



# Brasil: cambio constitucional, governabilidad y reforma política\*

---

Filomeno Moraes<sup>1</sup>

## RESUMEN

El proceso brasileño de transición del autoritarismo hasta el estado de derecho y hasta la democracia tuvo como marcos fundamentales el Congreso Constituyente (1987-1988) y la Constitución del 1988. La ponencia aborda sobre todo los cambios en las dimensiones “constitucional” y “de procedimiento” del sistema político, comparando el texto constitucional original con las enmiendas constitucionales realizadas hasta ahora, bajo el título de *reforma política*. También discutiendo el problema de la estabilidad *versus* cambio constitucional, con sus impactos sobre el estado de derecho brasileño, el trabajo contrasta dos tipos de discusiones acerca de la reforma política, a saber, la de los adeptos de la ingeniería política, confiados en las posibilidades transformadoras de la acción legal, y la de los analistas de perspectiva burkeana, contrarios al artificialismo de los medios legales.

## Palabras - Clave

Reforma política. Sistema Político Brasileño

## ABSTRACT

---

<sup>1</sup>Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito/Mestrado em Direito Constitucional e Coordenador do Curso de Especialização em Direito e Processo Eleitoral da Universidade de Fortaleza; Professor de Ciência Política da Universidade de Fortaleza; Juiz Efetivo (Jurista) do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará.

\**Paper* apresentado durante o II Congresso Latino-americano de Ciência Política (Área Temática “Política e Direito”), realizado na Cidade do México de 29/09 a 10/10/04. Uma primeira versão do trabalho foi publicada pela *Revista Latino-americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 2, jun/dez 2003, pp. 571-535, sob o título “A Constituição do Brasil de 1988 e a reforma política”. Agradeço a Ana Maria D’Ávila Lopes por seus comentários.

\*\*Filomeno Moraes é Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito/Mestrado em Direito Constitucional e Coordenador do Curso de Especialização em Direito e Processo Eleitoral da Universidade de Fortaleza; Professor de Ciência Política da Universidade de Fortaleza; Juiz Efetivo (Jurista) do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará.

The Brazilian process of transition from authoritarianism to the state of law and democracy had the Constituent Congress and the Constitution of 1988 as fundamental landmarks. The article presents all the changes of the political system comparing the original constitutional text with all the amendments made by the political reform. The discussion about the problem of stability vs. constitutional changes is also presented in this article.

### Key-word

Political reform. Brazilian political system.

## I

José de Alencar, también teórico de la democracia representativa y proporcional y fino observador de la escena política brasileña, exasperado frente a tantas y siempre incompletas mutaciones en el sistema electoral, advertía lo siguiente en un discurso pronunciado en 1874 en la Cámara de Diputados: "Algunos, sinceramente, hacen como el médico que, una vez agotado su recetario, cuando el enfermo se queja, le manda que 'cambie de almohada'. La elección directa es la almohada que está disponible. Ya hemos probado los círculos, los triángulos, distintas formas de manipulación. Falta la elección directa: es la almohada para el enfermo que no tiene reposo" (Alencar, 1977:424).<sup>1</sup>

El tiempo pasó y - a partir de la constatación de aquel parlamentar - la vida política brasileña también pasó por muchas vicisitudes. De manera más reciente, desde los años ochenta del siglo pasado hasta ahora, se está elaborando una experiencia que, a pesar de los pesares, coloca al País en el camino de las democracias. La democracia en Brasil, entonces, ya dejó de ser un gran malentendido. Pero, si dependiese de muchos de los ingenieros institucionales que abundan por estos lugares, el sistema político, que ya nos da indicios de salud, no tiene y ni tendrá descanso tan pronto, como si tuviese siempre la necesidad no sólo de una sino más bien de muchas almohadas, para así citar la imagen de José de Alencar. O aún, como detalla Fábio Wanderley Reis, "el debate brasileño ha mostrado una característica de enfrentamiento bastante rígido entre partidarios y opositores con relación a los posicionamientos sobre los diferentes aspectos de los problemas, como si fuese un Fla-Flu en el cual se confrontan presidencialistas y parlamentares, mayoritarios y proporcionales, etc." (Reis, 2003:13-14), destacándose las formas en que dichos enfrentamientos han asumido el contraste entre dos tipos de orientaciones básicas, a saber, los adeptos a la ingeniería política y confiados en las posibilidades transformadoras de la acción legal deliberada, y los analistas de perspectiva burkeana, contrarios al "artificialismo" de los medios legales.

## II

Poco tiempo atrás, teniendo como relator al entonces senador Sérgio Machado (Partido del Movimiento Democrático Brasileño-PMDB/Estado de Ceará), se tramitó en el Congreso Nacional un proyecto de reforma que consideraba los siguientes

<sup>1</sup> Obsérvese también que Antonio Pereira Pinto, en la introducción, fechada el 17 de febrero de 1875, en su *Reforma política* (1983:12) dice que "desde la primera legislatura (1826) se iniciaron en ambas cámaras luminosos proyectos tendientes a reglamentar el proceso de las elecciones".

aspectos: sistema electoral; fidelidad partidaria; partido nacional y desempeño electoral; domicilio electoral y filiación partidaria; duración de mandato de senador; fechas de asunción; voto facultativo; divulgación de encuestas electorales; inmunidad parlamentaria; número de concejales; suplentes de senadores y financiación de campañas electorales.

En la legislatura actual, se creó una comisión especial en la Cámara de Diputados, siendo su presidente el diputado Alexandre Cardoso (Partido Socialista Brasileño – PSB/Estado de Rio de Janeiro) y como relator actuó el diputado Ronaldo Caiado (Partido del Frente Liberal/Estado de Goiás). El relator propuso que se examinasen los siguientes temas básicos: financiación de campañas electorales; fidelidad partidaria; domicilio electoral; filiación partidaria; sistema electoral; listas; coligaciones partidarias; límites; propaganda de los partidos políticos; encuesta y causas que tornen inelegible al candidato; renuncia. Todo esto sin que haya perjuicio en el análisis de otras cuestiones como lo pertinente al pacto federativo y a la que se refiere a la organización de los poderes.

Independiente de dichas tentativas integrales de reforma política, no se puede dejar pasar por alto al conjunto de cambios en el orden constitucional inaugurado en 1988, referente al sistema político. Dichas mutaciones, realizadas de manera incrementada, han alcanzado - algunas veces - puntos centrales de la tradición política constitucional nacional, como muestra el caso de la inserción del mecanismo de reelección de mandatarios del Poder Ejecutivo. La verdad es que, desde mediados de la década del 70 y alargándose por los años 80, Brasil presenció un importante proceso de cambio político, con la inflexión del régimen militar, la construcción de instituciones representativas y multipartidarias y la elaboración, entre 1987 y 1988, de una nueva constitución.

El ritmo cadencioso de cambios así como las permanentes negociaciones - entre los agentes que presionaban por una abertura política y los líderes del régimen autoritario - ha sugerido un tipo especial de transición, llamado “transición por la transacción” (Share & Mainwaring, 1984; Moraes, 1998; Santos, 2000).

La transición brasileña dentro de la Constitución de 1988 tiene un momento fundamental para la definición de la nueva institucionalidad, de la cual se necesita destacar la dimensión propiamente “constitucional”, es decir, el sistema electoral, el partidario y el del gobierno, y la dimensión de “procedimiento”, o sea, las reglas que reglamentan el proceso decisorio, específicamente aquellas que son relativas a los poderes de agenda y a la capacidad de formulación de las políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo y del Legislativo.

En la Constitución Federal del 1988 se previeron dos mecanismos para viabilizar el propio cambio. Por un lado, el de la revisión constitucional (por medio del Art. 3º. del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias),<sup>2</sup> que ya había sido realizada en 1944 y que agregó seis enmiendas – llamadas “enmiendas constitucionales de revisión” – al texto constitucional. El otro mecanismo – el proceso ordinario de enmienda, con dos turnos de votación en cada casa legislativa y quórum de tres quintos, respetando las “cláusulas pétreas” (la forma federativa del Estado,  
<sup>2</sup>Art. 3º. La revisión constitucional será realizada después cinco años, contados de la promulgación de la Constitución, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso Nacional, en sesión unicameral.” La Constitución Federal fue promulgada el cinco de octubre de 1988.

el voto directo, secreto, universal y periódico, la separación de los poderes y los derechos y garantías individuales)<sup>3</sup> - ha sido usado con cierta generosidad y le cabe la responsabilidad sobre cuarenta y dos enmiendas.

La Tabla 1 nos muestra – fuera las cuarenta y dos enmiendas hechas de acuerdo con el rito previsto en el Art. 60 de la Constitución Federal – aquellas enmiendas constitucionales que se relacionan al aspecto “constitucional” y al de “procedimiento” del sistema político.

Nº. de la EC	Enmienda
<u>35, de 20.12.2001</u>	Da nueva redacción al Art. 53 de la CF (inviolabilidad e inmunidad de los senadores y diputados federales)
<u>33, de 11.9.2001</u>	Altera dispositivos de los Art. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 y 246 de la CF (disciplinas y de medidas provisionales)
<u>15, de 04.05.1997</u>	Da nueva redacción al § 2º del Art. 14, al caput del Art. 28, al inciso II del Art. 29, al caput del Art. 77 y al Art. 82 de la CF (elección del presidente de la República, gobernador de Estado y del Distrito Federal y alcaldes, cuatro años de mandato del presidente de la República, fecha de las elecciones)
<u>13, de 12.09.1996</u>	Da nueva redacción al § 4º del Art. 18 de la CF (creación, incorporación, fusión y desmembramiento de Municipios)
<u>9, de 09.11.1993</u>	Da nueva redacción al Art. 177 de la CF, alterando e insinuando parágrafos, y prohibiendo la adopción de medida provisoria
<u>8, de 15.08.1993</u>	Altera el inciso XI y la línea "b" de inciso XII del Art. 21 de la CF (veda la adopción de medida provisoria para reglamentar lo dispuesto en inciso XI del Art. 21 con la redacción dada por esta enmienda constitucional)
<u>7, de 15.08.1993</u>	Altera el Art. 178 de la CF y veda adopción de medida provisoria en la reglamentación del artículo de la Constitución cuya redacción haya sido alterada por medio de enmienda promulgada a partir de 1993
<u>6, de 15.08.1993</u>	Altera el inciso IX del Art. 170, el Art. 171 e o § 1º del Art. 176 de la CF, y veda adopción de medida provisoria en reglamentación del artículo de la Constitución cuya redacción haya sido alterada por medio de enmienda promulgada a partir de 1993
<u>5, de 15.08.1993</u>	Altera el § 2º del Art. 25 de la CF (veda la edición de medida provisoria para reglamentación de la exploración de los servicios de gas canalizado por parte de los Estados)
<u>4, de 14.08.1993</u>	Da nueva redacción al Art. 16 de la CF (ley que altera el proceso electoral no se aplica a la elección que ocurra hasta un año de su vigencia)
<u>2, de 25.08.1993</u>	Dispones sobre el plebiscito previsto en el Art. 28. Del AD CF (forma y sistema de gobierno)

Fuente: Presidencia de la República – Casa Civil ([www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br))

La Tabla 2, a su vez, muestra las enmiendas que conciernen a las dimensiones “constitucional” y de “procedimiento” del sistema político, oriundas del proceso de revisión constitucional realizado fundamentalmente durante el año 1994.

Nº. de la ECR	Enmienda
<u>6. de 07.06.1994</u>	Agrega el § 4º al Art. 55 de la CF (reunión de parlamentarios sometido a proceso que pudiese llevar a la pérdida del mandato)
<u>5. de 07.06.1994</u>	Añade al Art. 82 de la CF (reduce de cinco para cuatro años el mandato del presidente de la República)
<u>4. de 07.06.1994</u>	Añade el § 9º del Art. 14 de la CF (ley o complementos establece en otros casos de re-elección)
<u>2. de 07.06.1994</u>	Añade el cepul del Art. 50 y su § 2º, (convocción de ministro de Estado o de cualquiera de los titulares de órganos directamente ligados a la presidencia de la República)

Fuente: Presidencia de la República–Casa Civil ([www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br))

### III

La ejecución de una constitución es una tarea múltiple. En primer lugar, porque las constituciones son, principalmente en Brasil, frutos de los acontecimientos. Así, el advenimiento de la República exigió la elaboración de la segunda constitución brasileña (de 1891) y la independencia, la revolución del 30, el estado Nuevo, la redemocratización post-45, el golpe de 64, el refuerzo autoritario de 1968/69 y el pasaje del gobierno militar para el civil también

<sup>3</sup>Art. 60. La Constitución podrá ser enmendada mediante propuesta:

- I. de un tercio, al menos, de los miembros de la Cámara de los Diputados o del Senado Federal;
- II. del Presidente de la República;
- III. de más de la mitad de las Asambleas Legislativas de las unidades de la Federación, manifestándose cada una de ellas por mayoría relativa de sus miembros.

1º La Constitución no podrá ser enmendada bajo la vigencia de intervención federal, del estado de defensa o del estado de sitio.

2º La propuesta será discutida y votada en cada Cámara del Congreso Nacional dos veces, considerándose aprobada si obtuviera en ambas tres quintos de los votos de los respectivos miembros.

3º La enmienda a la Constitución será promulgada por las Mesas de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal con el respectivo número de orden.

4º No será objeto de deliberación la propuesta de enmienda tendiente a abolir:

- I. forma federal del Estado;
- II. el voto directo, secreto, universal y periódico;
- III. la separación de los poderes;
- IV. los derechos y garantías individuales;

5º La materia objeto de propuesta de enmienda rechazada o considerada inoperante, no podrá ser objeto de nueva propuesta en la misma sesión legislativa.”

exigieron, cada uno de estos hechos a su debido tiempo, las constituciones de 1824, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 y 1988. En segundo lugar, la comprensión eficiente del texto constitucional depende de su inserción en el juego político del lenguaje en disputa en aquellos momentos, la definición de sus personajes, sus intereses y puntos privilegiados, y sobre todo sus intenciones – *a mens legislatoris* (Jasmim, 2001). En tercer lugar, una constitución se asienta en una tradición (teniendo en cuenta una tradición rica como la brasileña) que se renueva por medio de sucesivas reinterpretaciones, resignificaciones y recepciones y si es un texto inminentemente prescriptivo, es también la interpretación y ordenación de una realidad concreta.

La literatura especializada resalta que la mayoría de los recientes procesos de transición política en América Latina se consolidaron a través de cambios constitucionales, ya que las constituciones desempeñan un papel vital en la política (Pessanha, 2002) aquí o más allá, las constituciones son, por encima de todo, instrumentos de gobierno que limitan, restringen y permiten el control del ejercicio político, que es su razón de ser. Una constitución es fundamentalmente una moldura de gobierno, o como dice Sartori, “sin una carta de derechos, una constitución todavía es una constitución; pero si ella no se centraliza en una moldura de gobierno, no es una constitución” (Sartori, 1996:211). La importancia de la constitución es de relevancia ya que a través de la estructura constitucional del Estado - de la *polity* - es que se definen, en realidad, las condiciones del juego político. Las mismas derivan del desenlace de conflictos, negociaciones y acuerdos, trabados entre los participantes de los diferentes ámbitos decisivos de la *polity*. Así hay, *polity*, *politics* y *policies*, los tres diferentes niveles de la vida estadual (Couto, 2001). El primero es su estructura; el segundo es su funcionamiento y el tercero son sus productos. La estructura tiene que ver con las reglas de relación que hay entre los actores y las organizaciones en las cuales ellos actúan – o sea - las propias instituciones. El funcionamiento se identifica con la actividad política que se desarrolla de una u otra forma, sean cuales sean las instituciones vigentes, aunque las condiciones de ese desarrollo tengan una considerable variación, de acuerdo con el tipo de arreglo constitucional puesto en cuestión.

#### IV

La Constitución de 1988 consagra, partiendo de su preámbulo, la prevalencia de los derechos fundamentales, y “es la mejor de la mejor de las constituciones brasilenas de todas nuestras épocas constitucionales” (Bonavides, 2001:204). Allí, los constituyentes aclamaron que estaban juntos para instituir “un Estado Democrático, destinado a consolidar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la libertad, la seguridad, el bienestar, el desarrollo, la igualdad y la justicia como valores supremos de una sociedad fraterna, pluralista y sin prejuicios, fundada en la armonía social y comprometida, en el orden interno e internacional, con la solución de las controversias”.

La ciudadanía, la dignidad del ser humano y el pluralismo político se levantaron como fundamentos del estado democrático de derecho (Art.1º.), proclamando la Carta Magna que el poder emana del pueblo, que lo ejercerá a través de representantes elegidos o de forma directa (Moraes, 1996). La Constitución Federal vigente presenta un conjunto de disposiciones que, colocadas en práctica, pueden contribuir de manera sustancial para la realización de los derechos políticos y, por lo tanto, para la construcción de la ciudadanía en el País. De una manera distinta a países como Estados Unidos, Suiza, Italia, Francia y Uruguay – que poseen importantes tradiciones de democracia participativa – la historia política-constitucional brasileña, casi siempre, se caracterizó por una concepción más ortodoxa de gobierno participativo. Sin embargo, el compendio constitucional de 1988 es muy diferente, ya que se destina al pueblo el derecho de elegir a sus representantes; mejor dicho, al votar a favor de los componentes de las listas de candidatos elegidos conforme a la Constitución y a las leyes surge también la posibilidad para que el electorado pueda iniciar las leyes, apreciar cuestiones de orden política e institucional y ratificar o revocar actos legislativos o administrativos.

Entre sus aspiraciones innovadoras, al establecer que “todo poder emana del pueblo, que lo ejerce a través de representantes electos o *directamente*, en los términos de esta Constitución” (Art. 1º., párrafo único), la Ley Fundamental atiende la posibilidad de realización en conjunto de la democracia representativa con la democracia participativa. En otras palabras, la realización de decisiones (y de no decisiones) políticas venideras de la actuación de los representantes elegidos (concejales, alcaldes, diputados estaduais, gobernadores, diputados federales, senadores y presidente de la República) o directamente de los electores, crea la perspectiva de un modelo mixto, de *democracia semidirecta*.

En este aspecto, la Constitución Federal establece que “la soberanía popular será ejercida por medio del sufragio universal y por el voto directo y secreto, con igual valor para todos, y - de acuerdo con los términos de la ley - mediante: I – plebiscito; II – referéndum; III – iniciativa popular” (Art. 14). Plebiscito, referéndum e iniciativa popular son así los canales institucionales que tornan posible la intervención directa del electorado en la actividad de creación de las leyes y de políticas gubernamentales.

Evidentemente, corresponde observar que la clase de problemas que marcó y marca la institucionalización democrática en Brasil fue y es bastante extensa, y los desafíos que presentó o presenta fueron amplios y aún lo son. Sin embargo, en los años 90 y a lo largo de los primeros años del siglo XXI, incluso para los observadores más profundos y bien provistos de instrumentos de recelo y comprensión de la realidad política brasileña, más que nunca y con mucha astucia, el proceso político preparó trampas difíciles, que desmoralizaban las previsiones de escenarios y profecías catastróficas. Puede verse, como ejemplo, el *impeachment* de un presidente de la República, la perforación en la propia carne acometida por el Congreso Nacional con la la

investigación parlamentaria del Presupuesto, el desenlace del gobierno Itamar Franco, con el exitoso arranque en dirección a la estabilidad económica, la coligación gubernamental liderada por Fernando Henrique Cardoso, la elección del candidato del Partido de los Trabajadores para ocupar la presidencia son asuntos que, prácticamente, es imposible imaginárselos con cierto grado de antelación.

A su vez, en los años 90 se deshicieron algunas ilusiones que perduraban aún en la década del 80 con relación al logro de ciertas metas en el proceso de transición del autoritarismo a la democracia.<sup>4</sup> De hecho, se redujo la esperanza de que la democracia brasileña alcanzase a corto plazo – o mismo a medio o largo plazo – un nivel de desarrollo semejante al de las antiguas democracias. Debido a la existencia de ciertos estorbos, dicha experiencia quedó inscripta dentro de las calificaciones congéneres que hacen parte de la literatura de las transiciones, tales como democracia “débil”, “pobre”, “sin consolidar”, “no institucionalizada”, “poco institucionalizada” o, incluso, “informalmente institucionalizada”

Últimamente, el análisis político sistemático ha tenido el cuidado de destacar que, en las nuevas democracias - como la brasileña - aparecen de forma combinada los tres componentes, a saber: una gran distancia entre las normas formales y el funcionamiento de la mayoría de las instituciones políticas, el particularismo como una institución política dominante y las elecciones institucionalizadas (O'Donnell, 1996).

Particularmente, con relación al sistema partidario electoral, a partir de 1979<sup>5</sup> hasta los actuales días, se vivió una interminable elaboración y/o discusión de la normatividad partidaria electoral, la cual tuvo uno de sus momentos más relevantes al promulgar la Constitución de 1988 que hasta hoy en día está en discusión. Las mutaciones normativas por las que pasó la formación partidaria electoral, desde fines de la década del 70, se distribuyen en tres escalas: 1) el fijar y ampliar los límites para ejercer la ciudadanía electoral; 2) las decisiones que afectaron al proceso electoral y a la organización partidaria; 3) las decisiones que alteraron a la representación política.<sup>6</sup> Así es que por lo menos tres aspectos revestidos por dichos cambios fueron de crucial importancia para que el

<sup>4</sup> Sobre las transiciones del autoritarismo de un punto de vista comparativo, cf., sobretudo, O'Donnell & Schmitter (eds.) (1988), Perelli, Picado & Zovatto (comps.) (1995). Sobre la transición específicamente brasileña, cf., entre otros, Vianna (1986 y 1989); Skidmore (1996); Moisés & Albuquerque (orgs.) (1989); Reis & O'Donnell (orgs.) (1988); y Weffort (1992).

<sup>5</sup> La reforma partidaria electoral empezó como uno ítem de la agenda de reformas que el régimen autoritario emprendía, por lo tanto, vinculada a su cronograma “lento”, “gradual” y “seguro”, pero la dinámica de la transición democrática acabaría por darle vida propia. Sobre el asunto, cf., entre otros, Diniz (1990:73-86).

<sup>6</sup> Cf., entre otros, Lamounier (1989); Lima Jr. (1994); Moraes (1992-1993); Kinzo (1993); Nicolau (1996); y Moraes & Lima (2003).



País volviese a la democracia política y para que hubiese un crecimiento de la ciudadanía política: 1) el restablecimiento de las elecciones directas para gobernador, a partir de 1982; para alcaldes de las capitales, a partir de 1985, y, desde el año 1989, para Presidente de la República; 2) el permiso para la creación de los partidos nacionales, que estaba fuera del modelo bipartidario esbozado por el Acto Complementar n.º. 4/65; 3) la creación del voto facultativo para el analfabeto (1985) y para los menores, con edad entre dieciséis y dieciocho años.

En lo que se refiere a los partidos políticos, pudo verse en el transcurso de los años 70 y 80 la proyección de un proceso de paulatina y progresiva apertura hacia su creación. Desde 1979 – momento en el que fueron extinguidas las dos siglas que habían sido creadas basándose en la legislación del régimen militar - Arena (Alianza Renovadora Nacional) y MDB (Movimiento Democrático Brasileño) – hasta la promulgación de la Constitución del 1988, las normas relativas al sistema partidario electoral estuvieron siempre dirigidas hacia la apertura con relación a la creación de partidos. La reimplantación de la pluralidad partidaria en el País ocurrió dentro de un contexto de valorización de la democracia política y de los mecanismos institucionales. La larga trayectoria del autoritarismo acarreó, como una especie de efecto benéfico, el hecho de que el sistema democrático pasase a ser visto de forma creciente como un valor en sí mismo y como un mecanismo capaz de originar la estabilidad económica y de crear condiciones propicias para el desarrollo social. Pero, a su vez, y de forma contradictoria, se desarrolló también en una coyuntura en que la crisis de los partidos políticos llegó a escalas bastante elevadas.

Se sabe que, aún en las democracias avanzadas, los partidos políticos pasan por crisis y sufren el impacto de las nuevas agencias de representación, derivadas del dinamismo que vino a caracterizar el proceso político, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX. Aún cuando comparada la situación brasileña con la de otros países de América Latina, se observa que aquí, los partidos y el sistema partidario sufren de vulnerabilidades preocupantes, que marcan al País caracterizándolo como el caso más serio de *subdesarrollo partidario* (Mainwaring, 1995).

## V

Un pacto constitucional firma las condiciones en las cuales el poder será ejercido, definiendo las obligaciones gubernamentales y los recursos con los cuales los gobernantes se desobligan de las mismas. Del mismo modo, establece lo que les está vedado, ya sea por omisión (al no colocar dentro de su rol de atribuciones ciertas materias); ya sea por prohibición (impidiendo que el gobierno actúe en ciertas cuestiones.) La verdad es que, cuando un Estado surge, o es restaurado o entonces sufre una transformación radical en su estructura,

se dota de una constitución. De una constitución material y enseguida de una constitución formal, o de una constitución material y una constitución formal concomitante (Miranda, 2002).

El debate del cambio *versus* estabilidad constitucional no es reciente. Sobre esto, al final del siglo XVIII, el liberal Thomas Paine ya enfatizaba que “la vanidad y la presunción de gobernar más allá del tûmulo son las más ridículas e insolentes de las tiranías. Los hombres no son los dueños de los propios hombres; ninguna generación tampoco es dueña de las generaciones venideras (...)” (Paine, 1984:16).

A su vez, los *founding fathers* Thomas Jefferson y James Madison ya se preocupaban también con el conflicto entre la democracia y el constitucionalismo<sup>7</sup> y el debate entre ellos ha sido comúnmente recapitulado en la discusión sobre el tema. Para Jefferson, sería necesario realizar revisiones constitucionales periódicas para lograr el buen funcionamiento de la democracia, pues: “Cada generación es tan independiente de la que la precede como ésta lo es de aquélla que la precedió. Cada una, así como todas las otras, tiene por derecho escoger para sí misma la forma de gobierno que crea que es mejor con el fin de promoverle la felicidad (...). Los que murieron no tienen derechos”. Simétricamente, para James Madison, la propuesta de Jefferson provocaría “la mayor y violenta lucha (...) entre los partidos interesados en revivificar, y aquellos interesados en reformar el antecedente estado de la propiedad”.<sup>8</sup> Desde el punto de vista de Madison, la disminución de la lucha entre facciones justificaba el aislamiento de la constitución del funcionamiento rutinario de la política.

La observación de la realidad demuestra que los hechos se inclinaron a concordar más con Jefferson de que con Madison, ya que, si es frecuente el entendimiento de que las democracias tienen constituciones estables y que esa estabilidad hace parte de la propia democracia, los datos no sustentan dicha interpretación, como observa Jan-Erik Lane: “Todas las constituciones propenden a tener vida corta, no sólo las democráticas. Desde cualquier ángulo del cual se mida su longevidad, la conclusión es la misma: las constituciones son mortales (...) La mayoría de ellas dura una o dos décadas, o hasta menos, con excepción de los casos de América del Norte y de Oceanía” (Lane, 1996:198).

Así, sobresale la importancia de la naturaleza del cambio constitucional, con los argumentos tanto pro como contra la estabilidad se sitúa en segundo orden. Si el cambio, considerado a partir de una teoría democrática externa a la constitución, fuese democratizador, la inestabilidad sería menos relevante; si el cambio, no obstante, bajo la misma óptica, no fuese democratizador, sería preferible que se mantuviese la estabilidad (Lima Jr, 1999). Pero, aún cuando

<sup>7</sup> Sobre democracia y constitucionalismo, cf. Lima (2003).

<sup>8</sup> Las citaciones de Thomas Jefferson y James Madison se extrajeron de Sunstein (1998:327).

no pese a favor del constitucionalismo, en detrimento de la democracia, es razonable que se reivindicuen algunos índices de *sentimiento constitucional*, tomando cuidado para que la tentación del furor de cambios no impida o aleje tal sentimiento. A propósito, debe recordarse la observación de Karl Loewenstein, que señala el hecho de que la reforma constitucional deberá tratarse con un máximo de cuidado y de reserva. Y, si de todas maneras, dicha reforma fuese totalmente necesaria, se deberá buscar y encontrar para ella el máximo consenso, lo cual no se resuelve simplemente con la obtención de la mayoría parlamentaria exigida constitucionalmente. Ya que, “una reforma constitucional que se obtiene por la fuerza o que se impone a la minoría, importante tanto numéricamente como por su peso político, no sólo causa daño a dicha minoría, como también lo causa al sentimiento constitucional” (Loewenstein, 1976:205).

## VI

Es importante observar que la lógica que caracterizó el Congreso Constituyente de 1987-1988 no es la misma que marcó la Revisión Constitucional de 1993-1994 y el proceso de cambio responsable por la mayoría de las cuarenta enmiendas sufridas por el texto constitucional original. Con relación al caso del Congreso Constituyente, el objetivo era el de restaurar la democracia después de años de autoritarismo político; los debates posteriores intentan responder a problemas que emergen después y alteran sustancialmente la escena mundial (Reis, 2003).

Si la Constitución de 1988 consagró, a partir de su preámbulo, la prevalencia de los derechos fundamentales, incluso de los derechos sociales, económicos y culturales, se llega a pensar, sin embargo, que - en Brasil - aquella *guerra* de la que hablaba T. H. Marshall en un ensayo clásico (Marshall, 1967) - entre el principio de la igualdad implícito en el concepto de ciudadanía y la desigualdad inherente al sistema capitalista y a la sociedad de clases - fue vencida definitivamente por la desigualdad, tal cual las disparidades económicas y sociales aquí presentes.

Los altos coeficientes de iniquidad social llaman la atención sobre algo de crucial extremo en el País y de cuya marcha parece que depende la construcción de un futuro razonable: la definición del papel efectivo del Estado, con la necesidad de la concretización de un Estado en sintonía con el modelo adoptado en 1988 y, por lo tanto, en confrontación con el modelo que goza de hegemonía ideológica en la coyuntura. Ya pudo verse que el neoliberalismo es absolutamente incapaz de encaminar la solución de problemas tan complejos como los de Brasil, haciendo cumplir, por vía de regla y consecuencia, que la *falacia neoliberal*<sup>9</sup> sea maldecida.

## VII

<sup>9</sup> Esta expresión la tomo prestada de artículo de Przeworski (1992).

Evidentemente, se identifican distorsiones en el funcionamiento de las instituciones políticas brasileñas, debiendo ser modificadas muchas veces, para que se eviten consecuencias negativas asociadas a las mismas.

Quizás, por todo esto, la perspectiva del incremento de cambio pueda ser menos dañina, pues podrá evitar los probables altos e imprevisibles costos de un cambio radical. Así, cuando se habla de reforma política en Brasil, se debe tener el suficiente cuidado para que, en nombre de principios abstractos o de aquella política silogística - que es pura construcción en el vacío y que ya mencionaba Joaquim Nabuco cierto tiempo atrás - no se esté causando más mal que bien.

Al final, normalmente la democracia tanto aquí como en otros lugares es frágil, vulnerable y corruptible, pero es un camino que se recorrió en los últimos veinte años con cierto éxito. Y como en la casa de las reformas hay muchas moradas, no es inoportuna la preocupación con la naturaleza, el punto de mira y el alcance de los cambios que se pueden implementar.

Huir de la tentación de cambiar todo, innovar o recrear, tentación que, muchas veces conserva más de lo que cambia, innova o recrea, parece que es el camino de la sensatez. Con el perfeccionamiento del presidencialismo, del sistema de representación proporcional y también del federalismo, que son elementos ya tradicionales en la política brasileña, quizá realmente se esté formulando la necesaria reforma política.

Se observa, cada vez más, que los riesgos de crisis institucionales cíclicas disminuyen y parece que las costumbres políticas están dando soluciones sin necesidad de mayores innovaciones formales (Moraes, 2003). Sobre todo, y ésta es la mayor conclusión obtenida de estas consideraciones, el proceso político brasileño, aunque enfrenta problemas y dilemas, ha caminado en el sentido de evitar los conflictos disruptivos que marcaron perversamente la evolución política y constitucional anterior a 1988. Además, la riqueza de conocimientos acumulados recientemente en Brasil cuestiona mucho de lo que se afirmó tradicionalmente sobre el sistema político nacional y sobre todo, echa bajo tierra juicios que, sin la debida base empírica, orientan la parte de la élite política para sostener un conjunto de propuestas de reforma institucional inclinado a promover una verdadera *subversión desde arriba* (Santos, 1994).

Así, el voluntariado casi demiúrgico y el furor reformista que marcaron el debate político, con recetas como parlamentarismo, cláusula de barrera, voto voluntario, representación comarcal mayoritaria, entre otros aspectos, se pueden dover más como tentativas para reducir la competición democrática de que como posibilidades de contribución, para la calificación institucional. La verdad es que, normas e instituciones no son neutras ni indiferentes a los resultados de la competición política. Al contrario, tienen el don de afectar las decisiones estratégicas de los diversos actores políticos, ciudadanos electores, ciudadanos candidatos, partidos y, en el límite, tiene el don de afectar los

resultados de la competición.

## Referências bibliográficas

- ALENCAR, José de. *Discursos parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1977.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL, *Constituição Federal*. 33ª edição São Paulo: Saraiva, 2004.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República–Casa Civil ([www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)).
- COUTO, Cláudio Gonçalves. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. *São Paulo em Perspectiva*. vol. 15, nº. 4, 2001 p. 32-44.
- DINIZ, Eli. Ciclo autoritário: a lógica partidário-eleitoral e a erosão do regime. En LIMA JR. Olavo Brasil de (org.). *O balanço do poder - formas de dominação e representação*. Rio Janeiro: Rio Fundo Ed./Luperj. p. 73-86.
- JASMIM, Marcelo. *Francisco Campos e a crítica das constituições liberais*. Caxambu-Minas Gerais: *paper* apresentado durante el XXV Encuentro Anual de la Anpocs, 2001.
- KINZO, Maria D’Alva Gil. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. 1ª edición. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1993.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. 1ª edición. São Paulo: Loyola, 1989.
- LANE, Jan-Erik. *Constitutions and political theory*. 1ª edición. Manchester and New York: Manchester University Press, 1996.
- LIMA, Martonio Mont’Alverne B. Jurisdição constitucional: um problema da teoria da democracia política. En SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, BERCOVICI, Gilberto, MORAES, Filomeno & LIMA, Martonio Mont’Alverne B. *Teoria da constituição: estudos sobre o lugar da Política no Direito Constitucional*. 1ª edición. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003 p. 199-261.
- LIMA JR., Olavo Brasil de. *Democracia e instituições políticas no Brasil nos anos 80*. 1ª edición. São Paulo: Loyola, 1994.
- \_\_\_\_\_. Eleições presidenciais: centralidade, contexto e implicações. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol. 14, nº. 40, 1994 p. 11-30.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. 2ª. edición. Barcelona: Ariel, 1976.
- MAINWARING, Scott. (1995), Brazil: weak parties, feckless democracy”. En MAINWARING, Scott & SCULLY, Timothy R. (eds.). *Building democratic*

*institutions: party systems in Latin America*. 1ª. edición. Stanford-CA: Stanford University Press, 1995 p. 354-398.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da constituição*. Rio de Janeiro: Forense.

MOISÉS, José Álvaro & ALBUQUERQUE, José A. Guillon (orgs.). *Dilemas da consolidação da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, (1989).

MORAES, Filomeno. A discussão sobre o sistema de governo e seus parâmetros. *Nomos – Revista do Mestrado em Direito da UFC*. vol. 11/12, nº. 1/2. 1992/1993, p. 195-204.

\_\_\_\_\_. Direitos e garantias fundamentais e a realidade brasileira. En TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (ed.). *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*. San José-Costa Rica; Brasília: IIDH;ACNUR;CIVC;CUE. 1996, p. 471-484.

\_\_\_\_\_. *A construção democrática*. Fortaleza: Casa José de Alencar/UFC,1998.

\_\_\_\_\_. A separação de poderes no Brasil pós-88: princípio constitucional e práxis política. En SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, BERCOVICI, Gilberto, MORAES, Filomeno & LIMA, Martonio Mont'Alverne B. *Teoria da constituição: estudos sobre o lugar da Política no Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003 p. 151-197.

MORAES, Filomeno & LIMA, Martonio Mont'Alverne B. *Political parties and elections - the role of the Electoral Justice and legislation in the construction of democracy*. Durban-Africa do Sul: *paper* presentado durante el XIX Congreso Mundial de la International Political Science Association-IPSA, 2003.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. "Otra institucionalización". *La Política – Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*. nº. 2. 1996 p. 5-27.

O'DONNELL, Guillermo & SCHMITTER, Philippe C. (eds.). *Transições do regime autoritário*. 1ª edición. São Paulo: Vértice/RT, 3 v, 1988.

PAINE, Thomas. *Rights of man*. New York: Penguin Books, 1984.

PERELLI, Carina, PICADO, Sonia S. & ZOVATTO, Daniel (comps.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José-Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1995.

PESSANHA, Charles. , O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras: teoria e prática. En VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte, UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002 p. 141-190.

PINTO, Antonio Pereira. *Reforma política*. Brasília: Un, 1983.

PRZEWORSKI, Adam. The neoliberal fallacy. *Journal of Democracy*, July, pp. 45-50, 1992.

REIS, Fábio Wanderley. Engenharia e decantação. En BENEVIDES, Maria Victoria, VANNUCHI, Paulo & KERCHE, Fábio (orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003 p. 13-32.

REIS, Fábio Wanderley & O'DONNELL, Guillermo (orgs.). *Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice/RT, 1998.

SANTOS, Fabiano. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. vol. 43, nº. 4, 2000, p. 637-669, .