

Resumen

PARTIDOS POLITICOS Y CONSOLIDACION DEMOCRATICA: EL CASO BRASILEIRO

Bolivar Lamounier y Rachel Meneguello

Los autores cuestionan la idea de que partidos políticos fuertes son necesarios o inevitables para el fortalecimiento de sistemas políticos democráticos. La inestabilidad partidaria es un hecho bien conocido del sistema político brasilero. No sorprende, por lo tanto, que el régimen militar que tomó el poder en 1964 haya tenido éxito en disolver las identificaciones partidarias existentes y haya regulado la formación de nuevos partidos. Este trabajo intenta explicar la fragilidad del sistema de partidos en Brasil desde la segunda guerra mundial y proporcionar respuestas a las siguientes preguntas:

- (1) ¿Se fortalecieron los partidos políticos durante el período del régimen militar-autoritario?
- (2) ¿Están actualmente fortaleciéndose los partidos en Brasil?
- (3) ¿Será útil en el futuro tomar medidas que deliberadamente persigan fortalecer los partidos como protagonistas de la transición democrática?

En vez de mirar los partidos políticos como "naturales" o "necesarios" para la sociedad, este trabajo los entiende como organizaciones que emergen como movimientos sociales emanados de la mecánica de la representación electoral. Una serie inconexa de seis sistemas de partidos han surgido en Brasil entre 1822 y 1984. La ausencia de un sistema viable ha sido explicada por el carácter burocrático-patrimonial del estado brasilero y por el bloqueo de formas más amplias de asociación debido a la concentración del poder privado.

I. Los Partidos Políticos Brasileiros antes del Régimen Militar de 1964-1985

La oposición del poder central al desarrollo partidario en el Brasil Imperial fue complementada con una estrategia de construcción estatal que consistió en la federalización de facto de las disputas políticas. Grupos opositores se vieron forzados a acomodarse dentro del partido dominante en cada estado, sin vinculaciones inter-estatales. La pequeña élite gobernante se concentró en prevenir una articulación de fuerzas que pudiera competir con el poder central. De hecho, el centro no fue desafiado sino hasta los años 30. Nuevamente, sin embargo, la discontinuidad en la evolución de los partidos fue impuesta desde arriba como un objetivo sistemático del poder central. El Estado Novo, establecido al final de la década del 30, fue un régimen desmovilizador, sin partidos, que inició una nueva y vigorosa centralización del poder que tendría un profundo efecto en la experiencia partidaria posterior a 1945.

La desintegración del sistema de partidos ha sido explicada a partir de presiones económicas nacionales que provocaron la polarización de intereses conservadores y progresistas, y como resultado de las mismas inadecuaciones del sistema de partidos. A comienzos de los años 60, la declinación de los partidos tradicionales y el crecimiento de partidos urbanos más pequeños resultó en una división de las élites civiles respecto de las formas de resolución de la crisis económica. Esto, a su vez, condujo a una agudización de la polarización política, que se manifestó también dentro de la legislatura.

Esta polarización se desarrolló a pesar de la positiva predisposición de la Constitución de 1946, y de legislación complementaria, hacia la formación de un sistema de partidos competitivo. Los principales factores que atentaron contra tal sistema fueron: (1) la intolerancia de los partidos de izquierda (incentivada por la guerra fría); (2) la centralización burocrática que se heredó del Estado Novo; (3) la profundidad de los sentimientos anti-partido en la cultura política brasilera; y (4) el bajo nivel de movilización política (en 1948, sólo un quinto de la población era urbana, y sólo un quinto tenía derecho a voto).

La principal herencia partidaria del Estado Novo fue el Partido Social Demócrata (PSD), que mantuvo una mayoría en el Congreso hasta 1964. El PSD se había beneficiado con el Estado Novo y se definía a sí mismo como de centro, moderado y equilibrante. La Unión Democrática Nacional (UDN), en la derecha, se opuso al Estado Novo desde una clásica posición liberal y se involucró en actividades conspirativas. En la izquierda, el Partido Brasileiro del Trabajo (PTB), creado por Getulio Vargas, gradualmente adoptó una postura reformista y progresista. En el contexto posterior al Estado Novo, la lógica competitiva transformó al sistema en uno eminentemente centrífugo, exacerbado por el surgimiento del "Ala Moca" progresista dentro del PSD. En breve, la fragilidad del sistema brasileiro de partidos entre 1945 y 1964 quedó evidenciado por: (1) los partidos todavía eran el producto de notables; (2) las identificaciones partidarias personales aun permanecían extremadamente débiles; (3) los partidos experimentaron una creciente fragmentación interna; (4) los partidos eran vulnerables a procesos desestabilizadores como la urbanización; y (5) las diferencias entre los partidos a menudo se debían sólo a alianzas electorales.

II. Los Partidos Políticos Brasileños durante el Régimen Militar de 1964-1985

El sistema de partidos fue oficialmente desmantelado en 1965 con la declaración del Acta Institucional No 2 por el gobierno militar del General Castello Branco. Este estableció un nuevo sistema bipartidista consistente en un partido oficialista, Alianza Renovadora Nacional (ARENA), y una oposición legal, el Movimiento Democrático Brasileiro (MDB). El gobierno militar se dispuso a combinar las ventajas de una oposición legal (MDB) con la exclusión de este partido en la práctica. Este intento de deslegitimizar el MDB no tuvo éxito, sin embargo, y la estructura de la competencia electoral en la segunda mitad de los años 60 fue más favorable a los partidos urbanos de oposición.

El éxito del MDB en las elecciones de 1974 se transformó en un hito. La elección apuntaba a una extraordinaria profundización de nuevas identificaciones partidarias en el electorado y a la viabilidad de una oposición pacífica. Los resultados de la elección forzaron al gobierno a recurrir sistemáticamente a la manipulación casuística de la legislación y, finalmente, en 1979, a reformular la estructura partidaria misma, abriendo el camino al retorno del sistema multipartidista.

Las reformas partidarias introducidas en 1979 representaron un nuevo capítulo en la estrategia de liberalización controlada. Al estipular diversos requisitos para alcanzar representación legislativa, pero permitiendo pluralismo, y al establecer requisitos para la formación de partidos, el gobierno se propuso fragmentar la oposición. De hecho, seis partidos se formaron: el Partido Democrático Social (PDS, ex-ARENA); PMDB (Partido MDB); Partido Popular (PP, contando con Petronio Portella y Tancredo Neves); el Partido de los Trabajadores (PT, contando con Lula y el nuevo sindicalismo de Sao Paulo); el Partido Brasileiro del Trabajo (PTB, conducido por Ivette Vargas e inspirado en el gobierno); y el Partido Democrático del Trabajo (PDT, dirigido por Leonel Brizola, socialismo de tipo europeo). Esta estrategia tuvo éxito hasta 1981 dado que la actividad política de la oposición sufrió una mayor fragmentación y cada partido se concentró en su propia esfera de influencia.

1981 fue otro hito. La oposición parlamentaria, con el apoyo de disidentes del PSD, derrotó al gobierno en dos votaciones de vital importancia, revelando la debilidad con que el gobierno enfrentaba las elecciones de 1982. El gobierno respondió con el 'pacote de novembro', que bloqueó los intentos coalicionales de la oposición al prohibir la cédula diferenciada. Al impedir las alianzas inter-partidarias se buscaba reforzar la posición del PDS. Sin embargo, como el PP no era viable electoralmente, fue forzado a la fusión con el PMDB, recreando la confrontación bipartidista de las elecciones de 1982.

En esta elección, el PMDB ganó nuevos asientos en la Cámara y Gobernaduras, con lo que bloqueó la estrategia del gobierno y desató una crisis de sucesión. Aun cuando los arreglos institucionales para la sucesión presidencial en 1982 virtualmente aseguraban la victoria al gobierno, éste se vio obligado a negociar con al menos un partido más en la legislatura y el colegio electoral. Como resultado, la oposición fue capaz de asumir parte de la iniciativa política y de presionar en favor de elecciones presidenciales directas. El éxito de la oposición, sumado a la selección de Paulo Maluf como candidato del PDS, provocó una división irreversible en medio de las fuerzas del gobierno. El resultado fue la elección de Tancredo Neves como presidente, sellando el fracaso del gobierno en su manejo de la transición a un gobierno civil.

Es una paradoja de la apertura política brasilera que la estructura bipartidista impuesta en 1965 llegara a ser el marco para cambios que pueden resultar en avances significativos en el desarrollo de los partidos. La experiencia partidaria bajo el autoritarismo atenuó los elementos anti-partido en la cultura política, facilitando la movilización, politización y partidización del sistema político, y dificultó el resurgimiento del caudillismo. El MDB-- el principal grupo de la oposición--fue el principal beneficiario de la apertura política resultante. La oposición sacó ventaja de la competencia electoral y de la creciente importancia del voto urbano. Descubrió que podía utilizar instrumentos creados por el gobierno, como la 'sublegenda', para mantener la cohesión al interior de sus propios partidos. Con tales mecanismos, la oposición pudo controlar su propio fraccionamiento y promover mayor disciplina interna. La consolidación de la oposición pacífica, centrada en torno a las

elecciones, creció a base tanto de las vastas transformaciones sociales como de su propia creatividad en el uso de instrumentos legales originalmente diseñados para fortalecer el partido de gobierno.

III. Los Partidos Políticos Brasileños en 1985

Hoy, acabada ya la transición a un gobierno civil, nuevas medidas de ingeniería institucional son ampliamente debatidas. Un tema de acalorado debate se refiere a los pros y los contras de permitir mayor latitud a la expresión de preferencias partidarias. Partidarios de tal desregulación ensalzan las virtudes del pluralismo partidista y la representación proporcional. Una propuesta concreta ha sido la de reducir o eliminar el requerimiento mínimo del 5% de la votación nacional y el 3% en al menos tres estados para alcanzar representación parlamentaria. Los críticos argumentan que no existe evidencia de que una regulación más flexible permitiría combinar objetivos opuestos mantenidos por partidos fuertes, cohesionados, ideológicamente homogéneos, ampliamente representativos, altamente diferenciados y nacionalmente organizados. Por otra parte, algunos observadores piensan que si el PMDB mantiene su buen momento como para abordar objetivos tanto de equidad social como de desarrollo económico, es posible que logre establecerse como el partido predominante en el sistema político brasileño durante el futuro previsible.

Finalmente, se han suscitado temores de que la permisividad del esquema de partidos existente, implícitamente inspirado en el modelo federativo y valores asociacionales, pueda entrar en conflicto con la orientación histórica de las élites estatales. El temor es que esto puede abrir una brecha entre los poderes federal y regional, que puede eventualmente ser llenada por una presidencia imperial, una burocracia autónoma, intervencionismo y, finalmente, el tutelaje militar.