del Gral. Geisel anunció la apertura política que debía ser “gradual y segura”.

La victoria del MDB tuvo dos consecuencias importantes: se consolidaron identificaciones partidistas relativamente estables, el MDB y ARENA, identificaciones que tenían como centro la oposición y el apoyo al gobierno. El temor de perder el control del proceso de liberalización llevó al régimen militar a implementar la manipulación de las reglas electorales que, sin embargo, no impidieron las continuas victorias del MDB, particularmente en las grandes ciudades y regiones más desarrolladas del país. El MDB se constituye en un gran frente que aglutina un espectro de adhesiones, desde la población de la periferia urbana hasta empresarios y profesionales. Se trata de una adhesión partidaria e ideológica en torno a un nuevo clivaje político autoritarismo-democracia.

En la medida en que el régimen continuaba con su proyecto de normalización política mantenía su margen de credibilidad. Al aceptar las reglas impuestas para el proceso de apertura, el partido de oposición reconocía la legitimidad y legalidad de los mecanismos de funcionamiento político en una especie de “negociación implícita” que permitió a la oposición estructurarse como fuerza político-electoral al tiempo que el gobierno disminuía los costos de la coerción. La ley de amnistía, el fin del Acta Institucional No. 5, símbolo del autoritarismo, y la reestructuración partidaria de 1979 fueron otras tantas medidas del proceso de apertura y pusieron de manifiesto el carácter político de la transición.

El MDB había canalizado la oposición bajo el liderazgo de los sectores liberales que comenzaron a tomar distancia del gobierno, pero también bajo la presión de una movilización social que se fue ampliando a medida que se agudizaba la crisis económica. En 1979, la reestructuración partidaria impulsada por el régimen militar con el objeto de dividir a la oposición, convirtió al MDB en Partido del Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); ARENA se llamó Partido Democrático Social (PDS); se organizó el Partido Democrático Trabalhista de Brizola (PDT), reapareció el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), surgió el Partido de los Trabajadores (PT) como nuevo partido sindicalista y expresión de la transformación industrial del país, y el Partido Popular (PP) de Tancredo Neves que desaparecería poco después para reincorporarse al PMDB.

Este último siguió encabezando la presión opositora y la heterogeneidad de su composición le permitía apelar a la movilización social, como ocurrió en la campaña por las “diretas ja” a comienzos de 1984, pero también al control por parte de los sectores moderados a través de los cuales se viabilizó la negociación y la transición.

El resquebrajamiento de la alianza en el poder que se fue gestando a lo largo del proceso de apertura y la disidencia política en el seno del partido oficial dieron lugar a la formación del Partido del Frente Liberal (PFL) que junto al PMDB formó la Alianza Democrática posibilitando el triunfo del líder moderado Tancredo Neves, como primer presidente civil después de veinte años de gobierno militar, en las elecciones indirectas del Colegio Electoral, institución creada por el gobierno para asegurarse el control del proceso de sucesión presidencial. Su muerte prematura elevó a la presidencia al vicepresidente José Sarney, electo para ese cargo en una característica negociación política entre las élites partidistas.

La transición democrática fue, entonces, un proceso de liberalización del régimen militar para afirmar su legitimidad. La arbitrariedad de las medidas para mantener el control fue tácitamente aceptada por la oposición para forzar lentamente al régimen y mantener el proceso en el nivel de la negociación entre las élites políticas. Los partidos cumplieron el doble papel de ejercer presión en nombre de los intereses sociales y de instrumento de negociación a través de las alianzas establecidas.

La crisis inflacionaria y la movilización política caracterizan el comienzo de la **Nova República**. La enmienda constitucional aprobada inmediatamente por el Congreso contribuyó a debilitar aún más el frágil equilibrio alcanzado para la elección del presidente pues amplió el mercado político al extender el voto a los analfabetos pero también se eliminaron las restricciones para la formación de partidos, provocando la multiplicación de siglas y el enfrentamiento en la Alianza Democrática. Gracias al **Plan Cruzado** el gobierno de Sarney logró recuperar una relativa credibilidad y benefició al PMDB en las elecciones de ese año, conquistando 22 de las 23 gobernaciones y la mayoría en ambas cámaras del Congreso, convertido en Asamblea Constituyente para la elaboración de la nueva Constitución. La pugna de facciones en la discusión detallada de las propuestas constitucionales obligaba a una negociación constante para obtener el voto mayoritario. La formación de comisiones temáticas con bastante autonomía y la posibilidad de formar blo-

ques multipartidistas acentuó el funcionamiento descentralizado del Congreso y con ello el aumento del poder de los lobbies y de los grupos de presión.⁹ La discusión sobre la reforma institucional, es decir, presidencialismo vs. parlamentarismo, confundida con la propuesta sobre el acortamiento del mandato de Sarney, acabó por reordenar el panorama de partidos haciendo evidentes los mecanismos clientelistas en el manejo de las alianzas. Resultado de esa crisis fue la escisión del PMDB, apareciendo en la escena política el Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB).

A esta situación de descentralización y fragmentación se agrega el deterioro económico permanente después del fracaso del Plan Cruzado y el desprestigio de la clase política haciendo que la crisis económica y la crisis política se refuercen mutuamente creando lo que Lamounier denomina “parálisis hiperactiva”, una situación de bloqueo institucional producido por la fragmentación excesiva pero que no impide, sin embargo, que se cumplan regularmente con todos los procedimientos de un estado de derecho e incluso que se produjera una serie imprevisible de iniciativas por la democratización y constitución de instituciones democráticas: organización de manifestaciones masivas como lo había sido la de las “diretas ja” de 1984, que se llevaron a cabo por la convocatoria a un Congreso Constituyente en 1987-88, las elecciones directas polarizadas de 1989 (Collor de Mello vs. Lula), la caída de Collor en 1992, el plebiscito popular de 1993 para dirimir la reforma institucional (presidencialismo vs. parlamentarismo) y la revisión consitucional actual según lo determina el mismo texto. Muchas reformas, con procedimientos largos en un país con partidos políticos débiles, recesión e hiperinflación, son las condiciones de la parálisis hiperactiva.

Las elecciones presidenciales de 1989 y 1994 revelaron otra vez la tendencia al voto plebiscitario en la elección de cargos ejecutivos y la tendencia al “asociacionismo”, es decir, la fragmentación en la esfera de los partidos y la representación legislativa una vez que se ha resuelto la elección presidencial. El funcionamiento de este mecanismo basado en el asociacionismo implica una multiplicidad de vetos mutuos que necesariamente conduce a bloqueos institucionales y obliga a la negociación constante.¹⁰ Si bien la Constitución prevee la posibilidad de que el Poder Ejecutivo apele a “medidas provisionales” para sortear la oposición del Congreso. los **impasses** institucionales a los que se ve sometido actualmente el gobierno de Fernando Henrique Cardoso para implementar las reformas que impone la situación revelan una vez más las fuerzas centrifugas del sistema, fortalecidas por un sistema electoral que no refleja los cambios económicos y sociales.

Notas.

1. Amaury De Souza: **El sistema de partidos políticos**. En: Helio Jaguaribe, op. cit., pp. 172-173.
2. Maria D'Alva Gil Kinzo: **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo: Ediciones Simbolo, 1980, pp. 74-75.
3. Amaury De Souza, op. cit. p. 175.
4. Glaucio Ary Dillon: **Sociedade e política no Brasil**. São Paulo, Difel, 1973, p. 30.
5. Idem, p. 74.
6. Amaury De Souza, op. cit., p. 181.
7. Bolivar Lamounier: **La cuestión democrática brasileña**. En : Alan Rouquié, bolivar Lamounier y Jorge Schvarzer (org.): **Como Renascer as democracias**, op. cit.
8. Bolivar Lamounier: **Brazilian Democracy from the 1980s to the 1990s: the hyper-active paralysis syndrome**. Paper prepared for the Interamerican Dialogue, Washington D.C., 1994.
9. Amaury De Souza, op. cit. p.199.
10. Bolivar Lamounier: **Brazilian Democracy.....**, op. cit.

TERCERA PARTE:

**1.- LA DEMOCRACIA POPULISTA Y LOS PARTIDOS POLITICOS,
(1946-1964).**

La democracia populista y los partidos políticos, 1945-1964.

El período que transcurre entre la caída de Getulio Vargas en 1945 y el golpe militar de 1964 se considera la primera experiencia democrática brasileña. El fin de la dictadura getulista fue un proceso que se atribuye comúnmente a la coyuntura internacional (fin de la segunda guerra mundial y triunfo de los aliados) más que a factores internos. La élite política que promovió el cambio era la misma que había participado en el *Estado Novo* y en los convulsionados debates que se sucedieron después de la Revolución de 1930. El mismo Getulio Vargas propuso la reactivación de las instituciones representativas y participó directamente en la organización de los partidos políticos.¹

La democratización del sistema promovida “desde arriba” giró en torno a la ampliación de la participación política con los consiguientes mecanismos de control, como ocurriría más tarde, durante la apertura que condujo al fin del régimen militar instalado en 1964. La Constitución de 1946 dejó intactas las estructuras institucionales del régimen centralizado y burocrático del *Estado Novo* en el marco de una apertura formal del sistema político. El sistema de interventorías, la estructura sindical corporativa, la burocracia estatal y una tradición ideológica autoritaria sufren pocos cambios al imponerse el pluralismo partidario, las elecciones directas, la separación de los poderes del Estado. No debemos subestimar, sin embargo, el efecto de la liberalización política, aunque restringida, en cuanto a la ampliación de los derechos de ciudadanía, la incorporación de nuevos sectores sociales a la vida política y a la nueva experiencia de funcionamiento de un Poder Legislativo que debía enfrentar las estructuras burocráticas y centralizadoras del Poder Ejecutivo.

Las transformaciones derivadas de un acelerado proceso de industrialización y urbanización a partir de 1950 constituyen el trasfondo de una evolución política compleja y contradictoria. Las instituciones democráticas se insertan en una estructura altamente centralizada cuyo eje era el Estado y la burocracia. La organización de partidos políticos como centro de la nueva institucionalidad democrática no escapó a este condicionamiento. De ahí que en su origen confluyen no sólo clivajes socio-económicos sino políticos, definidos por la adhesión o no al liderazgo varguista. Durante todo el período se agudizarán los signos de una confrontación entre los tradicionales patrones de comportamiento político y los cambios que se fueron produciendo en la estructura

económica y social. La movilización social y la amplitud de la participación política se entrecruzan con las relaciones clientelistas tradicionales y en ese contexto se va definiendo el sistema de partidos. Los tres grandes partidos que aparecen en la escena política en 1945, **Partido Social Democrático (PSD)**, **Unión Democrática Nacional (UDN)** y **Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)** se organizaron en función de factores coyunturales (clivaje anti y pro-varguismo) o por la relación y acceso a la burocracia estatal. “El eje polarizador que estructura al PSD y a UDN es el sistema de interventorías. Los políticos que lideraban las interventorías formaron el PSD y los que habían sido desalojados formaron UDN; ambos partidos disponían de bases socioeconómicas y de un aparato organizacional en los niveles municipal y estadual.”²

El PSD fue el partido clave del sistema partidista del período 1945-64.³ Un partido creado de afuera hacia adentro, formado a fines del *Estado Novo* y compuesto básicamente por los interventores, el PSD permitió a la élite política que se había consolidado en los estados durante la dictadura, la posibilidad de sobrevivir en un régimen democrático. El clivaje regional es fundamental para entender no sólo la conformación de los partidos sino su organización y funcionamiento interno. A pesar de la organización nacional del partido, las secciones regionales tenían bastante autonomía. En muchos estados, el PSD organizado bajo el liderazgo de los interventores reunía miembros de la administración estadual y fuerzas que apoyaban al gobierno, ya sea propietarios rurales o comerciantes., pero en otros, la adhesión o no al PSD seguía la lógica de la disputa regional. Políticos que apoyaban a Vargas pero se oponían al interventor se sumaban a la oposición. Las desavenencias podían remontarse a la *República Velha* y en este aspecto se manifiesta la vigencia del pacto coronelista.⁴ La autonomía regional del PSD podía conducir a alianzas que no respondían a la dirección nacional como fue el caso en 1950 cuando Vargas, propuesto por el PTB, hizo alianzas con el PSD de varios estados mientras el PSD nacional propuso otro candidato.⁵

El **pessedismo** define un estilo de práctica política, el estilo de una “escuela política”, caracterizado por la moderación, la conciliación y el pragmatismo. El núcleo principal del partido es Minas Gerais y la imagen del partido y del político mineiro se difunde al resto de la política brasileña como la del político hábil, pragmático y poco escrupuloso.⁶

La falta de cohesión ideológica y el carácter “amorfo” que se atribuye generalmente a los partidos brasileños se explica al estudiar su origen y composición. Si la formación de los partidos desde afuera y las condiciones previas de centralización e intervención estatal influyeron en su desarrollo, los clivajes regionales y la línea de conflicto político que los encuadra contribuyó a darles un contenido heterogéneo. Aunque el PSD se estructuró alrededor de los interventores estatales partidarios de Getulio Vargas y representaba los intereses agrarios, David Fleischer observa que desde el punto de vista ocupacional, sus integrantes estaban ligados a la burocracia del Estado, “profesionales de intermediación clientelística y de la burguesía nacional” pero muy ligados a la política estadual y municipal.

Entre 1945 y 1958, el PSD fue el partido que ocupó el centro del sistema garantizando la estabilidad política. Fue ampliamente mayoritario en la Cámara de Diputados, liderando alianzas parlamentarias y atrayendo a los demás partidos a una posición de compromiso. La extrema flexibilidad del sistema electoral en cuanto a la formación de los partidos y la liberalidad interna de las organizaciones partidistas en relación a los cambios de partidos, estimularon la política de alianzas y coaliciones siguiendo la lógica de los intereses locales y regionales. El PSD mantuvo mayoría parlamentaria hasta 1958 perdiéndola progresivamente en favor del PTB. A partir de la segunda mitad de los años 50 se produce en todos los partidos un proceso de fragmentación que va delineando más nítidamente los clivajes socio-económicos. La tradicional división del PSD entre las **raposas**, líderes históricos comprometidos con las bases del interior y los **reformistas**, líderes volcados hacia las demandas del emergente electorado urbano se concreta en el surgimiento del **Ala Moça** como consecuencia de los cambios producidos por el programa de industrialización y modernización administrativa y la nueva legislación social del gobierno de Juscelino Kubistchek.⁷

Simultáneamente con la organización del PSD se conformó un equivalente urbano para atraer el apoyo obrero a Vargas en los principales centros industriales. El **Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)** se organizó alrededor de los sindicatos oficiales establecidos durante el *Estado Novo* y controlados por el Ministerio de Trabajo. A diferencia del PSD y de UDN que ya contaban con organización estadual y municipal antes de su formalización y articulación como partidos nacionales, el PTB se inició como vehículo de movilización y tuvo que competir con el Partido Comunista Brasileiro (PCB) por el apoyo de los sectores obreros hasta que éste fue proscripto en

1947, beneficiándose entonces de los votos comunistas. Su expansión en el interior de los estados se produjo durante los primeros años del período democrático; más tarde aprovechó las diferencias entre las oligarquías regionales y entabló alianzas y coaliciones, particularmente con el PSD. Su crecimiento absoluto fue el mayor de todos los partidos brasileños durante el período, pasando de 22 diputados federales en 1945 a 116 en 1962.⁸ Fleischer distingue tres facciones dentro del PTB: 1) los sindicalistas, la mayoría **pelegos** ligados al Ministerio de Trabajo; 2) los ideólogos doctrinarios de la **União Social Brasileira** fundada en 1945 y 3) el ala pragmática-getulista de políticos profesionales (adeptos disidentes del PSD) a los que también se denominaba “fisiológicos”.⁹ Como en el caso de PSD y aún de UDN, la ambigüedad ideológica y el carácter populista le permitieron atraer adeptos de distintos sectores sociales aunque su mayor apoyo se encontraba entre los obreros de las áreas urbanas e industrializadas. Entre 1945 y 1954 la expansión del PTB a nivel municipal fue notable a pesar de que nunca alcanzó los niveles de los grandes partidos conservadores, PSD y UDN, que contaban con sus bases socio-económicas en los estados antes de 1945.

La **União Democrática Nacional (UDN)** fue el otro gran partido conservador del período. Surgió de la lucha contra la dictadura varguista congregando a grupos de distinto origen, desde idealistas liberales a pragmáticos conservadores. En un principio se organizó como frente de oposición con antiguos partidos estaduais; su núcleo constitutivo estaba integrado por miembros de las oligarquías desplazadas a partir de 1930, antiguos aliados de Getulio Vargas, participantes del *Estado Novo* y liberales, al que se unieron también izquierdas socialistas y disidentes del PCB. En 1945 se presentó como partido a favor de la democratización política y portavoz del “moralismo político”. Identificado originariamente con el liberalismo, partidario de la intervención militar y de restringir la participación política de las clases populares, su falta de cohesión ideológica se puso de manifiesto en los debates de la época y en las alianzas en las que participó.¹⁰ Reflejaba la tradición antipartido de los años 30 aunque se organizó como partido y a pesar de su tendencia elitista logró una relativa expansión en los medios populares bajo el lema “crecer para vencer”. Sus bases políticas y sociales se dividían principalmente entre **coroneles** conservadores de las áreas rurales y clase media liberal en las zonas urbanas y sus propuestas variaron desde una política social **trabalhista** y de intervención del Estado en la economía hasta posiciones abiertamente

conservadoras. La identificación de UDN con el liberalismo se origina en su lucha contra la dictadura de Vargas pero el contenido ideológico se nutre de la tradición autoritaria y de una concepción elitista de la participación política y de la democracia. Las sucesivas derrotas fueron despejando distintas corrientes internas; participó en todas las elecciones y algunos de sus miembros lograron acceder al poder. Apoyó a Janio Quadros como candidato suprapartido en 1961 y en la crisis de 1964 propició abiertamente el golpe militar impulsado por su anti-comunismo radical, su concepción de la “seguridad nacional” y el “moralismo” como fundamentos ideológicos de su acción política.

A semejanza del PSD pero más acentuado aún, el clivaje regional confiere a UDN una característica de mayor dispersión. Si las bases sociales estaban integradas por las clases medias urbanas y al mismo tiempo por oligarquías rurales, es fácil suponer que competía con el PSD en el interior de los estados. La trayectoria del partido permite identificar también varias corrientes con fuerte raíz regional como el **janismo**, el **adhemarismo** o el **lacerdismo**. En realidad, parecen haber confluído en su organización bases socioeconómicas y corrientes ideológicas diferentes. Según la observación de uno de sus líderes, Afonso Arinos “la cabeza del partido estaba en las ciudades, pero su cuerpo estaba en el interior”.¹¹ La heterogeneidad de su composición y la influencia de los cambios tanto de orden coyuntural como estructural que se sucedieron abrieron paso a su desmembración en pequeños partidos que se constituyeron en sus satélites: **Partido Libertador**, **Partido Republicano**, **Partido Social Progresista**, y en su interior se fueron definiendo corrientes que respondían a nuevas líneas de conflicto político o socio-económico. Al comienzo del período y bajo el gobierno de Dutra (1946-1950) UDN se alió con el PSD. Bajo el gobierno de Vargas (1950-1954) volvió a manifestarse el antigetulismo radical, el golpismo y las tendencias elitistas en el plano social. La reafirmación de la alianza PSD-PTB volcó a UDN definitivamente a la oposición hasta el breve período de gobierno de Janio Quadros (1960-1961) cuando tuvo acceso más directo al poder. Finalmente el gobierno de Goulart colocó a UDN en la acción conspirativa que culminó en 1964.

Los tres grandes partidos que dominaron la escena política entre 1945 y 1964 comparten en su origen algunos rasgos: emergen bajo el impulso de un clivaje político (varguismo-antivarguismo), en un contexto político condicionado por la influencia de tendencias democratiza-

doras a nivel internacional pero dentro de una estructura político-institucional altamente centralizada y controlada por las élites políticas que implantaron un nuevo pacto de dominación con la Revolución de 1930 y el *Estado Novo*. Desde el punto de vista ideológico el nacionalismo y el populismo configuraron los rasgos que permitieron conciliar las demandas de participación política de nuevos sectores sociales con la tradicional política de las oligarquías regionales. El centralismo político, el autoritarismo, su vocación como partidos de masas y el nacionalismo son los rasgos del “proyecto popular” que comparten el PSD y el PTB; el populismo que se manifiesta en la tendencia a la “personalización del liderazgo” es la característica de todos los partidos de la época.¹² La flexibilidad de la legislación electoral y de partidos ya establecida favoreció la naturaleza heterogénea de su composición; el carácter restrictivo de los mecanismos de representación así como la política de exclusión reafirmaron el control estatal sobre el sistema.

Si bien el sistema de partidos se ha caracterizado como de “pluralismo moderado” en el cual el PSD se constituyó, hasta 1958, en el centro que garantizaba la estabilidad política, la vigencia de fuertes clivajes regionales con gran preponderancia de la estructura agraria y sus relaciones sociales clientelistas apoyadas en el coronelismo, favoreció el surgimiento de partidos pequeños de alcance regional que jugaron un papel importante en la constitución de las alianzas y coaliciones. En algunos casos, los partidos pequeños emergían de escisiones o fragmentaciones de partidos más grandes; en otros eran expresión de intereses locales. En todos los casos, el personalismo de los dirigentes constituyó otra línea de conflicto que definió la fragmentación.

David Fleischer analiza el origen y traza el perfil de algunos de estos partidos: el **Movimiento Trabalhista Renovador (MTR)** surgió de una división del PTB en Río Grande do Sul en 1959-60 y alcanzó a tener 3 diputados y un senador en las elecciones parlamentarias de 1961. El **Partido Social Progresista (PSP)** fue uno de los partidos de origen regional que participó en el frente anti-getulista de UDN. Su base era São Paulo y se asocia al nombre de Adhemar de Barros. Fuera de São Paulo actuó en coaliciones para enfrentar a los partidos dominantes. En 1950 apoyó a Vargas a cambio de la promesa de que lo apoyaría en 1955 con el PSD y PTB. La ambición y habilidad de su jefe y el principio de usar la política como medio de acceder a los recursos del estado le permitió al PSP alcanzar una importante expansión convirtiéndose en el cuarto partido representado en la Cámara en 1964. El **Partido Social Trabalhista (PST)** surgió en 1946 reu-

niendo disidentes del PTB, PSD y otros partidos estaduais. Al principio su perfil fue de un clientelismo conservador con bases rurales y luego se adhiere al populismo trabalhista en las áreas urbanas del Centro Sur del país. El **Partido Trabalhista Nacional (PTN)** con fuerte base en São Paulo actúa aliado con el PST y PRT o con el PSP y PTB; es uno de los partidos pequeños que dió apoyo al ascenso de Janio Quadros. Como el anterior, recluta sus integrantes en el sector público, entre los profesionales y en los sectores comerciante y bancario. Participa en Asambleas estaduais, administraciones federales y cargos locales. El **Partido Rural Trabalhista (PRT)** fue el menor. Se organizó en 1946 como Partido Republicano Democrático. Apoyó al PSP en coaliciones y su perfil pasó de conservador a progresista. Sus miembros pertenecían a sectores industriales, de transporte y del área jurídica.¹³

No resulta difícil suponer que la proliferación de partidos pequeños respondía a las facilidades que ofrecía el sistema electoral al permitir el acceso a una representación política que aseguraba, sobre todo, la incorporación a las relaciones que ofrecía el clientelismo del Estado, es decir el acceso a los recursos. En el caso de los partidos mencionados y que Fleischer califica de Partidos Progresistas, se puede reconocer la vertiente trabalhista del nacionalismo populista así como sus raíces regionales. Fragmentaciones o no de agrupaciones partidistas más amplias, su importancia en el sistema fue creciendo en la medida en que los grandes clivajes socio-económicos del período presionaban hacia la desagregación y fragmentación.

En el cuadro de los partidos políticos que se organizaron durante la democracia populista brasileña, los “partidos ideológicos” cumplieron un importante papel. El **Partido Comunista Brasileiro (PCB)** fue el primer partido organizado. Nació en 1920 y a partir de 1934 fue muy activo en la Alianza Nacional Libertadora. Se opuso a Vargas en 1945 después que su líder, Luis Carlos Prestes, estuvo 8 años en prisión, pero luego se alejó del frente antigetulista y reivindicó la continuación de Vargas impulsando la campaña *queremista*.¹⁴ Al crecer su influencia entre los sindicatos, se convirtió en un adversario peligroso. Logró elegir 14 diputados y un senador a la Asamblea Constituyente de 1945 y su fuerza electoral aumentó en 1947 cuando fue proscripto. A partir de entonces sus apoyos se concentraron en el PTB o PSP, PSD y UDN, lo cual demuestra también su flexibilidad ideológica. El **Partido Socialista Brasileiro (PSB)** no se benefició de la desaparición del PCB; a pesar de su línea ideológica socialista, su área de expansión fueron los

sectores de la burguesía nacional y profesionales con una proyección local más que nacional. El **Partido Demócrata Cristiano (PDC)** tuvo su origen en los movimientos políticos ligados a la iglesia católica al inicio de los años 30 y con alguna influencia de las doctrinas corporativistas. De bases fundamentalmente regionales (su centro era São Paulo) logró expandirse y al comienzo de los años 60 era el quinto partido de la Cámara. La ampliación de sus bases populares fue posible a través de los movimientos juveniles; logró alguna influencia en el sector obrero de la zona Centro Sur y dentro de las ligas campesinas del NE. Finalmente, el **Partido de Representación Popular (PRP)** nació bajo la bandera de la **Ação Integralista Brasileira (AIB)** en la década de 1930 con un proyecto fascista-corporativista. Su líder político e intelectual, Plinio Salgado, se postuló a la presidencia en 1955 logrando 8.3% de los votos y fue elegido diputado federal entre 1959 y 1965. Su base regional eran los estados de Río Grande do Sul y Paraná, fuera de los cuales siempre formó coalición con otros partidos conservadores. La **Izquierda Democrática (ED)** fue apenas una escisión socialista que desapareció en 1951. Entre los partidos de base regional o estadual y de fuerte cuño personalista hay que agregar dos partidos de perfil conservador: el **Partido Republicano (PR)**, el más antiguo pues su origen se remonta a la *Republica Velha*. Estaba claramente ligado a la persona de su fundador, el ex-presidente Arturo Bernardes, y su base principal era São Paulo; sobrevivió a la Revolución de 1930 y al *Estado Novo*, reapareciendo en el período democrático. Y el **Partido Libertador (PL)**, también de base regional, establecido en los estados de Río Grande do Sul y Bahía. Representaba, como el anterior, los intereses de grupos locales, las relaciones tradicionales del coronelismo y ambos estaban ligados a UDN. Los partidos pequeños y de base regional participaban en alianzas y coaliciones en aquellos estados en los que no tenían una fuerte base electoral pero su mayor representación surgía de aquellos estados que constituían su centro de origen y de mayor compromiso político, como es el caso del PDC, PSP y PRP.

En la Tabla I se puede observar la fuerza relativa de los partidos en la Cámara de Diputados entre 1946 y 1963.

Tabla 1.

La fuerza relativa de los partidos en la Cámara de Diputados, (1946-1963).

Partido	1946	1947	1951	1955	1959	1963
PTB	7,7	8,2	16,8	18,4	20,2	28,4
PSD	52,8	52,3	36,8	36,2	35,3	28,9
UDN	27,6	26,3	24,8	22,4	21,5	22,2
PSP	1,7	2,6	7,4	9,5	7,7	5,1
PDC	0,7	0,7	0,7	0,9	2,1	4,9
PTN	0,0	0,3	1,6	1,8	2,1	2,7
PST	0,0	0,0	3,0	0,0	0,6	1,7
PR	3,5	3,9	3,6	5,2	5,2	1,0
PL	0,4	0,3	1,6	3,1	0,9	1,2
PRP	0,0	0,0	0,3	1,2	0,9	1,2
PSB	0,0	0,0	0,3	0,9	2,8	1,2
PRT	0,0	0,0	0,3	0,3	0,6	0,7
PCB	4,9	4,6	0,0	0,0	0,0	0,0
MTR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
ED	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Total %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (N)	286	304	304	326	326	409

A força relativa dos partidos no legislativo: a Camara dos Deputados (1946-1963) (em %). En : Fleisher, David (org.): Os partidos políticos no Brasil. Vol. I. Brasília, Editora Universidade de Brasília 1981, p. 62.

A juicio de Glaucio A. Dillon Soares, en el período 1945-64 sólo hubo seis partidos nacionales: PSD, UDN, PCB, PTB, PSP y PRP, aunque estos dos últimos tuvieron hegemonía regional.

La proliferación de partidos tendría dos explicaciones fundamentales: 1) el sistema electoral y 2) la influencia de los clivajes regionales que expresan la vigencia de las relaciones clientelistas derivadas de una estructura socioeconómica que todavía no se ha modificado en profundidad. Cuando las transformaciones políticas y económicas comienzan a manifestarse en la ampliación del electorado y su dispersión, los cambios que se operan en el sistema de partidos modifican el equilibrio político y se traducen en realineamientos partidarios dentro de la misma estructura condicionada por los intereses regionales. La coyuntura de crisis exacerbada por el clima ideológico de comienzos de los años 60 interrumpió el proceso y condujo a la quiebra del régimen institucional con el golpe de 1964.

La evolución y crisis del régimen democrático populista ha sido extensamente estudiada. A lo largo del período se manifestó uno de los rasgos característico del sistema político brasileño, la dicotomía entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La tradicional centralización del Estado y el crecimiento del aparato burocrático le dieron a la función ejecutiva una gran autonomía en relación a las instituciones partidario-parlamentarias que permitió la penetración de los grupos privados de intereses.¹⁵ Por otra parte, el sistema electoral por mayoría para las elecciones a cargos ejecutivos le confirió un carácter plebiscitario en la medida en que obligaba a superar las barreras partidistas para lograr la mayoría nacional requerida. En cambio, las cámaras legislativas elegidas por el sistema de representación proporcional tanto a nivel nacional como estadual eran el espacio privilegiado de actuación de los partidos y en las que se manifestaban los cambios en la estructura económica y social sumados a la cadena de relaciones e intereses clientelistas.

El aumento de la participación electoral como consecuencia de la extensión de los derechos de ciudadanía a nuevos sectores sociales se venía produciendo desde la Revolución de 1930. El crecimiento del electorado experimentó un salto cualitativo en 1945 cuando votaron más de 6 millones. La nueva legislación había ampliado el voto a todos los adultos alfabetizados mayores de 18 años y aunque siguieron excluidos los analfabetos, lo cual implicaba dejar fuera del proceso de incorporación política a un porcentaje importante de la población, el aumento de la participación electoral tuvo una clara incidencia en la política tradicional controlada por las oligarquías regionales, modificando la fuerza relativa de algunos estados en beneficio de otros. En términos demográficos, el aumento de población y las migraciones internas significaron una transferencia desde los estados menos desarrollados del NE y E del país hacia el SE y Centro-Oeste, circunstancia que incidirá sobremanera en el proceso político. Se afirmó el indiscutible poderío electoral de São Paulo, contrarrestado, sin embargo, por el aumento del peso electoral de otros estados del Centro-Oeste como Goiás y el mantenimiento de la fuerza política de estados como Minas Gerais, Bahía, Río Grande do Sul y Parana. El número de votantes pasó de un poco menos de 1.500.000 en 1934 a 6.000.000 en 1945 y 17.000.000 a fines del período.¹⁶ El efecto directo de este fenómeno fue abrir el restringido círculo de control del poder político para dar cabida a un mayor número de intereses. El manejo de las relaciones de poder en el interior de los estados se hace más complejo y aumenta el poder de negociación de los partidos. La combinación de este fenómeno de ampliación

de la participación política con la supervivencia de los clivajes regionales en la estructuración de los partidos contribuyó a distanciar aún más el significado de las elecciones del Poder Ejecutivo y las del Poder Legislativo.

La hipótesis más generalizada sobre el colapso del populismo remite a una estrecha relación causal entre bases socioeconómicas y sistema político, es decir, a la incapacidad de la estructura institucional de procesar las demandas socio-económicas desencadenadas por la industrialización y urbanización de los años 50 y comienzos de los 60. Los mecanismos tradicionales de acomodación del sistema político habían perdido su eficacia. Desde la perspectiva de los partidos políticos, el efecto de las transformaciones en la estructura social y económica hizo retroceder a los partidos conservadores en favor de los “reformistas”; se produjo un movimiento centrífugo que diluyó el “centro” estabilizador del sistema y la radicalización ideológica generó una situación de “pluralismo polarizado” y parálisis decisoria interna al Poder Legislativo, condiciones a las que hay que agregar la actuación de los líderes políticos en el gobierno: la renuncia de Janio Quadros en 1961 y los conflictos políticos del gobierno de João Goulart. Siguiendo la misma hipótesis, el sistema institucional se debilitó aceleradamente por el predominio de un Poder Legislativo controlado por las fuerzas conservadoras y un Poder Ejecutivo, elegido por voto mayoritario, reformista y sensible a las demandas del electorado urbano. La polarización ideológica fuera del cuadro institucional desencadenó la crisis que condujo a la intervención militar, respondiendo al mandato histórico de tutela de las instituciones representativas y de exclusión de los sectores populares.¹⁷ La desagregación partidista se manifestó en la dispersión de la fuerza electoral, el aumento de los votos blancos y nulos, el aumento de las coaliciones y la fragmentación interna de los grandes partidos, situación de la que se ha derivado la tesis más difundida sobre la fragilidad institucional de los partidos políticos brasileños, su falta de cohesión ideológica y programática.

En base a los trabajos empíricos de Glaucio A.D. Soares y Simon Schwartzam, ¹⁸ María do Carmo Campello de Souza¹⁹ analiza los fenómenos señalados desde otra perspectiva. En primer lugar atribuye la debilidad de los partidos políticos a la centralización y burocratización del Estado y a la ideología antipartido de las élites políticas. “La existencia de una estructura estatal antes del surgimiento de los partidos constituye por sí misma un obstáculo a la institucionalización de los partidos y un estímulo a la política clientelista o populista. El peso funcional de la organiza-

ción burocrática-estatal en el cuadro decisorio del país llevaba a los partidos a operar de una manera dispersa y deslegitimadora de su papel como institución política. En este contexto, el sistema partidista no tiene chances apreciables de desarrollarse: la estructura centralizada de decisiones se reconfirma y se vigoriza en su propio funcionamiento. El clientelismo y el populismo se compatibilizan con el carácter formalmente democrático del régimen político pero representan, al mismo tiempo, en sentido estructural, la debilidad de los partidos.”²⁰

En segundo lugar, el proceso de desagregación partidaria no sería resultado de la debilidad de los partidos sino un indicador del realineamiento partidista por efecto de los cambios sociales y económicos interrumpido por la crisis institucional de comienzos de los años 60. El retroceso de los partidos conservadores (UDN y PSD) en favor de los partidos reformistas, la dispersión de la fuerza electoral que amenazaba el tradicional control por parte de las grandes organizaciones, el aumento del número de alianzas y coaliciones así como de la proporción de electos por alianzas sobre el número total de electos y el aumento de los votos blancos y nulos, serían, para Maria do C. Campello de Souza, signos de una creciente racionalidad en el sistema partidista que hubiera conducido a la consolidación de un gobierno de partidos de no mediar la crisis que condujo al golpe militar de 1964.

En la Tabla II se pueden observar los cambios en la composición partidaria de la Cámara Federal .

Tabla 2. Composición partidaria en la Cámara de Diputados (1945-1962).

PARTIDOS	1945	1950	1954	1958	1962
PSD	52.8	37.0	35.0	35.3	30.3
UDN	29.0(a)	24.4	22.7	21.5	23.4
PTB	7.7	16.8	17.2	20.2	29.8
PSP	(b)	7.9	9.8	7.7	5.4
PCB	4.9	-	-	-	-
Pequeños	5.6	13.9	15.4	15.3	16.4(c)
Total	100.0 (286)	100.0 (303)	100.0 (326)	100.0 (326)	100.0 (389)

Tomado de: María do C. Campello de Souza: "Evolução e crise do Sistema Partidario". David Fleischer (org.) op. cit. p.67.

a. inclusive seis elector por la coalición UDN-PR.

b. dos electos por el PSP son contados entre los pequeños.

c. El PR se redujo en 1962 a 4 diputados, al inicio del período tenía 19; el PDC es el mayor de los partidos pequeños, con 20 diputados, uno menos que el PSP.

Las pérdidas del PSD y UDN se producen en beneficio del PTB y de los partidos pequeños. La tradicional alianza getulista PSD-PTB era viable en la medida en que se aseguraban el control de la máquina burocrática del Estado pero en el terreno legislativo y en los debates ideológicos comenzaron a manifestarse las divergencias. El distanciamiento y las disidencias internas de ambos partidos favorecieron al partido de oposición, UDN, que logró imponer a su candidato, Janio Quadros, como presidente de la república en 1960, mientras João Goulart fue elegido como vicepresidente por la alianza PSD-PTB.²¹ Mientras las elecciones legislativas fueron registrando las tendencias del cambio social y económico del electorado haciendo preveer un realineamiento partidario, las elecciones para cargos ejecutivos, especialmente la elección presidencial, tenían otra dinámica. El carácter de elección por mayoría obligaba a los candidatos a superar las barreras geográficas y sociales y buscar alianzas con las oligarquías estaduais; la necesidad de conquistar votos ponía en funcionamiento la negociación política en todos los niveles.

Una de las causas frecuentemente señaladas de la crisis político-institucional es la confrontación entre un Poder Ejecutivo de orientación urbana y reformista y un Poder Legislativo de perfil agrario y conservador. El análisis de los datos sobre la elección presidencial de 1960, en la que resultó electo Janio Quadros, le permite a María do C. Campello de Souza sostener lo contrario en virtud de una dependencia acentuada de los votos del interior, tanto en el caso del candidato de

UDN como del candidato de la alianza PTB-PSD.²² La naturaleza nacional del electorado por votación mayoritaria hace preveer que las condiciones socio-económicas del electorado fueran mediatizadas por otros factores como las alianzas y coaliciones con intereses estatales. Más que la representación social y política del electorado tendrían incidencia los intereses clientelistas de los partidos²³ sin descuidar la influencia del personalismo que acentúa el carácter plebiscitario de la votación. Por otra parte, al confrontar los resultados electorales de las elecciones presidenciales y las elecciones legislativas se puede observar un proceso de creciente divergencia. En 1945, la alianza del PSD y PTB permitió el triunfo del candidato de la coalición, E. Gaspar Dutra con un porcentaje de votos del 55.3%, en correspondencia con la mayoría de bancas alcanzadas por la misma coalición en la Cámara de Diputados. En 1950, sin embargo, el triunfo de Getulio Vargas con el 48.7% de los votos, se produjo gracias a la alianza PTB y PSP sin que ambos partidos contaran con una representación mayoritaria a nivel parlamentario. El triunfo de Juscelino Kubitschek en 1955 se alcanzó nuevamente gracias a la alianza del PTB y PSD; la representación de ambos partidos en la Cámara de Diputados alcanzaba el 51.2%, pero el PSD había comenzado a retroceder (35.0%). En 1960, UDN con una representación legislativa del 21.5% logra imponer a su candidato Janio Quadros gracias al apoyo del PDC, PL, PTN. (Ver Apéndice). El sistema de partidos comenzó un proceso de desagregación que, sumado a la crisis política, económica y social que se desencadena en 1961 con la renuncia de Janio Quadros, contribuye a la polarización creciente en el sistema político en su conjunto.

Desde el punto de vista del sistema de partidos y su estructuración a lo largo del período, el retroceso de los partidos conservadores, UDN y PSD, en favor del PTB y de los partidos pequeños de contenido reformista expresa la importancia creciente del electorado urbano de los estados más desarrollados del SE y CO a pesar de la legislación electoral que concedía sobrerrepresentación a los estados menos desarrollados por el mecanismo de la representación proporcional. El PTB logró una importante expansión en el interior de los estados pero no alcanzó a superar la hegemonía del PSD y UDN, partidos cuya fuerza electoral dependerá cada vez más de las regiones menos desarrolladas. El realineamiento partidario se va produciendo por efecto de un clivaje socio-económico sin que el clivaje rural-urbano pierda vigencia. Por el contrario, el peso

de los intereses regionales se hace sentir en otro de los rasgos que caracteriza al sistema partidista brasileño: el aumento de las alianzas y coaliciones. Es el entrecruzamiento de ambas líneas de conflicto lo que le confiere el carácter fragmentado y complejo al sistema de partidos.

La proliferación de alianzas y coaliciones así como el aumento de los votos blancos y nulos en las elecciones parlamentarias fueron interpretados como síntomas de la inorganicidad de los partidos y su desagregación frente a los cambios socio-económicos. Coincidiendo en este aspecto con la interpretación de Glaucio A.D. Soares, María do C. Campello de Souza argumenta que, por el contrario, ambos fenómenos reflejaban la creciente racionalización de los partidos individuales frente a las normas institucionales vigentes, al aumento de la competencia electoral en la medida en que ningún sector puede ejercer el control mayoritario. Las alianzas a nivel estadual y federal las propiciaron no sólo los partidos conservadores sino también los reformistas. El rasgo significativo es que la tendencia aliancista impulsada por afinidades ideológicas o estrategias de expansión partidaria podía conducir a la estabilidad del sistema de partidos.²⁴

Tabla 3. Elecciones parlamentarias: votos partidistas y votos por alianzas y coaliciones. 1945-1962.

	PSD	PTB	UDN	PSP	Outros	Alianças
1945	44.0	10.5	27.4	-	22.1	-
1950	27.0	16.4	17.0	7.3	12.1	20.2
1954	23.1	15.6	14.3	9.3	10.7	27.0
1958	19.9	15.9	14.3	2.5	11.5	35.9
1962	18.3	14.2	13.2	1.0	5.0	48.3

Tomado de: María do Carmo C. de Souza: "Evolução e crise do Sistema Partidário". David Fleischer (org.), op. cit., p.68.

Desde una perspectiva histórica y a la luz de los procesos políticos más recientes, una conclusión general sobre el sistema de partidos durante el período 1946-1964 nos lleva a señalar que la fragmentación partidaria y el realineamiento ideológico son tendencias características del sistema de partidos que se manifiestan con mayor o menor intensidad según se trate de las elecciones legislativas o las elecciones ejecutivas. La fragmentación partidaria esta acompañada de la formación de alianzas y coaliciones que

facilitan el acceso al poder y el realineamiento ideológico con tendencia a la polarización se produce sobre todo bajo circunstancias de crisis económica y social, situación que precedió al golpe militar de 1964.

Notas.

1. En octubre de 1943 el **Manifiesto dos Mineiros** lanzado por políticos e intelectuales reclamaba elecciones. Con el fin de la segunda guerra mundial se reanudaron las demandas por la democracia Getulio Vargas reglamentó en febrero de 1945 la convocatoria a elecciones para una Asamblea Constituyente a celebrarse el 2 de diciembre de 1945.
2. Soares, Glaucio A.D.: **Sociedade e política no Brasil**. São Paulo, Difel, 1973, p. 74.
3. La convocatoria formal del partido se hizo el 8 de abril de 1945. Las fuerzas getulistas lideradas por los interventores y autoridades municipales nombradas durante el Estado Novo designaron al Gral. Enrico Gaspar Dutra como candidato presidencial del PSD.
4. Véase Lucia Hippolito: **PSD: de raposas e reformistas**. Río de Janeiro, Paz e Terra, 1984. Ary D. Glaucio Soares, op. cit. Del mismo autor: **Convenções Partidarias e Eleições diretas**. Petrópolis, Vozes, 1984.
5. Lucia Hippolito, op. cit.
6. Véase Fabio Wanderley Reis: "O eleitorado, os partidos e o regime autoritario brasileiro". En: Sebastião C. Velasco e Cruz, Carlos Estevam Martins et al.: **Sociedade e política no Brasil pos 64**. São Paulo, Editora Brasiliense, 1983, p. 71. David V. Fleischer: "Dimensões do Recrutamento Partidario". En: David V. Fleischer (org.): **Os partidos políticos no Brasil**. Vol. I. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981. Licia Maria Oliveira: "O partido Social Democrático". En David V. Fleischer (org.), op. cit.
7. Lucia Hippolito, op. cit.
8. Glaucio A.D. Soares, op. cit., p. 88. El autor hace un análisis pormenorizado de los avances y retrocesos de los principales partidos durante el período 1945-1964.
9. David Fleischer, op. cit., p.50. El término "fisiologismo" usado comúnmente en la descripción de los partidos políticos brasileños se refiere al carácter negociador, mezclado con el tráfico de influencias y el clientelismo político.
10. Véase Maria Victoria Benavides: 'A União Democrática Nacional'. En: David Fleischer (org.) op. cit., pp. 90-108.
11. David Fleischer, op. cit., p. 60. El **janismo** responde a la corriente liderada por Janio Quadros, el **adhemarismo** a su líder Adhemar de Barros y el **lacerdismo** a Carlos Lacerda.
12. V. Alfredo Ramos Jimenez, **Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas**. Mérida, Universidad de Los Andes, 1995.
13. David Fleischer, op. cit.
14. La campaña "queremista" se organizó en octubre de 1945 bajo el slogan "queremos a Getulio", "constituyente con Getulio". Esta movilización, sin embargo, no alcanzó la magnitud que casi simultáneamente, el 17 de octubre de 1945, realizaron los partidarios del entonces Cnel. Perón para consagrarlo posteriormente como presidente de Argentina.
15. María do C. Campello de Souza: 'A democracia populista. Bases y limites.' En: Alain Rouquié et al. (org.), **Como Renascer as democracias**, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1985, p. 95.
16. Glaucio A.D. Soares, op. cit., Cap. III.
17. Véase Bolívar Lamounier: 'La cuestión democrática brasileña'. En: Alain Rouquié, B. Lamounier y Jorge Schvarzer (org.): **Como renascer as democracias**. São Paulo, Editora Brasiliense, 1985. María do C. Campello de Souza: 'Evolução e crise del sistema partidario', en: David Fleischer (org.) op. cit.; **Estado y partidos políticos no Brasil (1930-1964)**, São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1976.. Un análisis más amplio de la crisis partidaria en relación con los cambios socioeconómicos del período es el de Glaucio A.D. Soares, op. cit. Véase también Octavio Ianni: **O colapso del populismo en Brasil**.
- T. Skidmore, **Politics in Brazil. An Experiment in Democracy**, New York, Oxford University Press, 1968.
18. Glaucio A.D. Soares: **Sociedade e política**... op. cit. Simon Schwartzman: 'Veinte años de democracia representativa en Brasil, 1945-1964'. En: **Revista Latinoamericana de Ciencia Política**. Vol. II, No. 1, abril, 1971.
19. María do C. Campello de Souza: 'Evolução e crise do sistema partidario'. op. cit. pp. 66-90. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**, op. cit.

20. María do C. Campello de Souza: **'A democracia populista. Bases e limites.'** op. cit
21. Véase María do C. Campello de Souza y Glaucio A.D. Soares, op. cit.
22. El candidato a presidente de la alianza era Henrique Lott y a vicepresidente João Goulart.
23. Es una conclusión a la que llega María Isabel Valladão de Carvalho en su estudio : **'O comportamento partidario durante o Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961)'**. En: David V. Fleischer (org.), op. cit.
24. Véase también Wanderley Guilherme dos Santos, **Coalizões Parlamentares e Instabilidade Governamental da Experiencia Brasileira (1961-1964)**, en David Fleischer (org.), op. cit. pp. 259-274.