

LA CONSTITUCION BRASILEÑA DE 1988 ANTECEDENTES HISTORICO-INSTITUCIONALES

Bernardino Bravo Lira
Academia Chilena de la Historia
Universidad de Chile

Cuando nace un niño es imposible presagiar su suerte. No se sabe cuánto tiempo vivirá, si será un gran hombre o si morirá sin pena ni gloria. Sólo en los cuentos hay hadas madrinas que se inclinan sobre la cuna de los recién nacidos para regalarles el talismán que les protegerá contra la adversidad.

Tampoco cabe anticipar el futuro de una Constitución que acaba de ser promulgada, como la brasileña de 1988. Es el quinto documento de este género desde que se produjo en Brasil la quiebra del Estado constitucional liberal parlamentario en 1930. No es posible saber si su suerte será más semejante a la de las dos Constituciones brasileñas del siglo pasado: la de 1824, que duró 65 años, y la de 1891, que rigió 39 años, o si, por el contrario, tendrá una vigencia más o menos breve, como las de este siglo: de 1934, 1937, 1946 y 1967.

Brasil fue el primero entre los países de habla castellana y portuguesa que consiguió establecer un Estado constitucional y el país donde éste tuvo vida más larga. En Brasil ese Estado es anterior a Bélgica. En términos generales subsistió por más de un siglo, desde 1826 hasta 1930. Sin tener en cuenta esta experiencia institucional es imposible entender lo que ha sucedido en las seis décadas que transcurren desde 1930 hasta hoy.

Oligarquías y militarismo en la vieja República

La trayectoria del Estado constitucional en Brasil en cierto modo anticipa la de Chile. Se asentó originalmente sobre la base de la preeminencia del emperador, pero derivó rápidamente hacia un gobierno de partido bajo formas parlamentarias¹. Esta tendencia se quebró bruscamente en 1889 cuando la monarquía fue derribada por un golpe de Estado incruento. Con ella desaparecieron los elementos claves del régimen parlamentario: el poder moderador del emperador y los partidos de alcance nacional. Los grandes intereses del Brasil quedaron sin representación y, por tanto, amenazados de ser sacrificados a las fuerzas centrífugas de nivel regional. El caudillismo que la monarquía había mantenido a raya no tardó en irrumpir con fuerza arrolladora².

¹ BRAVO LIRA, Bernardino, *Etapas históricas del Estado constitucional en los países de habla castellana y portuguesa (1811-1980)*, en REHJ 5, Valparaíso 1980, esp. pp. 58 ss. FRANCO, Afonso Arinos de Melo, *El constitucionalismo brasileño en la primera mitad del siglo XIX*, en Universidad Autónoma de México, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, 2 vols. México 1957.

² BONAVIDES, Paulo, *Ciencia Política*, Río de Janeiro 1967, p. 324. En adelante abreviamos R, Río de Janeiro y SP, São Paulo.

Con este lastre nació la República. La nueva Constitución de 1891 lo sancionó oficialmente, sin imaginar sus consecuencias. Reemplazó al imperio por unos Estados Unidos del Brasil e intentó copiar la organización federal estadounidense.

El fruto de ello fue la transformación del Brasil en una colección de pequeñas repúblicas —los Estados— con gobierno y partidos políticos propios. En consecuencia, la República, en lugar de estar manejada por una sola oligarquía, dependió de las que dominaban cada uno de los distintos Estados. En estas condiciones el gobierno central se encontró sin partidos nacionales en que apoyarse y no tuvo más remedio que entenderse con los gobernadores y partidos estaduais.

Tal es el origen de la llamada política de los gobernadores³, que más propiamente merece el nombre de política de las oligarquías estaduais. De ella dice un autor reciente: “En la democracia republicana brasileña, desde 1889, hay disfrazada una dictadura de algunos hombres, desde Pinheiro Machado, Borges de Medeiros en Río Grande do Sul, a Silverio Nery y Antonio Lemos en Amazonas y Pará, generadores de lo que Neves de Fontaura califica en sus memorias de *impostura democrática*”⁴.

Esta política de las oligarquías estaduais consagró de hecho el predominio de las dos más fuertes, las de São Paulo y Minas Gerais, la zona cafetera. En la práctica, todos o casi todos los presidentes, desde 1891 hasta 1930, provinieron de alguno de estos dos Estados, donde tenían sus asientos los dos partidos más poderosos, el Republicano Minero (PRM) y el Republicano Paulista (PRP)⁵. Como observa Arinos, el centro de gravitación de la política brasileña se desplazó desde Río hacia la zona que constituía “a mesmo tempo, o centro geográfico, económico e demográfico do país”⁶.

Este debilitamiento del poder central tuvo su contrapeso en las Fuerzas Armadas. Bajo la República se convierten en un factor político decisivo. Ya en 1932 lo reconoce con indignación Monteiro Lobato: “Desde que un alzamiento de los cuarteles derribó a la monarquía e interrumpió el ritmo evolutivo de la nación, la vida del poder civil entre nosotros ha sido una vergonzosa sumisión para con y bajo el poder militar”⁷. Medio siglo después, observa con más calma Meira, que “toda la historia brasileña republicana se ha desenvuelto sobre la base de ese apoyo (de las Fuerzas Armadas): la República de 1889, la revolución de 1930, la victoria del gobierno provisional en 1932 y el golpe de 1937”, y así “en otras oportunidades semejantes en el futuro, en las cuales las Fuerzas Armadas fueron el factor decisivo en la solución de las crisis políticas”⁸.

³ La expresión es de la época. La usó el Presidente Campos Sales (1898-1902) y encontró amplia difusión. MEIRA, Silvio Bastos de, *Os partidos políticos*, en el mismo *O direito vivo*, Goiânia 1984, pp. 245 ss., esp. p. 258.

⁴ MEIRA, Silvio Bastos de, *Evolução política do Brasil 1930-1964*, en RCP 19, 2, pp. 17 ss.; 4, pp. 69 ss. y 4, pp. 115 ss. R 1976.

⁵ MEIRA, nota 4, 3, p. 143.

⁶ FRANCO, Afonso Arinos de Melo, *História e Teoria do Partido Político no Direito constitucional Brasileiro*, R 1948, p. 33.

⁷ LOBATO MONTEIRO, Carta a Valdemar FERREIRA, 10 agosto 1932, en SILVA, Hélio, 1932, *a guerra paulista*, R 1967, p. 279.

⁸ MEIRA, nota 4, 2, p. 54.

Surge así el militarismo. Pero no al estilo de América española. Sino de un modo muy brasileño. Para suplir la ineficacia de los políticos civiles. Más persuasivo que cruento. También más efectivo, a medida que pasan las décadas y se ahonda la zanja entre el crecimiento explosivo del país y la incapacidad de su gobierno.

Las Fuerzas Armadas son, pues, un factor clave para entender la historia del Brasil republicano. Su papel ha variado en el curso del siglo transcurrido desde 1889. A grandes trazos pueden distinguirse tres formas fundamentales de actuación, que se escalonan de modo progresivo: moderador, supletorio y permanente. Primero, entre 1889 y 1930, cumplen una función más bien moderadora. Intervienen de preferencia en forma indirecta. Algunos pronunciamientos de los años 1922 y 1924 preludian el tránsito hacia las formas de intervención directa del periodo siguiente⁹.

Este se abre con la llamada revolución de 1930. En realidad, no pasó de ser un golpe de Estado. Pero bastó para derribar el Estado constitucional. Su desprestigio era tal, que cayó con más facilidad aún que el imperio. "Se llegaba entonces a la desalentadora conclusión de que el régimen imperial había sido más democrático que la primera República"¹⁰. Lo cual tiene su expresión en las lapidarias palabras del presidente del Estado de Minas Gerais, Carlos Ribeiro de Andrada: "Hagamos la revolución antes que la haga el pueblo"¹¹.

El Presidente Washington Luis (1926-30) fue depuesto y el Parlamento cerrado¹². Brasil entró así en una nueva fase de su historia institucional, que es la antítesis del imperio y de la primera República. Ahora conoció por primera vez una inestabilidad política similar a la que padecían desde su independencia casi todos los países de América española. En rigor, Brasil y Argentina eran en 1930 los dos únicos Estados constitucionales en el mundo de habla castellana y portuguesa. Ese año se derrumbaron ambos.

La posteridad no ha sido, en general, menos severa con esta primera República. Se la ha llegado a calificar de "impostura democrática"¹³ y más recientemente de "falsificación republicana del sistema representativo"¹⁴.

Crisis del Estado constitucional

Desde 1930 Brasil no ha vuelto a tener un régimen de gobierno. Todos los esfuerzos por reemplazar al que se hundió ese año han fracasado. La sucesión regular de los presidentes desapareció. Sólo dos lograron completar

⁹ OLIVEIRA TORRES, João Camilo de, *O presidencialismo no Brasil*, en *O Cruzeiro* 1922, p. 1962. POPPINO, Rollie E., *O processo político no Brasil 1929-1945*, en RBEP 17, 1964; CARNEIRO GLAUCO, *O revolucionário Siqueira Campos*, Río de Janeiro 1966; SODRÉ, Nelson Werneck, *História militar do Brasil*, R 1968.

¹⁰ MEIRA, nota 4, 2, p. 20.

¹¹ GUERREIRO RAMOS, Alberto, *A crise do poder no Brasil*, R 1961, p. 29.

¹² NEVES DE FONTAURA, João, *Por São Paulo, pelo Brasil*, 1932. Leitão de Carvalho, E., *Na revolução, de 30*, 1933. Ramos, nota 9. SILVA, Hélio, 1926, *a gran marcha*, R 1966. El mismo, 1930, *a revolução*, R 1966, nota 7. SCATINBURGO, João de, *A crise da República presidencial*, SP 1969. WAGLEY, Charles, *A revolução brasileira*, Bahia, s/f.

¹³ NEVES DE FONTAURA, João, *Memórias* 2, R 1963, 2, p. 14.

¹⁴ SEABRA FAGUNDES, Miguel, *Estrutura constitucional Brasileira*, en *Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros* 28, R 1972, p. 86.

su período: Eurico Dutra (1946-51) y Juscelino Kubitschek (1956-61). El Parlamento, cerrado y reabierto varias veces, tuvo una existencia precaria. La Constitución pasó a ser más bien nominal, algo que se cambia con facilidad, como en América española. Así, pues, al deterioro progresivo de la Constitución de 1891 siguió una sucesión de constituciones sin demasiado eficacia práctica. En suma, Brasil cae a partir de 1930 en una inestabilidad política parecida a la del resto de Iberoamérica. Comienza a rodar por la pendiente de la llamada anarquía hispanoamericana.

En estas condiciones, el papel de las Fuerzas Armadas no puede menos que cambiar. Ya no hay un régimen de gobierno que subsista por sí mismo. Tan sólo hay gobernantes que se mantienen más o menos precariamente en el poder. Las Fuerzas Armadas dejan el gobierno en manos de políticos de oficio, pero no pueden desentenderse de las crisis que experimentan estos gobiernos civiles. Su intervención pasa a ser decisiva cada vez que la situación se torna grave. Se abre así una época de intervenciones ocasionales que se extiende desde 1930 hasta 1964. El militarismo *moderador* del período 1889-1930 deja paso a lo que Bresser Pereira ha denominado *militarismo tutelar*¹⁵. Tal vez sea más exacto llamarlo *supletorio*.

Durante este período se suceden los intentos de configurar un nuevo régimen de gobierno. Se ensayan soluciones muy diversas, desde restauraciones del Parlamento y del gobierno de partido, hasta la instauración de un *Estado novo* o *Estado nacional*, con un gobierno situado por encima de los partidos.

De todos modos, en Brasil la inestabilidad política está lejos de alcanzar los límites que en algunos países de América española. Su tradición institucional ejerce un efecto moderador. Dentro de la incertidumbre hay dos factores estables que parecen dominar el escenario. Representan fuerzas distintas y hasta cierto punto complementarias. Una es civil y se apoya en un considerable magnetismo personal. La otra es castrense y, como tal, descansa sobre bases institucionales.

Se trata, por un lado, del caudillo riograndense Getulio Vargas (1883-1954), antiguo Ministro de Hacienda y gobernador de su Estado. Derrotado en la elección presidencial de 1930, alcanza el mando supremo gracias a la revolución de ese año. Lo retuvo durante 15 años, primero como jefe del gobierno provisional y luego como presidente, bajo el gobierno de partido y bajo el Estado novo instaurado por él¹⁶.

Con Vargas, Brasil volvió a tener un gobierno efectivo, situado por encima de los intereses regionales o estatales del que carecía desde el fin del imperio. Pero no bajo las formas parlamentarias que se habían impuesto durante la monarquía, sino bajo formas cada vez más monocráticas. Es decir, se produce un claro desplazamiento del centro de gravedad del gobierno desde el Parlamento hacia el Presidente. La República invierte así la tendencia que había dominado bajo la monarquía. En lugar de avanzar hacia formas parlamentarias se aleja de ellas, lo cual se refleja en el fortalecimiento del poder y medios de acción del Presidente no sólo en los textos constitucionales, sino sobre todo por vías extraconstitucionales, a través de las instituciones y las prácticas de go-

¹⁵ BRESSER PEREIRA, Luis Carlos, *Desenvolvimento e crise no Brasil*, 1975, p. 130.

¹⁶ POPPINO, nota 9. ALEXANDER, Robert, *Getulio Vargas, The Father of the Poor*, en su *Prophets of the Revolution*, Nueva York, 1962, pp. 219-45. SKIDMORE, Thomas, *Politics in Brasil. An Experiment in Democracy*, Oxford 1967, trad. portuguesa, *Brasil: De Getúlio a Castelo*, R 1969. VIANNA, Hélio, *História do Brasil* 13, SP, 1977.

hierno. Es lo que muestra la proliferación de instituciones estatales y para-estatales bajo la larga presidencia de Vargas. Lo significativo de ellas es que funcionan bajo la dirección o la dependencia del Presidente, sin que por su número y complejidad puedan ser fiscalizadas por el Parlamento en los intervalos en que éste funciona.

Otro rasgo propio de este vuelco hacia la monocracia presidencial y de la creciente atrofia del Parlamento es la legislación laboral y previsional, que adquiere gran significación en este período. También su forma de dictación es sugerente y emana en su mayor parte del Presidente, a través de decretos leyes que desde la Carta de 1937 dejan de ser extraconstitucionales, ya que en ella se facultó expresamente al Presidente para dictarlos. Se ha dicho que esta legislación social puede estar inspirada en la Constitución mexicana de 1917 y la uruguaya de 1934. Pero eso merece un estudio más detenido¹⁷.

Fuerzas Armadas y seguridad nacional

Los mismos factores que determinan este fortalecimiento del Presidente e involución del Parlamento determinan también el nuevo papel de las Fuerzas Armadas. Ellas se convierten en la última instancia cada vez que el gobierno entra en crisis, sea a causa de las rivalidades de los políticos civiles, sea a causa de su incapacidad para enfrentar los grandes problemas de un país en acelerado crecimiento como el Brasil. Ambos aspectos comprometen la seguridad nacional, concepto recogido ya en la Constitución de 1934¹⁸. Surge así la idea de que a las Fuerzas Armadas les corresponde velar por ella, lo que da pie para una cierta delimitación entre la esfera civil y la castrense. Los políticos civiles pueden moverse libremente mientras no comprometan la seguridad nacional. Desde el momento en que la amagan, corresponde a los hombres de armas volver a ponerla a salvo.

Como gobernante, Vargas mostró una asombrosa versatilidad política. Uno en pos de otro encabezó un gobierno provisional sin Parlamento (1930-34), un gobierno de partido con Parlamento (1934-37) y un gobierno nacional sin Parlamento (1937-45). Este último lo implantó mediante un golpe de Estado incruento, apoyado por las Fuerzas Armadas, ante "la creciente agravación de las disidencias partidistas" que colocaron "a la nación bajo la funesta contingencia de la guerra civil" entre comunistas e integralistas¹⁹.

Su estrella pareció palidecer cuando en 1945, al cabo de quince años de gobierno, fue depuesto por un movimiento militar. Hubo entonces elecciones de Presidente y fue nominado el general Eurico Dutra (1946-51), que había encabezado el golpe de Estado de 1937.

Debilidad de los partidos y agonía del poder civil

Se dictó en 1946 una nueva Constitución, la tercera desde 1930²⁰. Su suerte no fue mejor que la de las anteriores. De ella puede decirse que nació

¹⁷ BARATA, Julio, *O espírito da nova constituição*, R 1938.

¹⁸ *Constituição de 1934*.

¹⁹ MEIRA, nota 4, 2 pp. 52 ss.

²⁰ BRANDAO CALVANTI, Themistocles, *A Constituição federal comentada*, R 1948.
VIANA, F., Oliveira, *Instituições Políticas Brasileiras*, R 1949. ESPÍNOLA, Eduardo, A

tarde y murió prematuramente. Intentó restablecer el gobierno de partido sobre la base de un Presidente, sin los amplios poderes de Vargas, y de partidos nacionales, es decir, no estaduales, como en tiempos de la monarquía. Pero los de ahora, a diferencia de los de entonces, no habían tenido tiempo de madurar. Fueron agrupaciones personalistas en torno a un caudillo y sobre la base de favores. En ellos confluyeron "al lado de los políticos profesionales, los políticos industriales y banqueros, elegidos por el peso del dinero"²¹. En una palabra, carecieron de consistencia doctrinaria y personal. Los mejores talentos permanecieron ajenos al mundo, o mejor, al submundo de los partidos. Con posterioridad, autores de diversa orientación coinciden en pintar con los más lóbregos colores a estos partidos²². A ellos, a su inoperancia y a su corrupción se atribuye el fracaso de este intento de gobierno de partido en 1964.

Conviene recordarlo, porque, aunque lo que se dice de ellos fuera exagerado, esta debilidad de los partidos es una constante en la vida política de Brasil durante el último siglo. Sin ir más lejos, ella ha sido una de las causas del fracaso de todos los intentos de restaurar el gobierno de partido desde el fin de la monarquía hasta hoy.

Dutra fue el primer Presidente que completó su período desde 1930. Llegó a un acuerdo interpartidista y logró gobernar con cierta tranquilidad. Hizo suprimir al partido comunista y eliminar a sus parlamentarios. No obstante, la gran figura seguía siendo Getulio Vargas, quien fundó los partidos Trabalhista Brasileiro (PTB) y Social Democrático (PSD) y logró hacerse elegir por el primero como senador por dos Estados y como diputado por siete. Al terminar la presidencia de Dutra, Vargas apoyado por el PTB y el Social Progressista (PSP) del gobernador del Estado de São Paulo, Adhemar de Barros, fue elegido por una abrumadora mayoría para sucederle. Sin embargo, no terminó su período. Ante la inminencia de que las Fuerzas Armadas lo depusieran, se suicidó en 1954²³.

Se sucedieron entonces en breves meses tres Presidentes: João Café Filho, que dejó el mando alegando razones de salud; Carlos Luz (1955), depuesto por el ejército, y Nereu Ramos. Finalmente, asumió el nuevo Presidente elegido regularmente, Juscelino Kubitschek, que es el último que logró completar su período.

Después de él se precipita lo que Adylo Costa llamó agonía del poder

Constituição de 18 setembro de 1946, R. 1952. LIMA, Hermes, *Espírito da Constituição de 1946*, en Fundación Getulio Vargas, *Estudos sobre a Constituição brasileira*, R. 1954.

²¹ MEIRA, nota 4, 3, p. 87.

²² MEIRA, nota 4, 3 esp., pp. 137 y 142. PINTO FERREIRA, Luis, *Los partidos políticos en Brasil y su desenvolvimiento histórico*, en *Revista Mexicana de Sociología* 24, México 1962. HOROWITZ, Irving Louis, *Revolution in Brazil. Politics and society in a Developing Nation*, Nueva York, 1964, trad. castellana, México 1966. Skidmore, nota 16. MONTAÑO, Jorge, *Partidos y política en América Latina*, México 1975. LAMOUNIER, Bolívar y MENEGUELLO, Rachel, *Partidos políticos e consolidação Democrática: O caso brasileiro*, SP 1986. BARRY, Ames, *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley 1987.

²³ DA SILVA, José Afonso, *Evolução político-constitucional do Brasil no terceiro quartel do século XX*, en GIL VALDIVIA, Gerardo y CHÁVEZ TAPIA, Jorge A. (ed.) *Evolución político-constitucional en América Latina (1950-1975)*, 2 vols., México 1979, 2, pp. 27 ss.

civil²⁴. Rápidamente Brasil queda sin gobierno. Janio Quadros, sucesor de Kubitschek, renuncia antes de enterar siete meses en la presidencia. Le corresponde, entonces, completar el período a João Goulart —Jango—, el heredero político de Getulio Vargas. Las Fuerzas Armadas invocan razones de seguridad nacional para impedir que se le entregue el poder. Los políticos discurren una solución de compromiso. Se le confía el mando, pero se le recortan sus poderes. Mediante un acto adicional se substituye el régimen presidencial por uno parlamentario. A éste no le faltaban defensores, como el diputado Raúl Pilla, que desde mucho tiempo atribuía los males del Brasil al “corrupto” sistema presidencial, que, a su juicio, era una desastrosa desviación de la tradición parlamentaria del imperio²⁵. Pero, como es obvio, no podía imponerse por decreto lo que sólo puede ser resultado de un largo proceso institucional. Mal podría servir para salir del paso un pretendido parlamentarismo implantado de prisa y corriendo²⁶.

Más aún, cuando quienes tenían que ponerlo en marcha eran contrarios a él, como fue el caso de Goulart, que se recibió del mando en estas condiciones, y del jefe de gobierno Tancredo Neves, amigo y confidente de Getulio Vargas, a quien éste le regalara la pluma con la que escribió su famoso testamento político²⁷.

Goulart no descansó hasta recuperar los poderes presidenciales. Mientras tanto, a su alrededor las posiciones partidistas se encrespaban en términos que recuerdan a 1937. Brasil parecía hallarse, otra vez, en una situación en que o se hacía la revolución o la haría el pueblo. En este ambiente, el anticipo del plebiscito sobre vuelta al régimen presidencial se volvió contra su promotor. Goulart venció abrumadoramente y consiguió reestablecerlo, pero fue un triunfo pírrico. A los pocos meses fue depuesto por las Fuerzas Armadas mediante un golpe de Estado incruento al que, según la costumbre brasileña, se dio el pomposo nombre de Revolución de 1964. Se cerró así el ensayo de restablecimiento del gobierno de partido iniciado en 1946 por las mismas Fuerzas Armadas con la deposición de su padre político, Getulio Vargas.

El gran problema de este período no fue la inestabilidad de los gobiernos, sino su ineficacia. Cada vez se hacía más patente el contraste entre la gigantesca expansión de Brasil y la incapacidad de los políticos civiles, no ya para establecer un régimen de gobierno, sino, incluso, para dar al país un gobierno medianamente eficiente. Para colmo, como lo subrayan las Fuerzas Armadas al derribar a Goulart, los mecanismos constitucionales ni siquiera “funcionaron para destituir un gobierno que deliberadamente se disponía a bolchevizar el país”²⁸.

²⁴ COSTA, Odylo, *Agonia do poder civil*. Introducción a CASTELO BRANCO, Carlos, *Introdução à Revolução de 1964*.

²⁵ PILLA, Raúl, *Pretensos defeitos do sistema parlamentar de governo*, R 1946. El mismo, *Pelo parlamentarismo*, R 1946. El mismo, *Presidencialismo, parlamentarismo y democracia*, R 1946.

²⁶ Ver nota 22, esp. p. 41.

²⁷ SKIDMORE, nota 16, esp. pp. 101 ss. BORGES ARTHUR, DE CASTRO, *Evolução da organização político constitucional da America Latina de 1950 a 1975. Parte brasileira*, en GIL y CHÁVEZ, nota 23, esp. p. 10 ss.

²⁸ *Acto institucional 1*, preámbulo. Texto en DA SILVA, Combre y otros, *Constituição da Republica Federativa do Brasil*, SP 1974. Contiene la Constitución de 1967, con las enmiendas 1 a 3, los actos institucionales 1 a 17, los principales actos complementarios y leyes complementarios 1 a 16.

Paréntesis castrense

Pero esta intervención castrense fue distinta de las anteriores. Abrió una tercera fase, la que Bresser llama del militarismo *dominador*²⁹, pero que puede denominarse también *permanente*. A las intervenciones ocasionales del periodo 1930-64 sucede la intervención duradera del lapso 1964-85. Es decir, la participación de las Fuerzas Armadas en el gobierno deja de ser excepcional y se transforma en regular. Por lo mismo, se torna más reflexiva y más prolongada.

Este nuevo carácter es patente desde el Acto institucional 1. Se habla ahí de "definir el concepto del movimiento civil y militar que acaba de abrir al Brasil una nueva perspectiva sobre su futuro"³⁰. Es decir, se trata de un movimiento, no de un simple golpe de Estado. Está promovido por civiles y militares, o sea, parte de la base de una colaboración estable entre unos y otros. Lo que está en juego es el futuro de Brasil, no simplemente el reemplazo de unos políticos incompetentes y peligrosos, por otros más capaces y confiables. Apunta a una reconstrucción económica, financiera, política y moral de Brasil y de su prestigio internacional³¹.

Más aún, se califica al movimiento como una revolución. Se precisa que "la revolución se distingue de otros movimientos armados por el hecho de que en ella se traduce no el interés o la voluntad de un grupo, sino el interés y la voluntad de la nación"³².

No se puede esperar más de un documento dado a conocer en las primeras horas de la toma del poder. En todo caso, lo dicho es suficiente para mostrar que los hombres de armas hablan un nuevo lenguaje, que desde los años 50 se escucha en las escuelas de oficiales.

Pero hay más todavía, una justificación del movimiento en términos de la doctrina constitucional:

"La revolución victoriosa se inviste del ejercicio del poder constituyente. Este se manifiesta por la elección popular o por la revolución."

"Tal es la forma más expresiva y más radical del poder constituyente y se legitima por sí misma. Ella destituyó al gobierno anterior y tiene capacidad de construir el nuevo gobierno"³³.

Esta fundamentación tan razonada, casi pedantesca, deja en claro el plano en que se mueve y se moverá hasta el final la actuación castrense. Ella apunta hacia objetivos ambiciosos, ciertamente, pero sólo de gobierno. A cambiar un mal gobierno, que compromete la seguridad nacional, por otro bueno, capaz de garantizarla. Ni siquiera sospecha que el gran problema de Brasil es otro, más de fondo, el del régimen de gobierno, del que carece desde 1930. Esto tampoco se descubrirá en el curso de las dos décadas siguientes (1964-85).

Antes bien, durante todo este tiempo los hombres de armas estarán absorbidos por la tarea más urgente, la del gobierno. Sus esfuerzos parecen no tener

²⁹ Ver nota 15, p. 131. OLIVEIRA TORRES, João Camilo, *As Forças Armadas como força política*, RBEP, 1966.

³⁰ Ver nota 28.

³¹ Id. preámbulo.

³² Id.

³³ Id.

otro norte que dar al Brasil lo que los civiles no pudieron: un gobierno estable, capaz de atender adecuadamente sus intereses vitales. Eso les impidió prestar atención al vacío institucional, es decir, a configurar un nuevo régimen de gobierno. No es que fracasaran en ello. Es que ni siquiera se les ocurrió intentarlo. Esto explica el marco dentro del cual se mantuvo su gestión y los resultados que alcanzó.

En primer término, su duración fue siempre incierta. Cada presidente al asumir juraba restaurar la democracia, esto es, el gobierno de partido, porque careció de metas y de plazos definidos. En este sentido, por muy seguras que se sintieran las Fuerzas Armadas y por mucho que se prolongara en el tiempo su intervención, nunca la consideraron normal. Siempre la miraron como transitoria, propia de una emergencia de cierta duración, pero destinada a terminar, tarde o temprano, en una entrega del poder a los políticos civiles. Lo que consideraban como un retorno a la normalidad.

A tono con lo anterior, las Fuerzas Armadas siguieron una línea pragmática. Se contentaron con adoptar las medidas que en cada momento parecieron conducentes para mantener, modernizar y hacer más eficiente el gobierno.

Primacía del Presidente

Este pragmatismo se manifiesta en todo. A veces, linda en la improvisación. Al respecto, nada más decidir que el manejo de los textos constitucionales. No se les guarda mayores miramientos. Ya hemos visto que se atribuye a la revolución poderes constituyentes. Se los usa con libertad. La Constitución de 1946 subsiste, sin perjuicio de modificarla cada vez que se lo tiene por conveniente. Con este fin, se dictan, uno tras otros, actos institucionales, actos complementarios y enmiendas. Hasta que en 1967, por el Acto 4 se aprueba una nueva Constitución. La cual es, a su vez, reemplazada por otro texto en 1969³⁴. Como veremos, la manera de proceder con los partidos políticos, con el congreso y demás es similar.

Este poder constituyente, que puede ejercerse en cualquier momento, queda radicado en el Presidente, sin perjuicio del que retienen los jefes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas. El Presidente une así a sus poderes y medios de acción legales y constitucionales otros supraconstitucionales. Lo que hace de él más que un simple gobernante. Lo convierte en regulador de la actividad del Congreso y de los partidos. Todo lo cual se lleva a cabo dentro de un gran respeto por las formas constitucionales.

Diversos actos institucionales facultan a los jefes de las tres armas y luego al Presidente para suspender por diez años y más tarde en forma vitalicia los derechos políticos de los ciudadanos y para cancelar sus mandatos a los miembros del Congreso, de las asambleas legislativas estaduais o de las cámaras municipales³⁵.

Esta supremacía del Presidente está reforzada en el hecho por su forma de designación. No se deja entregada a las contingencias de una elección. Antes

³⁴ *Constituição* de 1967. Texto en DA SILVA, Combre, nota 28. *Constituição* de 1969, texto en Senado Federal *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília 1981.

³⁵ *Acto institucional* 1, 9 abril 1964. *Acto institucional* 2, de 27 de octubre 1965, y, sobre todo, *Acto institucional* 5 de 13 de diciembre 1968, ambos en SILVA, Combre, nota 28.

bien, depende en última instancia de las Fuerzas Armadas. En esto se guardan, asimismo, las formas constitucionales. Su elección corresponde al Congreso y luego a un colegio electoral formado por los parlamentarios y otros miembros. Pero la nominación recae infaliblemente sobre el candidato patrocinado por las Fuerzas Armadas. Así fueron elegidos los dos primeros Presidentes del período, mariscales Humberto Castelo Branco (1964-67) y Arturo da Costa Silva (1967-69), que debió dejar el mando por enfermedad.

Pragmatismo oportunista: alineación obligatoria

Análoga es la manera de proceder con el Congreso y los partidos. Como se ha visto, subsisten, pero dentro de los términos que parezcan convenientes para el buen gobierno del país. Así se cancelan los mandatos de los principales políticos opositores y en tres ocasiones se decreta el receso del parlamento. La primera, en 1965, fue seguida de su reapertura en 1967. Pero al año siguiente, por el Acto institucional 5, se legalizó la facultad del Presidente de ponerlo en receso y legislar por sí solo, mediante decretos. En la práctica, esta facultad operó por presencia. Unida a la de cancelar los mandatos parlamentarios bastó para que ellos mismos cuidaran de evitar un conflicto con el Presidente. De hecho, éste sólo impuso el receso dos veces: ese año 1968 y tan sólo por 15 días en 1977³⁶.

Con los partidos se llegó pronto a un acuerdo. Por el Acto institucional 2, de 1965, se los extinguió a todos. Se impuso entonces la alineación obligatoria de los parlamentarios en uno de los dos únicos partidos permitidos: la Alianza Renovadora Brasileña (ARENA), que apoyaba al gobierno, y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), que reunieron sus opositores.

Bajo este sistema se mantienen las elecciones. Las hay parlamentarias en 1966, 70, 74 y 78. En las dos primeras se impone la ARENA y la abstención se acerca al 23%. Luego comienza a hacer significativos avances el MDP. La abstención desciende a cerca del 20%. El partido de gobierno sufre un natural desgaste. Se comprueba así que la unión de los opositores en un solo partido se ha vuelto inconveniente para el gobierno. Entonces, por razones tan pragmáticas como las que determinaron en 1965 la implantación de la alineación obligatoria, se disuelven en 1979 los dos únicos partidos subsistentes. La ARENA se transforma en Partido Demócrata Social (PDS), en tanto que el MDB se disgrega, como veremos, en cuatro partidos³⁷.

En sus primeros momentos la alineación despertó grandes expectativas. La ARENA obtuvo en 1970, 223 de los 310 diputados y 56 de los 66 senadores. El Presidente Castelo Branco creyó haber hallado en ella una fórmula para asegurar un respaldo partidario estable a un gobierno inspirado en los grandes intereses nacionales. Partidismo y patriotismo parecían compatibilizarse entre sí.

Por eso pensó que la tarea de las Fuerzas Armadas estaba próxima a cumplirse. Creyó llegada la hora de la "institucionalización de los ideales y

³⁶ *Actos institucionales* 2 y 5, nota 35.

³⁷ Para esto y lo que sigue, BORGES, nota 27, DA SILVA, nota 23. FLEISCHER, David, *A Evolução do Bipartidismo no Brasil* en RBEP 51, 1980. El mismo, *From Non-competitive to competitive elections to the 1987/88. Constituent Assembly, Brazil's attempt to finalize the political transition*, en Centro de estudios de la realidad contemporánea, *Seminario Plebiscitos, Elecciones no competitivas y democratización*, Santiago 1988, inédito. LAMOUNIER y MENEGUELLO, nota 22.

principios de la revolución mediante una nueva Constitución. Quiso dejarla promulgada antes de terminar su gobierno. Intimó al Congreso a despachar el proyecto en 60 días. Para poder hacerlo dentro de ese plazo, la noche en que vencía fue menester detener los relojes del palacio legislativo. Esto es como un símbolo del respeto brasileño por las formas legales y constitucionales, que está muy lejos del extremo de sacrificar un país a un texto legal³⁸.

Castelo Branco pudo tener la satisfacción de entregar el mando a su sucesor Costa e Silva el mismo día en que entró en vigencia la nueva Constitución de 1967.

Pragmatismo realista: Presidentes militares

Los plazos se habían cumplido, pero la modesta fachada constitucional no podía mantenerse en pie por sí sola. Brasil seguía sin régimen de gobierno, aunque tuviera un gobierno y éste fuera relativamente estable. Así lo comprobó a los pocos meses Costa e Silva. A pesar de sus ilusiones de gobernar como Presidente constitucional, no tardó en tener que echar mano de sus poderes extra o supraconstitucionales. El pragmatismo oportunista de Castelo Branco cedió el paso al pragmatismo realista de Costa e Silva y sus sucesores.

En 1968 dictó éste el Acto constitucional 5, al que siguieron otros 12 y más de 100 actos complementarios. En verdad, Brasil no estaba a punto de volver a un gobierno de partido, sino que tenía todavía para varios lustros de gobiernos sostenidos por las Fuerzas Armadas.

En este sentido, es muy significativo que el Acta N° 5 se remita precisamente a los propósitos originales de la "revolución" de 1964. Más aún que en nombre de ellos desahucie "los instrumentos jurídicos que la revolución victoriosa otorgó a la Nación para su defensa, desenvolvimiento y bienestar de su pueblo", porque "han servido de medios para combatirla y destruirla"³⁹.

El Acto institucional 5 viene a ser un nuevo comienzo de la tarea de la revolución. Pero no prescinde de lo anterior. Deja subsistente la Constitución y la alineación obligatoria en los términos que se estimen convenientes al país⁴⁰.

Entre ellos, lo más destacado es la legalización de los poderes del Presidente para decretar el receso del Congreso y legislar por sí solo, a que nos hemos referido. Asimismo, se vuelve a facultarle para suspender los derechos políticos de los ciudadanos y cancelar los mandatos de los parlamentarios, miembros de las asambleas estaduais y cámaras municipales. En los diez años de vigencia de esta disposición se canceló su mandato a 6 senadores, 110 diputados, 161 miembros de asambleas estaduais, 22 alcaldes y 22 vereadores, es decir, concejales.

El Congreso y nueve asambleas estaduais fueron puestos en receso. Inhabilitado por una enfermedad el Presidente, se convocó al Congreso en 1969 para elegir a su sucesor; con el apoyo del ARENA se designó al general Emilio Garrastazú Médici (1969-74), nombrado previamente como interino por el alto mando de las Fuerzas Armadas. Dos enmiendas constitucionales, una de 1969 y otra de 1977, extienden el período presidencial de 4 años a 5 y a 6⁴¹

³⁸ DA SILVA, nota 23, p. 37.

³⁹ Acto institucional 5, Preámbulo, texto DA SILVA, Combre, nota 28.

⁴⁰ Id., arts. 2° y 4°.

⁴¹ Enmienda constitucional 1, de 1969 y Enmienda constitucional 8, de 1977. Ambas en *Constituição*, de 1969, nota 34.

Conforme a ellas, Ernesto Geisel (1974-79) sucede a Garrastazú y es sucedido, a su vez, por el primer Presidente sexenal, João Figueiredo (1979-85).

Con Figueiredo se cierra la etapa abierta por la alineación obligatoria de 1965, y por la facultad presidencial de poner en receso al Congreso del Acto institucional 5, de 1968. Ambas cosas son dejadas sin efecto en 1979.

Estos años de la alineación obligatoria fueron los del milagro económico brasileño. El crecimiento económico fue espectacular, de 9% anual a partir de 1968. En menos de una década la renta per cápita se dobló. El lema positivista *Ordem e Progresso* inscrito en la bandera del Brasil parecía comenzar a hacerse realidad. Los militares estaban satisfechos con su labor de gobierno. Como la mayoría de los civiles, no pensaban en un régimen de gobierno. Creyeron, pues, que resueltos los grandes problemas, se acercaba la hora de traspasarlo enteramente a los civiles. Lo que entendían como una vuelta al gobierno de partido.

Las palabras con que el general Geisel entregó el mando a Figueiredo son elocuentes:

“Tuve en vista encontrar a alguien que fuera capaz de llevar adelante el proceso de institucionalización, de disminuir las leyes de excepción, de dar al país determinadas salvaguardas que le permitan caminar pacíficamente y, de esta forma, hacer que nuestra democracia se perfeccione cada vez más y sea cada vez mejor, no sólo en el papel, sino en la vida real”⁴².

El retorno de los viejos políticos

Figueiredo cumplió lo mejor que pudo este encargo de su antecesor. Por lo demás, las crisis del petróleo, que afectaron rudamente a Brasil, crearon una situación económica difícil, que se quiso enfrentar con medidas políticas. No sólo puso fin al Acto institucional 5, sino que acabó con el exilio y otorgó una amplia amnistía, de la que sólo fueron excluidos los terroristas. Igualmente, terminó con la alineación obligatoria. Con ello el partido opositor MDB se fragmentó en cuatro: Partido Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), Partido Popular (PP), Partido Demócrata Trabalhista (PDT), encabezado por Leonel Brizola, cuñado de Goulart, y que recoge la herencia de Getulio Vargas y de Jango, y el Partido Trabalhista, acaudillado por Luis Ignacio da Silva (Lula).

Estas medidas marcan el fin del ostracismo de los antiguos políticos y hacen posible su retorno a la arena política.

El primer avance en este sentido se produjo en 1982. Ese año debían celebrarse elecciones directas para parlamentarios y concejales. Figueiredo hizo que se eligieran también gobernadores de los Estados, los que desde 1966 se generaban por elección indirecta. Al mismo tiempo exigió a los electores sufragar por candidatos de un mismo partido para todos los cargos. Es un sistema de lista cerrada o *voto vinculado*, como se llamó. Tendía a hacer primar, sobre todo, fuera de las grandes ciudades, las preferencias de orden personal o local, sobre la propaganda masiva de los partidos⁴³.

⁴² *Discurso de transmisión del mando*, cfr. OLAVE, Jorge, *Brasil: 18 años después*, en *El Mercurio*, Santiago, 14 noviembre de 1982.

⁴³ Ver nota 37.

De esta suerte, estas primeras elecciones multipartidistas desde 1964, sin comprometer la estabilidad del gobierno, le permitieron tantear el terreno, medir hasta qué punto era posible contar con civiles y partidos, incluso opositores, para las tareas de gobierno, sin olvidar la próxima designación de Presidente en 1985.

Figueiredo intervino personalmente en la contienda electoral. No sin resultado, pues de los 22 gobernadores, el oficialismo eligió 12. Lo que, por otra parte, revela un conocimiento nada común, más en un militar, del panorama electoral. Pero la oposición prevaleció en los grandes Estados, los más poblados que concentraban más de un 70% del poder económico. En todo caso, lo más significativo fue el retorno efectivo de los políticos de antes de 1964.

Después de 18 años reaparecieron en escena un Tancredo Neves (1910-85), hombre de confianza de Getulio Vargas y de João Goulart; el cuñado de éste, Loenel Brizola, antiguo gobernador de Río Grande do Sul, a quien su exilio en Europa había servido para aproximarle a una socialdemocracia al estilo de Alemania Federal o un Ulyses de Guimaraes (n. 1916), ex gobernador de Río Grande do Sul y el anticandidato frente a Geisel.

Pero la vuelta de los antiguos políticos no se produjo automáticamente. Después de las elecciones de 1982, y en vista de sus resultados, se llegó a un entendimiento entre los altos mandos castrenses y los políticos. Parte de él es el llamado *Pacto de las élites*. Las seguridades que ofreció Neves terminaron de hacerle aceptable a los militares. Así se hizo posible la elección de un Presidente civil en 1985 y de una Asamblea Constituyente.

Esta vez el Presidente no fue designado por su antecesor ni por los altos mandos castrenses. Después de un cuarto de siglo volvió a dejarse la elección a los políticos civiles, aunque siempre dentro de ciertos márgenes, entre otros, que el candidato fuera bien visto de los altos mandos.

Se llegó así a una solución muy brasileña. Se eligió para Presidente al antiguo jefe de gobierno de Goulart, Tancredo Neves, y para vicepresidente a José Sarney, que había hecho su carrera política en el oficialismo y había sido presidente del Partido Democrático Social (PDS), continuador del ARENA, antes de formar una facción disidente del PDS, el llamado Frente Liberal (PFL) ⁴⁴. La fortuna se encargó de hacer lo demás, de substituir el antiguo político por el nuevo.

Neves fue un símbolo de la vuelta de los políticos de antaño. Vivió lo suficiente como para ser elegido, pero no para asumir el mando. En su lugar lo hizo José Sarney. Así, el primer Presidente civil después de 21 años, a quien Figueiredo entregó el mando en 1985, no fue un político septuagenario de la época de Getulio Vargas, de esos a quienes las Fuerzas Armadas habían desalojado del poder en 1964, sino un joven veinte años menor, que había hecho su carrera política bajo los Presidentes militares y dentro del partido oficialista.

Un Presidente civil

La inesperada asunción de Sarney fue un factor de moderación. Careció de todo dramatismo, pues debió hacerlas en calidad de interino, ya que Neves

⁴⁴ BRAVO LIRA, Bernardino, *Neves o la vuelta de los viejos políticos*, en *El Mercurio*, Santiago, 26 enero 1985.

aún vivía, pero estaba imposibilitado. Además, él mismo era un factor de continuidad y estabilidad.

Sin embargo, no le fue fácil gobernar. Los problemas iban en aumento, mientras los partidos se enfrascaban en sus dificultades internas y rivalidades recíprocas. Un síntoma de esta situación es la inflación desbocada y el creciente malestar en la población que se refleja, por ejemplo, en las elecciones de 1988. Un llamado de Sarney de 1987, repetido en 1988, pinta al vivo la situación: "Dadme un mandato de seis años y plenos poderes presidenciales y yo superaré la crisis económica"⁴⁵. Por su sentido nacional, que le concitó el respaldo de las Fuerzas Armadas, Sarney parece ser más bien el último de los presidentes militares que el primero de una nueva serie de presidentes civiles.

A los partidos los unía, sin embargo, el empeño por dictar una Constitución. Esto les interesaba a todos, aunque cada uno tuviera sus propias preferencias y conveniencias. Los debates y negociaciones se abrieron en febrero de 1987 y se prolongaron durante 19 meses⁴⁶. En ellas se trató de todo: desde el divorcio y la educación, el deporte y la defensa del consumidor, hasta los indígenas, el terrorismo y la tasa de interés. Nada quedó fuera de la Constitución. Lo que le da una apariencia caótica. Tal vez su mayor defecto sea esta profusión que obedece al deseo, muy explicable, de contentar a todo el mundo. Como dijo Hélio Jaguaribe: "Esta Constitución está cargada de detalles excesivos, que deberían haber estado en leyes ordinarias"⁴⁷.

Pero en medio de todo este fárrago se impone el proverbial *muita calma, o Brasil é nosso*, que hace grande a este país. No se cae en extremos ni en precipitaciones. La cuestión verdaderamente crucial del régimen de gobierno, que ningún documento podría resolver, se deja expresamente abierta. Al respecto, se dispone sólo la celebración de un plebiscito el 7 de septiembre de 1993 para definir forma y sistema de gobierno: "la forma —república o monarquía constitucional— y el sistema de gobierno —parlamentarismo o presidencialismo—"⁴⁸.

Entretanto, sólo se da una regulación convencional para los consabidos tres poderes. La de la Judicatura y la del Congreso no presenta mayor interés. La del Presidente, en cambio, es altamente sugerente. Se le priva de la posición supraconstitucional que tenía desde 1964 y ejercía mediante actos institucionales y enmiendas. En consecuencia, se le intenta convertir en un simple Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, si bien con poderes bastantes amplios. Así, se puso bajo su *suprema autoridad*⁴⁹ a las Fuerzas Armadas y se le hizo garante de la seguridad interior y exterior.

Sin embargo, no se mantuvo el Consejo de Seguridad Nacional. Lo que

⁴⁵ *Alocución* por televisión, 18 de mayo de 1987, reiterada en enero de 1988, cfr. FLEISCHER, nota 37, p. 63.

⁴⁶ FLEISCHER, nota 37. SILVA, Alfonso da, *Constituinte: Caminho para uma orden democrática*, en Universidad del Externado de Colombia, *Constitución y Democracia en el Nuevo Mundo*, Bogotá 1988. Agradezco el conocimiento de esta publicación al Prof. Carlos Restrepo Piedrahita.

⁴⁷ SIMONS, Marlise, *Nueva Constitución brasileña, paso crucial en la transición*, en *El Mercurio*, Santiago, 10 de octubre de 1988.

⁴⁸ *Constituição da República Federativa do Brasil*, art. 2º transitorio. Hay una edición en *O Globo*, R 23 de septiembre de 1988.

⁴⁹ *Id.*, art. 142.

Sarney subsanó prístamente al instituir en su reemplazo, antes de que entrara a regir la Constitución, un Secretariado Consultor para la Defensa Nacional⁵⁰.

La Constitución entró en vigencia en 1988. Conforme a ella, la presidencia de Sarney debe terminar en 1990.

Sería todavía prematuro hacer un balance de la alineación obligatoria. No obstante, es posible advertir que no pasó sin dejar huella.

Renacer monocrático

Ante todo, puso fin a la agonía del poder civil. Reafirmó la tendencia a la monocracia, que se impuso desde los años 30 con Getulio Vargas. Es decir, sepultó la reacción contra ella del gobierno de partido 1946-64. Un elemento clave de este fortalecimiento del poder presidencial fue la sucesión en el mando. Como en México, el Presidente saliente designó a su sucesor. Al igual que en México y en Colombia, se guardan las formas constitucionales de elección directa o indirecta, según el caso.

La regularización de la sucesión presidencial permitió enfrentar en nuevos términos el problema del gobierno, ya que no el de configurar un régimen de gobierno. Para empezar, se restableció la estabilidad política. Los Presidentes se sucedieron unos a otros ordenadamente y contaron en todo momento con el respaldo de las Fuerzas Armadas.

No menos relevante es la relativización del concepto mismo de Constitución. El Presidente o los jefes de las tres armas la modificaron cada vez que pareció conveniente mediante documentos como los actos institucionales, las enmiendas o los actos complementarios. El Presidente emergió así, más que como un gobernante bajo la Constitución, como el garante de los grandes intereses nacionales, por encima de la Constitución. Los primeros en advertir este cambio fueron los adversarios del gobierno. Así, por ejemplo, el diputado del MDB Francisco Pinto decía en 1973:

“Lo que existe en el Brasil hoy es esto: encima de la ley está la Constitución; encima de la Constitución está el Acto institucional, encima del Acto institucional está el Presidente de la República. Este es nuestro sistema”⁵¹.

Con un razonamiento propio de Montesquieu, lo calificaba de tiránico, no porque abusara, de hecho, del poder, sino porque contrariaba la Constitución. No se daba cuenta de que también en esto se guardaban cuidadosamente las apariencias. Se modificaba la Constitución justamente para no tener que prescindir de ella.

Este constitucionalismo flexible es muy brasileño. Responde mejor al sentir popular que los alardes de veneración al texto constitucional de los políticos de oficio. Lo que ocurre es que desde el fin de la monarquía hubo en Brasil un divorcio creciente entre el andamiaje constitucional y el grueso de la población. La república no pudo encontrar eco popular. Fue eminentemente oligárquica. No cosa pública, sino de una delgada minoría. Comprendida y

⁵⁰ La Constitución contempla un Consejo de Defensa Nacional, art. 91, SIMONS, nota 47.

⁵¹ PINTO, Francisco, *Discurso* en el Congreso, cfr. *Visión*, 26 de enero de 1974.

sostenida por un círculo muy restringido. Esto comenzó a cambiar sólo en los años 30 con Getulio Vargas, político de multitudes, no de pasillo⁵².

Vargas pertenece a una generación que, para decirlo con palabras del Presidente chileno Ibáñez (1927-31) y (1952-58), comprendió que lo primero era la *salus reipublicae*, y la Constitución y las leyes eran tan sólo medios para conseguirlo⁵³. Encarnó un tipo de gobernante más caudillo que magistrado constitucional, repudiado en general por la clase política, pero admirado en los medios populares.

Lo que ocurre es que el pueblo en el fondo admira la monarquía y, en su defecto, al que manda con energía. Como observa Meira: "Es particularmente sensible a las medidas que vayan al encuentro de sus aspiraciones, y se entusiasma con obras públicas grandiosas y metas patrióticas"⁵⁴. Contra eso no han podido nada, ni Montesquieu ni los políticos que no se cansan de apelar a un constitucionalismo del siglo XVIII. El iberoamericano, como intuyó ya Rubén Darío, no quiere leyes, quiere reyes⁵⁵. En la medida en que permanece al margen del barniz constitucional, admira instintivamente más al gobernante que está por encima de las leyes, que es capaz de saltárselas si hace falta, que al que se declara sometido a ellas y pretende que toda su actuación se encuadre dentro del marco constitucional. Esto no arrastra, entre otras cosas, porque se malicia de que detrás de estas protestas de legalidad se esconde una real debilidad material o mental.

Así, pues, la figura del Presidente con poderes constituyentes que surge en 1964 y es encarnada sucesivamente por presidentes militares, viene a ser una versión más institucionalizada del caudillismo carismático y tumultuario de Vargas. Esto es tanto más significativo cuanto que fue establecida por las Fuerzas Armadas, que no ocultaban su repudio a Getulio Vargas y sus herederos políticos. El signo de estos gobiernos sostenidos por las Fuerzas Armadas no es populista, sino pragmático. Por esto mismo, llama la atención que para cumplir sus propósitos acudan precisamente a medios que inauguró Vargas: al Presidente con grandes poderes. Parece cumplirse aquí el adagio: *del enemigo, el consejo*.

Legalismo pragmático

Este legalismo pragmático brasileño recuerda al de otros países iberoamericanos. Pero es distinto. No juega con las contradicciones entre el país real y el país legal, como el mexicano. Tampoco tiene esa puntilliosidad colombiana de eliminar la contradicción, de legalizarla, sacrificando la Constitución y las leyes a los porfiados hechos.

Brasil parece tener un sentido barroco de la legalidad. Como el claroscuro, ella resulta de la contraposición entre elementos opuestos: lo legal y lo

⁵² MEIRA, nota 4, 4, p. 126.

⁵³ IBÁÑEZ plantea esta contraposición ante el Congreso la víspera de su elección presidencial, al inaugurar la legislatura el 21 de mayo de 1927. Cfr. *Sesiones del Senado*, 21 de mayo de 1927. BRAVO LIRA, Bernardino, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile, 1924-1973*, Santiago, 1978, p. 49.

⁵⁴ MEIRA, nota 4, 4, p. 133.

⁵⁵ "Desdeñando los reyes//nos dimos leyes//al son de los cañones y de los clarines// y hoy al favor siniestro de negros beyes// fraternizan los Judas y los Caínes", A Colón, en DARÍO, Rubén, *El Canto errante*, Madrid, 1907, ahora en sus *Poesías Completas*, 2 vol., Madrid 1967.

ilegal. El desajuste entre ambos no produce inquietud, como en Colombia, sino que se mira, a la manera mexicana, como algo natural que no puede menos que existir.

Pero en Brasil esta zanja entre el país real y el país legal no es algo reciente, como en México. Es anterior al constitucionalismo. Se remonta a los primeros tiempos de la expansión portuguesa. Desde sus orígenes el país del palo de Brasil desbordó la legalidad. Nunca pudo exigirse seriamente el cumplimiento de las leyes⁵⁶. Contribuyó a ello la extensión del territorio y el ritmo de crecimiento del país, que parece ir siempre más rápido que el de los medios de que podía valerse el gobierno. Por eso la monarquía portuguesa nunca consiguió imponer en Brasil un grado de legalidad como el que la monarquía española impuso en sus reinos de América y Filipinas.

De su lado, el brasileño se acostumbró desde muy temprano a anteponer su libertad para disponer de sí y de lo suyo a la legalidad. Frente a esto poco pudo hacer la monarquía reformadora del siglo XVIII o la monarquía constitucional del siglo XIX. Ambas lucharon por el ideal ilustrado de la legalidad, pero sin grandes resultados. De esta manera, los brasileños llegaron al siglo XX sin abdicar a su libertad concreta de disponer de sí y de lo suyo, en favor de la libertad abstracta del constitucionalismo que se pretende válido para todos los hombres, en todo lugar y en todo tiempo. Según hace ver Meira, "el brasileño admite el gobierno fuerte mientras que lo deje trabajar, progresar y vivir en pas"⁵⁷.

El brasileño, como en general el iberoamericano, respeta las leyes, pero las leyes en concreto, más que la ley en abstracto. Pero eso no significa que las cumpla. El respeto no es incondicionado como querían los constitucionalistas del siglo XVIII y también los de hoy. Por eso no se las infringe porque sí, sino con algún motivo que no suele faltar. Porque a menudo se las dicta también porque sí. O porque son importaciones extranjeras, reñidas con las creencias o las costumbres patrias. La fe y la patria valen más que las leyes. En todo caso, a estas leyes inválidas se les guardan grandes miramientos. A veces, en lugar de dejarlas morir, incluso se intenta revivirlas mediante modificaciones que las hagan aceptables.

Este legalismo hispanoamericano es para muchos incomprensible. De él puede decirse lo mismo que de la literatura iberoamericana. No es un trasplante. No es una imitación de modelos extranjeros. No es inmadurez. Antes bien, tiene raíces varias veces seculares. Como la literatura, es en la actualidad fresco, juvenil y pujante. Por eso, quien no entienda sus matices y sinuosidades, no entiende tampoco nada de Hispanoamérica.

Debilidad de los partidos

El principal logro del período 1964-85 es haber puesto fin a la agonía del poder. Ahora Brasil cuenta con Presidente fortalecido y con una relativización del concepto de Constitución.

⁵⁶ Este punto es un tópico en la historiografía brasileña. OLIVEIRA, Lima M. de, *La evolución histórica de la América Latina, bosquejo comparativo*. Trad. castellana, Madrid s/f, 1915?, esp. p. 195. CALMÓN, Pedro, *História da civilização brasileira*. Trad. castellana, Buenos Aires, 1937. VIANNA, Hélio, nota 16, últimamente LAMOUNTIER, Bolívar, *Apuntes sobre la cuestión democrática brasileña*, en ROUQUIÉ, Alain, *Como renacen las democracias*, Buenos Aires, 1985, esp. p. 129.

⁵⁷ MEIRA, nota 4, 4, p. 131.

Lo demás sigue, en lo fundamental, idéntico. Los partidos, los parlamentos nacional y estaduaises y el electorado no han ganado en consistencia. Siguen en un estado embrionario, para no emplear la expresión primitiva de Jaguaribe⁵⁸.

Como se ha visto, los partidos subsistieron, primero en un marco bipolar y desde 1979 en uno múltiple. Pero no se robustecieron. No se hicieron más compactos y sólidos. En una palabra, no están a la altura de un país-continente como Brasil, con grandes posibilidades, pero también con graves problemas. En esto están contestes todos los especialistas, políticos, politólogos y observadores⁵⁹.

El problema no es nuevo. Ha acompañado a la república desde sus orígenes. Brasil carece de partidos con un mínimo de madurez desde el fin de la monarquía en 1889, es decir, hace un siglo. Desde entonces ha habido tiempo de sobra para que se desarrollaran. Si esto no ha ocurrido, tampoco parece posible que suceda de pronto. Los partidos, como los vinos, necesitan tiempo para decantar. Así, pues, habrá que contar con este vacío a la hora de configurar un régimen de gobierno, lo que parece descartar por inviable cualquier forma de gobierno de partido.

Atrofia del Congreso

En cuanto al Congreso, su situación en las últimas décadas es similar a la de los demás países de habla castellana y portuguesa y otros países del mundo. Se atrofian sus dos funciones fundamentales: legislar y fiscalizar. No obstante, la Carta de 1988 trata todavía del Congreso antes que del Presidente, como lo hacían las antiguas constituciones⁶⁰. Pero esto no es más que fachada. El texto no puede menos que reconocer la atrofia del Congreso. Para Brasil vale plenamente la observación de Hauriou: "En 1948 la ley parlamentaria continuaba siendo la regla general; hoy, en cambio, no es sino la excepción"⁶¹. La proliferación de decretos leyes lo muestra claramente. Pero también el hecho de que hasta 1977 el Congreso no rechazara en Brasil ningún proyecto importante del gobierno. Cuando ese año lo hizo con el proyecto de reforma judicial, fue inmediatamente disuelto y el texto rechazado, promulgado como decreto ley⁶². En realidad, el Congreso jugó un papel más bien decorativo. Pero no por eso fue inútil. Sirvió, como en México, para dar una fachada constitucional al gobierno. Pero el bipartidismo brasileño contribuyó a darle una vida y una significación del que el mexicano carece.

⁵⁸ JAGUARIBE, Hélio, *Alternativas para Brasil*, Conferencia en el Postugiesiches brasilianisches Institut de la Universidad de Colonia, octubre 1987 (inérita). Habla de un "sistema de partidos extremadamente primitivo".

⁵⁹ FLEISCHER, nota 37. El mismo, *Da 'Distensa' a 'Abertura' A Evolution socio-política do Brasil na Decada de 80*, en Baloyra, Enrique y López Pintor, Rafael (comp) *Iberoamérica en los años 80*, Madrid, 1982.

Dos anos 70 aos 80: Estrutura social, Eleições e Mudanza política en Brasil, en Baloyra y López Pintor, cit. LAMOUNIER y MENEGUELLO, nota 22. ROUQUÉ, Alain, *Les parties militaires au Brazil*, París, 1980.

⁶⁰ *Constituição*, nota 48, título IV, cap. I.

⁶¹ HAURIU, André, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París 1970, cit., GL. OTTO de Andrade, *Os decretos-leis na Constituição de 1967*, en *Jurídica*, R 1968.

⁶² *Decreto 1*, ab 1977.

La Constitución de 1988 no podía desconocer la decadencia de la ley parlamentaria. Optó por reconocer y legalizar la delegación de facultades legislativas al Presidente y los decretos con fuerza de ley dictados sin esa delegación⁶³. Las llamadas leyes delegadas vienen a reemplazar en gran medida a los simples decretos leyes que el Presidente dictaba por sí mismo, sin delegación alguna.

Por lo que toca a la fiscalización, es sabido que ha escapado casi completamente al Congreso, debido a la enorme expansión del aparato estatal y parastatal, llamado también administración directa e indirecta. La Constitución de 1988 parece ignorar este hecho. Pero en realidad lo reconoce, al limitarse a consignar que corresponde al Congreso la tarea de "fiscalizar y controlar directamente o por cualquiera de sus Cámaras, los actos del Poder Ejecutivo, incluidos los de la administración indirecta"⁶⁴.

En realidad, el Congreso muere por sí mismo en Brasil y fuera de Brasil. Su atrofia obedece más que nada a razones internas. A su anacronismo, que lo vuelve cada vez más superfluo. Frente a esto parecen mucho menos relevantes los ataques externos que ha sufrido, como su disolución o receso impuesto por el gobierno. Antes bien, ellos se hacen innecesarios. En cambio, la esclerosis no puede remediarse con leyes. Los constituyentes de 1988 parecieron comprenderlo. No intentaron contrariar o revertir la tendencia, como los de 1946.

Expansión del electorado

De todos modos, este es un asunto secundario. Hay problemas mucho más urgentes, como el de la expansión del electorado, que adquiere caracteres explosivos. En 1966 representaba aproximadamente un cuarto (26%) de la población (85 millones). En 1978 había subido a los dos quintos (40%) de 104 millones de habitantes y en 1988 superó el 50% de la población (140 millones), al llegar a cerca de 76 millones de electores. Este fenómeno es desconocido en otras partes del mundo.

Se comprende que no haya tiempo ni posibilidades de formar al electorado. Aparentemente, casi no sabe otra cosa que votar. Pero le gusta hacerlo y toma las elecciones con aire de carnaval. Es decir, en Brasil no se pierde el interés por ellas, como en otros países, sino que se encuentra en ellas un atractivo muy brasileño, que sería inimaginable en otros pueblos.

Así, pues, el bipartidismo no engendró en Brasil un desinterés por las elecciones, como en Colombia. Antes bien, pareció clarificarlas, reducirlas a un sí o no al candidato más bien que a su partido o doctrina y estimular la votación. De hecho, la abstención electoral se redujo en lugar de aumentar bajo la alineación obligatoria. Bajó de 23% en 1966 a 19% en 1974 y a 17% en 1982⁶⁵.

Indudablemente, el problema no es la participación electoral. Es la formación del electorado. No hay tiempo ni medios para ello. Se le reprocha su apatía y su indiferencia por los partidos y por el Parlamento. Lo único que parece atraerle es votar. "Todos los brasileños hablan mucho de democracia y libertad, pero no siempre admiran a los parlamentos y a los parlamentarios.

⁶³ *Constituição*, nota 48, arts. 48, V, 59 y 62.

⁶⁴ *Id.*, art. 48, X.

⁶⁵ FLEISCHER, nota 37.

Por eso exultan o se quedan indiferentes en los casos en que se cierra el Congreso o se cancela su mandato a los diputados”⁶⁶.

No puede ser de otra manera, pues el electorado está compuesto en una inmensa proporción por adolescentes impresionables y, por tanto, muy sensibles a la propaganda masiva. Lo que falta son factores que los identifiquen con los grandes intereses nacionales. En esto poca ayuda pueden prestar los partidos. No sólo a causa de su inmadurez, sino, sobre todo, a causa de su naturaleza misma. El partidismo es difícil de compatibilizar con el patriotismo.

No obstante lo anterior, la Constitución de 1988 dio el atrevido paso de extender el derecho a voto a los mayores de 16 años que lo deseen⁶⁷. Con ello se abrió al electorado a una oleada fresca de millones de adolescentes. En las elecciones municipales de noviembre de 1988 el número de votantes superó los 70 millones. Los electores adolescentes, más que nadie, necesitan de un símbolo patrio permanente e institucionalizado. Un vacío en este punto puede ser peligroso. Puede dar lugar al súbito encumbramiento por la vía electoral de algún caudillo carismático. Esto confiere una inquietante significación a las palabras del presidente de la asamblea constituyente Ulysses de Guimaraes en el acto de promulgación de la nueva Carta: “Odiamos la dictadura. Nos enferma”⁶⁸.

De la monocracia a la monarquía

Tal vez en vista de este peligro la Constitución abolió la llamada *cláusula pétrea*, que desde la Constitución de 1891 prohibía considerar cualquier propuesta tendiente a modificar la forma republicana de gobierno. Además, mandó expresamente que en 1993 el electorado se pronuncie en plebiscito entre la forma republicana y la monárquica de gobierno. Como se ve, no se trata de una decisión que mira al pasado, de un signo de consolidación de la república que, próxima a cumplir un siglo, puede prescindir de la prohibición de que se proponga su reemplazo por una monarquía. Por el contrario, se trata de una decisión que mira al futuro. Por ella se establece una vía legal para que se pueda reemplazar la república por una monarquía. Esto es importante, porque una república puede muy bien nacer de un golpe de Estado, como la brasileña en 1889, pero no una monarquía.

Por último, apuntemos que la Constitución de 1988 no ha variado ni podía variar los términos en que está planteada, desde 1930, la cuestión del régimen de gobierno en Brasil.

En Brasil todo es grande. Se trata de un país-continente. Además, crece vertiginosamente. Por tanto, no puede prescindir de un gobierno que lo sea efectivamente. El Brasil actual no puede soportar por mucho tiempo un poder vacilante. Ni menos el desgobierno. El gran imperativo del momento parece ser un poder fuerte y emprendedor. Ningún gobierno que no lo sea logrará sobrevivir largamente.

Una necesidad imperiosa

Este imperativo de eficacia es difícil de cumplir para cualquier gobierno, civil o castrense, lo cual torna precaria su subsistencia. Tal vez la monarquía

⁶⁶ MEIRA, nota 4, 4, esp. 126.

⁶⁷ *Constituição*, nota 48, art. 14.

⁶⁸ SIMONS, nota 47.

pueda contribuir a aflojar la tensión entre las fuerzas civiles y las Fuerzas Armadas. Al menos eso es lo que sugiere la restauración del gobierno de partido en España al amparo de la monarquía.

No importan tanto los poderes del rey como su situación, igualmente por encima de civiles y uniformados. Gracias a ella es el único —eso significa monarca— capaz de poner los intereses vitales del país a salvo de las contingencias de la vida partidista. Por eso mismo, es también el único capacitado para dar seguridades a las Fuerzas Armadas cuando éstas comienzan a intranquilizarse debido al giro de la gestión de los gobernantes civiles, que parece inquietante para la estabilidad interior y exterior. El monarca actúa así como pararrayos y protege a los gobernantes civiles de un pronunciamiento armado.

Así lo demuestra la crisis de 1981 en España con el intento de golpe de Estado del coronel Tejero y del general Armada. Tejero tuvo a los diputados por los suelos y el gobierno civil estuvo a punto de perecer. Entonces lo decisivo fue la actitud del rey, que constitucionalmente no tiene casi poderes. Como dice Schwarz: "En esa noche del 23 de febrero de 1981 (de la intenciona de Tejero y Armada) y en el momento en que el rey consintió en reinar con un gobierno socialista, se consolidó la monarquía en España y el pacto tácito entre la derecha y la izquierda que permite la pervivencia de la democracia".

El mismo autor subraya "la sorprendente importancia que puede tener la experiencia de la monarquía constitucional en España", en Chile y en general en Hispanoamérica, pues "simboliza los límites a los que debe someterse la regla mayoritaria para que no sea contraproducente y traicione a la postre las voluntades de los ciudadanos"⁶⁹.

Brasil, que precisamente bajo la monarquía fue el primer Estado constitucional que subsistió largamente en Hispanoamérica, parece ser nuevamente el primero en volver otra vez los ojos hacia ella para resolver en los años 90 la crisis de ese Estado constitucional que se arrastra desde 1930.

Pero esto no debe entenderse como una simple restauración del poder moderador. Los tiempos han cambiado desde Pedro II. En el último siglo Brasil ha crecido y también han crecido sus problemas. Hoy, tal vez, la primera función de la monarquía no es garantizar el libre juego de las instituciones, sino la continuidad de la gestión gubernativa, primera condición para que Brasil vuelva a tener el gobierno fuerte y emprendedor que necesita imperiosamente.

ABREVIATURAS USADAS EN NOTAS

RCP	<i>Revista de Ciencia Política</i> , Río de Janeiro
REHJ	<i>Revista de Estudios Histórico-Jurídicos</i> , Valparaíso
RBEP	<i>Revista Brasileira de Estudos Políticos</i> , Minas Gerais

⁶⁹ SCHWARTZ, Pedro, *Democracia y monarquía en España. Los límites de un sistema político mayoritario*, exposición en *Simposio internacional sobre democracia contemporánea*, Santiago, 1986, a multicopista.