

América Latina, Hoy número 14

Brasil: la potencialidad de los contrastes

Sumario

1. INTRODUCCIÓN	3
2. BRASIL: LA POTENCIALIDAD DE LOS CONTRASTES	5
● Tudo, ao mesmo tempo, agora <i>por Ariel Jerez Novara y Ana Inés López-Accotto.</i>	5
● Gobernabilidad, democracia y reforma del estado: los desafíos de la construcción de un nuevo orden en Brasil en los años 90 <i>por Eli Diniz.</i>	13
● Brasil, ¿país de futuro? Reflexiones sobre la democracia brasileña <i>por Alfredo A. Gugliano.</i>	23
● Dinámica institucional de la Representación. Individualismo y partidos en la Cámara de Diputados <i>por Carlos A. Marquês Novaes.</i>	29
● Globalización y dependencia: los nuevos <i>impasses</i> del desarrollo brasileño <i>por Alexandre Comín.</i>	41
● Dilemas recientes de la economía brasileña: el <i>trade off</i> entre inflación y crecimiento <i>por Bernardo Gouthier Macedo.</i>	51
● El Mercosur como una prioridad de la política exterior brasileña <i>por Miriam Gomes Saraiba.</i>	55
● Redes de acción pública en la gestión local: tendencias actuales <i>por Suzana Moura.</i>	61
● El discurso de la cualificación y la distribución de oportunidades educacionales en Brasil análisis de la política educativa neoliberal <i>por Mauro A.B Del Pino, Alvaro M. Hypólito y Marcia O.V. Ferreira.</i>	69
● La caída de la fecundidad y los derechos reproductivos en Brasil: un desafío urgente <i>por Lorena Holzmann da Silva.</i>	75
● Sobre la experiencia del derecho en Brasil. Justicia social y violencia penal <i>por Daniel Cefai.</i>	85
● Sindicatos y centrales sindicales en Brasil en los años 80 y 90 <i>por Álvaro Augusto Comín.</i>	93
● La sociedad civil y los caminos (inciertos) de la ciudadanía <i>por Vera Telles.</i>	105
● Una teoría para la cuestión racial del negro en Brasil: el recorrido del círculo vicioso <i>por Helio Santos.</i>	113
3. INFORMACIÓN BIBLIOGRÁFICA	123

2. BRASIL: LA POTENCIALIDAD DE LOS CONTRASTES

TUDO, AO MESMO TEMPO, AGORA*

Ariel Jerez Novara y Ana Inés López-Accotto**

INTRODUCCIÓN

Tudo, ao mesmo tempo, agora es un álbum editado a principios de los noventa por uno de los grupos de rock poética y musicalmente más audaces de Brasil, os Titãs. Título y letras dan cuenta, de una forma crítica, de un estado de ánimo de la juventud urbana, genérica, que, al igual que las de otras latitudes, mantiene una expectativa vital anclada en un presentismo posmoderno de contornos individualistas-hedonistas-privatistas, alejado de las esferas de acción y opinión públicas; a pesar de estar rodeados de *miseria por todos los rincones*, como reza una de sus canciones más conocidas.

Esta expectativa vital se encuadra en una particular coyuntura del capitalismo, marcada por la pérdida de centralidad de lo político. Los procesos de transnacionalización productiva y de globalización financiera y mediática han vulnerado el espacio de gobierno otrora contenido dentro de las fronteras del Estado-nación, trastocando el imaginario político cultural a él vinculado. En la vertiente interna se observan, por un lado, los procesos de complejización organizacional inherentes a esta etapa de desarrollo social, que han modificado sustancialmente la trama interna de los aparatos de Estado; y, por otro, las nuevas dinámicas económicas y socioculturales que han modificado las pautas de relación intrasocietal, sean mercantiles o no. Procesos que abren ineludibles preguntas sobre la noción del orden social de la modernidad¹.

Dinamizados exclusivamente por la lógica del beneficio económico, los procesos interrelacionados de globalización y de innovación científico-tecnológico vienen configurando lo que en su momento se llamó la *sociedad programada*. Estos nuevos contornos han hecho posible la naturalización de la propuesta tecnocrática neoliberal, que invita a la humanidad a acomodar adaptativamente su acción individual y colectiva a partir del único principio de regulación social verdadero: el Mercado. Exultantes ante la caída de los llamados países del este europeo a

principios de la década, sus ideólogos, que ya habían proclamados el fin de las ideologías en los años cincuenta, añadieron a su lista de liquidación la política y la historia. De aquí en adelante sólo el conocimiento técnico sería adecuado para programar nuestro complejo y autónomo sistema social. En esta línea, la nueva programación capitalista concede un espacio residual a las cuestiones sociales y medioambientales, como problemas técnicos transitorios, que resolverá la 'mano invisible' del mercado. Sin embargo, crecientes segmentos marginados de la población y de las naciones reiteradamente perdedoras en este esquema de desarrollo, se muestran reacias a esperar estas supuestas soluciones y se incorporan a empresas políticas cada vez más reactivas y vertebradas en torno a criterios identitarios excluyentes: nacionalismos, integristas, líderes carismáticos, xenofobia.

Trajimos a colación ese inicial *Tudo, ao mesmo tempo, agora*, porque intenta expresar la complejidad temporal y organizacional que exige la resolución de una crisis de múltiples dimensiones. Debates y proyectos modernos tan apreciados para la reproducción del orden social dentro de parámetros humanistas, como la democracia, la justicia social indispensable para la convivencia pacífica, las libertades tanto individuales como colectivas, los límites que la naturaleza impone a nuestro crecimiento con los ineludibles equilibrios en la biosfera, entre otros, exigen una nueva acción colectiva no adaptativa, sino creativa, transformadora, que asuma la problemática del poder, y esté dispuesta a construir instituciones que regulen según estos principios la nueva fase del proceso de reproducción económica y cultural transnacionalizado.

Este artículo tiene objetivos complementarios: 1) apuntar, en el caso brasileño específico, por qué y cómo la superación de la actual crisis pasa inexorablemente por el proceso político, en la medida en que es donde se pueden iniciar los procesos de coordinación estratégica de las iniciativas de los actores que, en diferentes ámbitos, observan y sufren las disfuncionalidades de la nueva programación; 2) destacar cómo esta situación obliga retomar el análisis social y político desde una perspectiva de totalidad, en la que la historicidad del proceso político es la piedra angular que permite descubrir los obstáculos y las potencialidades a esta solución estratégica; y 3) contextualizar los artículos que se publican en el presente número de la revista América Latina Hoy.

(*) Este artículo es deudor de las innumerables y acaloradas discusiones que los autores han mantenido con Alfredo Gugliano durante su estancia de investigación en nuestro país.

(**) Son investigadores del Departamento de Ciencia Política y de la Administración (II) y del Departamento de Sociología I (Cambio Social) de la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente.

(1) Un sugerente estudio prospectivo de las nuevas coordenadas en las que se discute el proceso político-estatal latinoamericano, con sus posibles escenarios sociales, está sintetizado en las "Veinte tesis y el corolario de cierre" de F. Calderón y M. Dos Santos (1990).

LOS ASPECTOS ESCONDIDOS DE LA INGOBERNABILIDAD

Aunque sea en forma breve es pertinente rescatar las múltiples dimensiones de la crisis, que han sido oscurecidas por las urgencias de su vertiente económica, una vez exigido el ajuste macroestructural por las nuevas coordenadas de la economía internacional². En esta línea de análisis vemos cómo los resultados de este proceso dependen, básicamente, de la forma en que se resuelva la crisis de Estado y la recuperación de la capacidad de gobierno, es decir, la consecución de un funcionamiento eficiente del Estado. Pero más allá de la visibilidad de los *impases* macroeconómicos e institucionales están las dinámicas sociopolíticas en un plano micro: en ellas descansa la orientación última que estos procesos tomen respecto a los distintos actores articuladores de intereses, con poder suficiente (o no) para participar en las tomas de decisiones dentro la institucionalidad estatal. Cuestión que en última instancia nos remite al problema de las condiciones de acceso a la política. A continuación intentaremos recoger algunos de los procesos que han recibido escasa atención dentro de los estudios acerca de la democracia y de la gobernabilidad y que, sin embargo, gravitan sobre la acción de gobierno, erosionando el marco de legitimidad y eficacia que requiere su desarrollo. Muchos de ellos están desarrollados en los artículos incluidos en este número de ALH.

Además de los procesos inflacionarios y desequilibrios fiscales de urgente atención, en el Brasil de las últimas décadas se puede observar, desde un plano macro, cómo las formas de producción transnacionalizadas, tecnológicamente muy sofisticadas, conviven con las más aberrantes formas de explotación laboral y de depredación del medio ambiente en los sectores llamados "arcaicos" en los enunciados optimistas de las teorías de la modernización de los años cincuenta³. A pesar de que ambos sectores se combinan de forma totalmente funcional para los procesos de acumulación de capital -intervención del poder estatal mediante-, cuestiones como, por ejemplo, el de la reforma agraria sigue teniendo total vigencia en la agenda política brasileña⁴.

En el plano social, el impacto de este modelo de desarrollo se traduce en un proceso de creciente dualización. Esta potencia económica de peso medio sufre una de las mayores disparidades de ingresos que existen en el mundo: pautas de consumo del primer mundo conviven con procesos de marginación y exclusión, que conllevan grados crecientes de miseria y violencia. La existencia *de facto* de trabajo esclavo; el proyecto de "regulación" contenido en el exterminio de los *meninos da rua*; la violencia delictiva común en expansión; el cambio de lealtades de la población que habita los espacios urbanos controlados por el narcotráfico, son hechos de la realidad cotidiana que se alimentan del descrédito de la legalidad vigente. La violencia policial

arbitraria, la impunidad del crimen de "cuello blanco" y la corrupción de las autoridades públicas son elementos que coadyuvan en este proceso. El nuevo orden va segregando un *apartheid* social -"ordenado" exteriormente *manu militari* e internamente por la violencia de los grupos privados- que va minando los valores de igualdad, justicia y libertad, tan caros al proyecto ilustrado y a la idea de progreso⁵.

El plano cultural adquiere cada vez mayor centralidad en el análisis sociopolítico, aunque todavía tiene dificultades de incorporarse de forma sistemática en el debate teórico acerca de la democracia. En la medida en que la innovación tecnológica ha ido expandiendo su carácter mediador y reflexivo del proceso social, se convierte en un espacio clave para entender las nuevas rearticulaciones del poder económico y político. Se pueden observar diferentes facetas de la nueva dinámica cultural que afectan directamente a la política como, por ejemplo, la estrategia de dominación del régimen autoritario que otorgó un espacio considerable a los mecanismos no estrictamente represivos - la política educativa y los medios de comunicación-, que ganaron una mayor centralidad en la medida en que modificaban el sentido de la convivencia social, transformando el imaginario y el sistema de símbolos; la entrada de nuevos valores inherentes a las pautas de consumo transnacionalizado y sus choques con el tejido cultural de los sectores populares; la estructura oligopólica de la propiedad de los medios de comunicación, de determinante incidencia mediadora en el plano político electoral⁶.

Tanto en el plano administrativo como político-representativo se percibe la existencia de unos comportamientos que paulatinamente minan la eficacia de las políticas públicas, no sólo por el desvío o inadecuación en la aplicación de los recursos sino también porque potencian un relajamiento progresivo de los agentes implicados. En un contexto de crisis generalizada, ello puede afectar gravemente a la legitimación del proceso político democrático⁷. Por tanto, la resolución de los problemas derivados de las distintas aristas de la crisis -especialmente en un país con uno de los aparatos estatales más complejo y desarrollado del Tercer Mundo-, pasa ineludiblemente por abordar las deficiencias del sistema político y analizar las potencialidades existentes en la acción colectiva cara a la renovación e innovación institucionales.

OBSTÁCULOS INSTITUCIONALES A LA TRANSFORMACIÓN POLÍTICA

Es difícil negar que los contenidos de la demanda de democracia varían dependiendo de los actores sociales y políticos, que exigen al procedimiento institucional cuestiones sustancial-

(5) La pertinencia de que las CC.SS. aborden estos procesos "informales" la discute Sorj (1991). En el presente número tenemos algunos datos ilustrativos sobre desigualdad en el artículo de Gugliano, así como apuntes sobre determinadas dinámicas sociales conflictivas en los de Cefat, Santos y Holzmam.

(6) Respecto al papel jugado por los medios de comunicación en la política electoral se pueden encontrar datos ilustrativos en torno a la campaña presidencial de 1994 en Gugliano y Jerez (1996). A partir de la fase redemocratizadora el proceso mediático adquiere una mayor complejidad en la medida en que refleja -aunque sea en forma marginal- los nuevos ámbitos de politización de la cotidianidad que, al mismo tiempo, penetran el espacio político constitutivo de lo nacional y cuestionan una construcción históricamente referida a lo estatal. Ver el análisis que realiza Martín Barbero (1993) de la evolución de la imagen de pueblo que maneja la industria audiovisual latinoamericana, prestando particular atención a las telenovelas.

(7) Las más altas instancias del Estado se han visto afectadas por escándalos de corrupción. La destitución del presidente de la República Fernando Collor de Mello en 1992 se logró gracias a las masivas movilizaciones que vencieron las resistencias de un Congreso reticente a aplicar el *impeachment*. Ilustrativas son las declaraciones del por aquel momento gobernador del estado de Bahía, A.C. Magalhães, que profetizó "el que diga que el *impeachment* es posible, está mintiendo al pueblo. Tiene 103 años y nunca fue usado. Es una farsa que ni siquiera está regulada" (en *Veja*, 30/12/1992. Traducción autores).

(2) En este sentido, consideramos el debate en torno al proceso de ajuste macroestructural como un dato, aunque apuntamos que dependiendo de las coaliciones sociopolíticas sobre las que se articula se producirán diferentes escenarios en relación a las pautas de convivencia (democrática o no) y a los grados de integración social, derivados de las diferentes prioridades en el ajuste fiscal y los distintos contenidos y tiempos que se produzcan en la reconstrucción económica. Este tema es abordado de forma clarificadora tanto por el artículo de Diniz como por el de Alexandre Comin en este número.

(3) Nos remitimos nuevamente al artículo de Alexandre Comin, que apunta que el principal "impase" de la actual reestructuración económica en un marco globalizado e interdependiente continúa siendo el problema de la dependencia externa.

(4) Ya no tanto por su potencial socioeconómico -nada desdeñable, ya que, por ejemplo, la migración campo-ciudad sigue desplazando más de 400.000 personas anuales a São Paulo-, sino por su contenido de integración simbólica. En el actual contexto, la falta de credibilidad en la democracia tiene un pilar fundamental en la "complicidad" de ésta hacia estructuras de poder a todas luces injustas.

mente distintas según sea su posición en la estructura social; y que, en ese mismo proceso, las definen en términos de propuestas políticas a partir de sus expectativas respecto al escenario político, en función de intereses diversos y vinculados al mantenimiento del *status quo* o al cambio social.

En el caso brasileño es pertinente señalar la existencia de unas élites políticas que históricamente hegemonizaron las instituciones representativas apoyadas en amplios segmentos de las élites industriales y financieras, que bloquean cualquier reforma que pueda afectar a las reglas que garantizan la preservación de sus recursos de poder dentro del Estado. Diversos segmentos de estas élites dominantes han practicado estrategias de intervención preventiva cuyo objetivo era que el conflicto social no adquiriese expresión política, por lo que amplios sectores de la sociedad civil han visto gravemente dificultada la consecución de representación política. Esta estrategia ha combinado mecanismos represivos, políticos-jurídicos y cooptativos (Lamounier y Meneguello, 1986).

Desde la época colonial se ha venido desarrollando una estrategia de construcción del Estado basada en la integración cooptativa de las diferentes élites regionales. Con la crisis del modelo oligárquico de la *República Velha* y la consiguiente reestructuración del sistema de poder estatal en el modelo populista, esta estrategia de integración cooptativa adquiere una dimensión de compromiso no ya sólo entre las élites sino también entre las clases. Las élites surgidas del pacto populista lograron la incorporación subordinada al sistema político de los segmentos sociales movilizados en este período de grandes transformaciones estructurales: los trabajadores industriales y las nuevas clases medias urbanas vinculadas a la expansión del aparato de estado. En el período autoritario (1964-1984), la utilización de estos mecanismos alcanzó máxima intensidad y las más altas cotas de sofisticación en el plano político-institucional. El Congreso Nacional estuvo funcionando desde 1965, permitiendo el reacomodo de las élites políticas en los dos partidos reconocidos: la *Aliança Renovadora Nacional* (ARENA), vinculada al régimen y el *Movimento Democrático Brasileiro* (MDB), que aglutinaba a las fuerzas opositoras. Con disputa electoral sólo para los cargos proporcionales -los mayoritarios eran de designación gubernamental-, la función de los diputados se reducía a negociar entre los diferentes niveles de gobierno de la Unión y las instancias dependientes del poder ejecutivo, que son las que gestionan los fondos para las inversiones públicas y las transferencias para los gastos de las distintas administraciones.

La amplia movilización social a partir de la crisis del milagro económico, a mediados de los años setenta, amenazó electoralmente a la mayoría oficialista y provocó nuevas intervenciones en el diseño de las instituciones políticas -principalmente en la legislación electoral y de partidos políticos-, haciendo posible que la transición brasileña fuese un caso paradigmático de transición conservadora pactada desde arriba (Kinzo, 1993). Un conservadurismo institucional que sigue condicionando la fase de consolidación democrática ya que los segmentos de la clase política que dieron sustentación parlamentaria a los gobiernos militares fueron mayoritarios en el Congreso durante el proceso constituyente (1987-1988). Éstos son los responsables del actual diseño institucional del régimen político que conserva elementos altamente inhibitorios en relación a la consolidación de los partidos políticos como organizaciones socialmente representativas.

El régimen presidencialista, a pesar de haber sido reforzado por el plebiscito de 1993, sufre las consecuencias de un cuadro de fragmentación multipartidista que dificulta la obtención de una base apoyo estable en el Congreso, lo que lleva al gobierno -por lo menos desde la gestión de José Sarney (1985-1989)-, a acudir a las *medidas provisórias*, que tienen que ser aprobadas por el Congreso Nacional en un plazo de 30 días. Ese plazo refuerza la tendencia del ejecutivo a organizar el apoyo legislativo a su medida, negociando con los líderes de las grupos parlamentarios los cargos institucionales y los recursos que han de ser transferidos hacia los estados. Esta dinámica específica del proceso de gobierno mina la eficacia de la lógica competitiva entre poder ejecutivo y el legislativo, inherente al régimen presidencialista. Una de las principales razones es la exclusión del legislativo de los principales núcleos de decisión del Estado. Esta situación de (auto)marginación ha contribuido, por una parte, a desresponsabilizar al legislativo de las actividades fiscalizadoras que le son propias, al tiempo que tiende a obstaculizar la institucionalización de los partidos en su función de agregadores de intereses sociales⁸. Se pueden apuntar dos grandes consecuencias de esta dinámica para los partidos políticos:

- El proceso de intercambio clientelar entre gobierno y políticos *fiológicos*⁹: dado que de estos cargos y recursos emana la fuerza comunicacional y financiera que mueve a las máquinas electorales de los candidatos, los diputados que cuentan con cargos pueden exigir la fidelidad de los diferentes cuadros que aspiran, a su vez, a ser candidatos. Por tanto, los recursos humanos (cuadros, líderes, bases) que surgen de la implantación socio-territorial pasan, por una parte, a ser objeto de negociación clientelista cooptativa para su instrumentación electoral y, por otra, no encuentran espacio de actuación dentro de la estructura orgánica del partido, dominada por los electos que disponen de cargos (Avelino, 1994).

- Su repercusión en el ámbito político-ideológico: la disputa político-partidista tiende, por lo general, a no organizarse a partir de propuestas programáticas que presenten un perfil ideológico consistente, del que se deriven propuestas de gobierno diferenciadas. Las negociaciones entre el ejecutivo y el legislativo son guiadas por la búsqueda de beneficios individuales o corporativos de determinados diputados, dinámica que potencia la fragmentación de la competición partidaria. Sin embargo, la aparente desideologización de los discursos aparece relativizada por otra dimensión de la vida partidaria: los alineamientos producidos en las votaciones legislativas en torno a cuestiones de contenido redistributivo y la formación de coaliciones electorales muestran la considerable consistencia que tiene el eje izquierda-derecha¹⁰.

El sistema electoral refuerza este cuadro político. Las elecciones combinan el sistema mayoritario con segunda vuelta para presidente, *governadores* y *prefeitos* (alcaldes) de ciudades de más de 200.000 habitantes; las elecciones mayoritarias simples para senadores y el resto de alcaldes; y elecciones proporciona-

(8) La cuestión es analizada con detenimiento en el trabajo de Novaes publicado en este número.

(9) La denominación *fiológica* hace referencia a la relación orgánica de determinados políticos a los centros de poder, en la medida en que es la ocupación del cargo público la que orienta su acción política. Expresión usada inicialmente en la prensa, ha sido asumida en el ámbito académico. Por otra parte, Nunes (1987) analiza la evolución de la economía brasileña en su compleja interrelación con el aparato de Estado, apuntando cómo conviven en el sistema político-administrativo cuatro lógicas de funcionamiento con múltiples articulaciones protagonizadas por los partidos políticos: el clientelismo, el corporativismo, el universalismo de procedimientos y el aislamiento burocrático.

(10) Esta puntualización a la desideologización, observada por diversos autores, la desarrolla también Novaes en su artículo.

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

Otro efecto del sistema es su baja inteligibilidad para el elector. Nos encontramos en una situación en la que de partida el elector debería entender y diferenciar la lógica interna de las elecciones mayoritarias y proporcionales si son simultáneas; si, además, en la proporcional nos encontramos con centenas de candidatas que manejan sus propios recursos careciendo de directrices programáticas claras que otorguen mínima coherencia a sus discursos, que intentan captar el electorado disperso dentro de una amplia circunscripción (el estado), se puede entender que las dificultades que conlleva informarse sobre ese número de candidatos. Todo ello hace que la elección del candidato proporcional tenga un componente fortuito alto (Kinzo, 1993)¹¹.

La legislación es permisiva en lo que se refiere a la fidelidad partidaria y no cuenta con mecanismos que inhiban la proliferación de siglas partidistas -dieciocho partidos son los que tienen representación en la Cámara actualmente. En términos comparados, Brasil muestra una de las más altas cotas de cambio de partido de los parlamentarios durante su mandato. Esta alta movilidad de la clase política brasileña tiene un perfil conservador definido. Se puede observar desde la transición democrática que existe una tendencia de los políticos vinculados al régimen militar a dirigirse a los partidos que gobiernan: ya había ocurrido con el *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) durante el gobierno de Sarney y con Collor y su *Partido da Renovação Nacional* (PRN), que antes de haberse presentado a elección alguna ya contaba con 31 diputados; y vuelve a suceder con el partido del presidente Cardoso, el Partido da Socialdemocracia Brasileira (PSDB)¹².

Esta estructura institucional conlleva un alto grado de profesionalización política, patente en la construcción de máquinas electorales de uso exclusivo del candidato, que, como hemos visto, en la mayoría de los casos es producto de su permanente influencia en la distribución de cargos institucionales. Una dinámica que propicia la fuerte inhibición por parte de algunos segmentos de las élites económicas y profesionales urbanas para acceder a la política, dado que sus intereses no son estrictamente corporativos, así como las dificultades que tienen que enfrentar los candidatos de sectores populares organizados, por cuestiones de índole financiera.

Los problemas de representación de la población en la Cámara, agravados en la Constitución de 1988, son otra cuestión

(11) Un dato ilustrativo: en São Paulo, en 1990, 610 candidatos disputaban los sesenta escaños correspondientes en la *Câmara Federal*, mientras 1.182 hacían lo propio con los 84 de la *Assembleia Estadual*. Según datos de la *Folha de São Paulo*, el 54% no recuerda a quien votó para diputado federal en 1990, el 18% afirma no haber votado para cargos proporcionales y el 7% lo hizo en blanco/nulo; son datos destructivos del problema de inteligibilidad que representa este sistema para un cuerpo electoral que cuenta con 34 millones de analfabetos -más de la tercera parte del total-, (18/9/1994, p. especial A-28).

(12) Analizando el origen de los diputados del PSDB se verifica esta tendencia: en 1989 la relación era de un diputado procedente de ARENA a siete procedentes del MDB, en 1994, sin ser todavía gobierno, esta relación era de uno a tres. Ver el *Estado de São Paulo* (24/4/94, p. 1-14).

importante. El dispositivo que garantiza la representación mínima de cada estado con 8 diputados e impone un techo máximo de 70, ha violentado el principio de "un hombre, un voto". La intención de esta medida es limitar en lo posible la representación de los estados más urbanizados e industrializados, y sobre-representar los estados más atrasados en los que las fuerzas conservadoras mantienen las máquinas clientelares que les otorgan mayorías electorales¹³.

Tal diseño institucional ha garantizado la hegemonía conservadora a lo largo de la transición brasileña, con el gobierno Sarney y posteriormente con el de Collor de Mello. La incorporación de los socialdemócratas a esta dinámica, con posterioridad a la derrota de su propuesta parlamentaria en referéndum que viabilizaba su natural espacio político de partido bisagra, agudiza los *impasses* del sistema político¹⁴.

Teniendo en cuenta estos aspectos puede entenderse que el caso brasileño haya sido paradigmático de una transición conservadora, pactada desde arriba, ya que las élites autoritarias marcaron los ritmos del proceso de democratización. No obstante, a lo largo de los años ochenta este proceso empezó a ser contestado por una sociedad civil cada vez más articulada en un amplio abanico de movimientos sociales, entre los que destacaba la emergencia de un amplio movimiento de renovación sindical. A pesar de ello, el proceso sociopolítico que discurría fuera del Estado era puesto en un difuminado segundo plano, cuya incidencia era analizada desde perspectiva estatal: cómo su acción influía en la convivencia de los diferentes sectores de la coalición dominante.

En el caso brasileño, sin embargo, el difuso concepto de la *resurrección de la sociedad civil* tuvo sensibles repercusiones políticas¹⁵. La entrada de un gran número de estos movimientos sociales reivindicativos -de carácter urbano mayoritariamente- en la escena política se produce a partir de una reflexión colectiva sobre el cotidiano de las condiciones de exclusión social, que empieza a politizarse en la medida en que tres agentes sociopolíticos - la iglesia católica, la izquierda marxista y el sindicalismo-, que desde la década del sesenta se encuentran en

(13) La máxima distorsión se produce entre un diputado de Roraima, que necesita alrededor de 9.000 votos para elegirse, y uno de São Paulo, que requiere más de 310.000.

(14) La última modificación se realizó para las elecciones de 1994, el 20 de septiembre de 1993. A todas luces diseñada para mirar los recursos organizativos de los partidos de izquierda, se introdujeron tres dispositivos básicos: 1) se facilitó la forma de contribución económica de las empresas a los candidatos al mismo tiempo que prohibió la contribución de los sindicatos; 2) prohibió el uso de megalofonía en la vía pública así como el tradicional *boca-de-urina*, que consiste en el reparto de propaganda en la puerta de los colegios electorales, baza de los partidos que intentan pagar su escasez financiera con el trabajo militante; 3) la reformulación del formato de los espacios electorales gratuitos de televisión, prohibiendo la utilización de imágenes externas, no filmadas en el estudio de grabación, recurso audiovisual utilizado hábilmente por el PT en su anterior campaña.

(15) Una de las más significativas tal vez sea la sensibilización de la opinión pública que empieza a valorar las luchas sociales y democratizantes de los sectores populares: un subproducto de esta situación es un autopsionamiento ideológico de diputados y partidos totalmente escorado hacia la izquierda. La encuesta que realizan Lamounier y Souza (1991) es significativa: el 19% de los parlamentarios es de izquierda, el 42% de centro izquierda, el 24% de centro, el 5% de centro derecha, el 1% de derecha y el 9% resto. Al respecto, ver también Kinzo (1993).

(16) Es pertinente aclarar que este proceso de politización de los movimientos sobre un amplio abanico de situaciones, sumamente fluidas y conflictivas. En el polo opuesto al analizado, abundan los casos de movimientos que responden a una dinámica cooperativa de sus dirigentes a través de políticas clientelares, que incluso tienen como misión disputar las bases sociales de los más politizados en una misma zona. Por otra parte, no consideramos los movimientos rurales, en la medida en que están básicamente ligados al problema de la tierra, que entra dentro de la dinámica sindical. No obstante, para tener una ilustración de la cuestión de la tierra, se puede señalar que la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG), confederada en la Central Única dos Trabalhadores (CUT), reúne a 3.200 sindicatos rurales, entre ellos al movimiento sociopolítico de los Sem Terra (MST), cuya estrategia de ocupaciones de tierras improductivas (mil asentamientos con más de 140.000 familias) mantiene el tema de la reforma agraria dentro de la agenda política.

(17) Es preciso relacionar los rasgos de este movimiento de la sociedad civil con las características del contexto autoritario: un régimen que a) impone un control represivo sobre la participación y movilización política; b) que mantiene un puntilloso calendario electoral que sirve para que las instituciones legislativas sigan funcionando con incidencia restringida a políticas no estratégicas en el ámbito de gobierno; y c) que, en la medida en su actividad política central es la electoral, potencia el uso de los recursos institucionales (en forma de comportamiento prebendarios y clientelares).

declive, adquieren presencia en las redes sociales de los sectores populares (Sader, 1988)¹⁶.

La movilización de los sectores populares corre paralela a un vigoroso proceso organizativo, donde el "participacionismo" militante fue la condición necesaria para resistir la dinámica cooptativa y represiva del Estado¹⁷. El discurso emergente se puede adjetivar de basista -incluso comunitarista en los más ligados a la iglesia católica-, y participacionista, en la medida en que contiene una considerable desconfianza hacia las instituciones representativas, al tiempo que muestra ciertos rasgos del discurso revolucionario¹⁸. No obstante, la evolución que analizamos a continuación conlleva una gradual y sensible modificación de discurso a lo largo de la década, proceso no exento de tensiones. Como plantea Ana Doimo, "cada vez se habla menos de 'democracia de base' y más de 'democracia como valor universal', menos de 'movimientos popular' y más de 'movimientos sociales organizados', menos de 'lucha contra el Estado' y más de 'participación de la sociedad en las decisiones' por medio del establecimiento de convenios y asociaciones"¹⁹.

Desde una perspectiva político-institucional, el producto más acabado políticamente de esta coyuntura de movilización y participación es la emergencia del PT en 1980, como primer partido de masas de la historia republicana²⁰. Su estrategia de acción vinculada a los sectores populares y al movimiento sindical en el escenario político de la transición, así como su quehacer legislativo en los últimos años, de nítido perfil progresista y democratizador de las instituciones públicas, así como la evolución de sus gobiernos locales, lo han convertido en un polo de referencia ideológico en el sistema partidario que -aunque no acaba con la "fluidez" populista, sí contrapesa el oportunismo y fisiologismo en la vida parlamentaria (Reis, 1988 y 1995).

En el desarrollo a lo largo de los ochenta, los movimientos más politizados en términos ideológicos han mantenido su autonomía de propuesta y acción y, al mismo tiempo, han tenido en el *Partido dos Trabalhadores* (PT) un referente orientador. La evolución política y electoral de este partido, en la medida en que lo ha llevado a distintos espacios institucionales, ha ido abriendo nuevos retos estratégicos y organizativos a estos movimientos en su relación con el Estado, tanto a nivel propositivo en el plano legislativo como a nivel de gobiernos locales²¹.

A nivel partidario, la vida parlamentaria y la responsabilidad de gobierno han discurrido en un proceso no exento de tensiones internas, modificando el discurso petista en la dirección de una mayor valoración de las instituciones representativas y una

mejor disposición a la negociación política derivada del ineludible pragmatismo que requiere la acción institucional. No obstante, su proximidad a los movimientos sociales y unos mecanismos de democracia interna que otorgan un fuerte protagonismo a las bases mantienen una tensión entre las tendencias a la institucionalización y las dinámicas participativas. En la medida en que surge del aprendizaje político, plagado de paradojas y momentos críticos, se puede considerar como una tensión creativa con interesantes propuestas insituacionales, como se ha visto en los gobiernos municipales, donde se han producido los resultados más o menos acabados institucionalmente pero más sugestivos.

Son muy diversas las iniciativas de carácter innovador que se han ido produciendo en los distintos municipios, de acuerdos a sus problemas y con sus recursos financieros, políticos, técnicos, humanos específicos: desde procesos de alfabetización en municipios pequeños -como el de Icapuí, receptor del premio UNICEF a tal concepto- hasta iniciativas supramunicipales de coordinación junto a los movimientos sociales como el Movimiento Nacional por la Vivienda Popular.

Sintéticamente, las grandes metas programáticas que han caracterizado estas gestiones son: facilitar el conocimiento de la acción de gobierno y del proceso administrativo, en pro de la desprivatización en el manejo de la cosa pública; invertir el orden de prioridades de inversión, sobre todo en el campo social, y buscar mecanismos tributarios en el plano municipal con los que ganar márgenes de autonomía; realizar la descentralización no sólo administrativa sino también política, para acercar las instituciones a la ciudadanía; fomentar los mecanismos de participación social y ciudadana, a través de la implicación en el diseño, implementación y gestión de políticas públicas. La experiencia de mayor duración y sofisticación sea tal vez la del *Presupuesto Participativo* de Porto Alegre -capital de Rio Grande do Sul, de un millón y medio de habitantes-, con dos legislaturas de funcionamiento y con más de cien mil personas implicadas -veinte mil de ellas acreditadas como representantes en las asambleas-. A partir de acuerdos con los movimientos vecinales activos de la ciudad se va configurando un entramado de participación en áreas temáticas -educación, cultura y ocio; salud y asistencia social; circulación y transporte; organización de la ciudad y desarrollo urbano; desarrollo económico y tributario- y asambleas territoriales -la ciudad se divide en 16 regiones - de las que emerge el *Conselho do Orçamento Participativo*, que lleva a cabo la coordinación entre la formulación de criterios para esas políticas sectoriales y el orden de prioridades votadas por los movimientos para hacerlos efectivo en la *prefeitura* (Lima y Lucena, 1995).

Las experiencias de las municipalidades muestran tres aspectos importantes respecto a la gobernabilidad requerida para la superación de la crisis: a) la acción participativa de la ciudadanía, en la medida en que se facilitan los canales y se muestra una acción consecuente y no manipuladora, -es decir, que se asume la conflictividad que le es inherente-, es factible; muestra de ello es el considerable grado de institucionalización alcanzado, en el que la necesidad de regulación legal forma parte de la propuesta de los propios participantes (dimensión participación); b) resultados positivos en términos de una optimización de los recursos invertidos en las políticas públicas, en la medida en que están mejor informadas y supervisadas (dimensión eficacia); c) esta nueva esfera pública de participación contribuye a

(18) La ideologización que introducen los grupos marxistas se plasma más en el plano discursivo que en términos de práctica política efectiva, interna a la organización, que niega cualquier centralismo democrático; no obstante, en cierto sentido la presencia de un vanguardismo de corte leninista -atemperado desde el principio por buenas dosis de autorreforma derivadas de la realidad participativa y basista y de la presencia de otro actor importante como la iglesia- contribuyó en la construcción de redes de coordinación estratégica de esas luchas puntuales que se desarrollan en los movimientos sociales y, en última instancia, a que éstas adquiriesen la dimensión institucional de partido.

(19) Citado en Damascena, (1996) de la obra *A vez e a voz: do popular -movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. ANPOCS/Relumê Dumar, 1995. La traducción es nuestra.

(20) Originado en el proceso de renovación sindical que se produce en la periferia industrial de São Paulo a partir del movimiento huelguístico de finales de los setenta, contó con la participación activa de grupos de izquierda extraparlamentaria y de los sectores progresistas de la Iglesia. Es un partido de ámbito nacional, que destaca en el panorama partidista brasileño por su actuación ajustada a unos estatutos cuyo rasgo fundamental es la democracia interna, que otorga gran poder de decisión a las bases. Para ver orígenes y desarrollo, ver, por ejemplo, Meneguello (1989), Keck (1991), Sader y Silverstein (1991), Novaes (1993).

(21) El incremento de diputados petistas es el siguiente: 8 en 1982; 16 en 1986; 35 en 1990; 49 en 1994. En 1994 se consigue la gobernación del distrito federal (Brasilia) y el del estado de Espírito Santo y cinco senadores; paralelamente desde 1982 viene aumentando considerablemente el número de municipios que son gobernados por el PT -destacan por su envergadura la ciudad de São Paulo (1988-1992), Porto Alegre, Santos, Vitória, y la periferia del ABCD paulista-

una integración política y simbólica concreta en la idea de comunidad -clave en un momento de crisis socialmente desagregadora-; lo que en última instancia incide, aunque de forma puntual y variable, en una cultura política marcada por el autoritarismo y el paternalismo desresponsabilizador (dimensión legitimidad).

También en el plano sindical encontramos procesos participativos sugestivos. La creación de la Central Única de Trabajadores en 1983 ha sido constituido otro pilar fundamental en la organización y representación de los intereses de los sectores populares. La estrategia basada en el conflicto -en la que se reclama la reposición salarial a través de un amplio movimiento huelguístico y se rechaza participar en las formulaciones de pacto social que realizan los primeros gobiernos de la *Nueva República*- favorece su organización como actor social a lo largo de los años ochenta, da paso a una nueva estrategia en el nuevo contexto que se configura con el gobierno Collor -ya que la aplicación de políticas neoliberales y la consiguiente fase recesiva, unidas a la reforma administrativa, dificultan su anterior estrategia de confrontación-. Desde la nueva correlación de fuerzas que emerge de su conversión en un actor social representativo, nacionalmente relevante, la central pasa a participar activamente con una estrategia de *confrontación propositiva* en la construcción de las Cámaras Sectoriales -foros de negociación tripartita (sindicatos, empresarios y gobierno)- que se ponen en marcha en los sectores de producción más avanzados. Algunos acuerdos -en el sector automotriz, principalmente- ponen de manifiesto la potencialidad de estos mecanismos para crear una dinámica constructiva en un contexto de reestructuración productiva y crisis económica. Esta modalidad de implicación configura lo que podríamos calificar como mecanismos neocorporativos, antes inexistentes en el país, que van desplazando al corporativismo populista -burocrático, oscurantista y privatizante- defendido en la práctica, que no en el discurso, por buena parte de las élites administrativas y económicas; y completamente disfuncional a la hora dar respuestas a las demandas de los actores implicados y a los retos de la crisis.

Cardoso y Comín (1995) destacan tres aspectos de los Acuerdos alcanzados en el contexto brasileño: a) una ruptura con el patrón histórico corporativo de las relaciones sindicales brasileñas, al estar protagonizado por entidades representativas, legitimadas en la lucha sindical de la última década; b) un avance en la conformación de una matriz de intereses que informa la formulación de políticas estatales para el sector industrial, legitimando el proceso con una base social de apoyo y cuestionando las tendencias autoritarias del burocratismo tecnocrático que caracteriza el funcionamiento del Gobierno Federal; c) la emergencia de una esfera pública en la cual se pueden mitigar los efectos negativos de la renovación productiva, en la medida que se pactan intereses que se reconocen mutuamente como antagónicos pero que pueden converger en aspectos considerados universales. En última instancia, determinado grado de experimentación en la expansión vertical y horizontal de las Cámaras podría configurar un nuevo modelo de gestión de la elaboración de políticas públicas y de funcionamiento del Estado, aunque el desarrollo de esta potencialidad está condicionado

por el compromiso de las instancias gubernamentales de priorizar dichos mecanismos²².

Respecto al desarrollo de la organización de los sectores populares, se puede destacar la proliferación de ONG'S a partir de la necesidad de contar con los instrumentos especializados para dar respuesta a unos objetivos políticamente más complejos: la constitución de órganos de consulta y asesoría para las actividades desarrolladas por los movimientos populares se han ido configurando a partir de la colaboración de universidades y otras entidades de la sociedad civil -especial atención merecen los sindicatos y algunas fundaciones vinculadas a sectores empresariales progresistas-. Manteniendo un posicionamiento de defensa de la propia autonomía frente a las fuerzas políticas, buena parte de este *Tercer Sector* emergente mantiene en Brasil una visión política estratégica de construcción de la ciudadanía, que no restringe su acción a los objetivos asistencialistas que le concede la propuesta neoliberal. Una muestra de ello es que la cuestión de la ciudadanía, en comparación con el resto del Cono Sur, constituye un punto permanente de la agenda política y de la opinión pública. Un ejemplo de esta dinámica lo constituyó la campaña *Acción de la Ciudadanía contra la Miseria y por la Vida*²³.

Otro ejemplo ilustrativo del proceso de complejización organizacional de los movimientos sociales es el del Movimiento Nacional por la Vivienda Popular, federación y coordinadora de movimientos que en todo el país demandan este aspecto fundamental de las políticas sociales. Con la colaboración inicial del Frente Nacional de Alcaldes (mayoritariamente de izquierda y centro izquierda) y el asesoramiento de la CUT, este movimiento ha desarrollado una capacidad propositiva de tal envergadura como para presentar al ejecutivo federal un plan de un Fondo Nacional para la Vivienda Popular. La propuesta contempla la creación de una Cámara Sectorial de la Construcción, con el objetivo de reunir a los representantes de los movimientos con los técnicos de las distintas administraciones estatales, los sindicatos y los representantes empresariales del sector (tanto fabricantes de materiales como empresas constructoras y de infraestructuras, privadas y públicas) para analizar la viabilidad de un programa que atienda a uno de los mayores factores de marginación social del país.

Los procesos señalados están insertos en la compleja realidad política partidaria brasileña señalada y, por lo tanto, son moldeados por las disputas y alianzas coyunturales de los distintos partidos en los diferentes niveles de la administración del Estado. La optimización de sus potencialidades depende de la capacidad de superar los obstáculos institucionales y políticos para construir una orientación estratégica a partir de un proyecto político de carácter nacional. No obstante, los actores sociales y políticos que pugnan por la eventual expansión de la dinámica participativa a otras esferas que rebasan las de la representación liberal clásica (sin invalidarlas, sino complementándolas), muestran un potencial a tomar en consideración para consolidar espacios de ciudadanía que, al contrario de lo que

(22) El análisis de la evolución sindical y algunos apuntes sobre las Cámaras Sectoriales están en el artículo de Alvaro Comín en este número. Respecto a la evolución y posicionamiento de los distintos gobiernos frente a este proceso ver Ribeiro (1994) y Arbix (1995).

(23) Dirigida por el popular sociólogo "Betinho" de Souza a propuesta del PT para desarrollar un programa sobre Seguridad Alimentaria, como colaboración con el gobierno interino conservador de F. Franco en 1993, se puso en marcha una campaña de ámbito nacional, que además de una considerable movilización social, tuvo como eje una publicidad televisiva sumamente interesante: una década atrás era impensable que una publicidad institucional televisada trate el hambre como problema sociopolítico -abandonando el eufemismo fisiológico implícito en el término desnutrición-. La pauta movilizadora y propositiva de las ONG's durante la Cumbre sobre el Medio Ambiente organizada por la ONU en Rio de Janeiro en 1992 fue una muestra más de este proceso de emergencia de un tercer sector que muestra un potencial de politización considerable. El debate conceptual respecto a la problemática del Tercer Sector se encuentra educionado en Jerez y Revilla (s/f). Ver también Fernandes (1994) y Scherre-Warren (1994).

plantea el discurso hegemónico, puede ser funcional en los procesos de control de la acción de gobierno y co-gestión de las políticas públicas.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Los estudios de la democracia en la región quedaron marcados durante la última década por el pacto de lectura y el reduccionismo politicista-elitista de la línea de investigación de las *transiciones* -y su segunda parte, de las *consolidaciones*, más complejizadora, - a la *democracia*²⁴. Al mantenerse en una perspectiva exclusivamente legalista-procedimental del hecho democrático, el análisis de la coyuntura de democratización no dio cuenta de determinadas dinámicas históricas que son también "reglas" -aunque no legisladas- para el proceso político que se da dentro de las instituciones que caracterizan a la poliarquía. Tuvo que pasar la primera fase de los estudios de consolidación, centrados en las iniciativas de ingeniería institucional para enfrentar los primeros *impasses* políticos observados - el debate presidencialismo vs. parlamentarismo fue clave en esta etapa-, para que se empezase a interrogar cómo estas "anomalías" condicionaban la realidad concreta de la democracia en América Latina.

Es el propio O'Donnell (1991 y 1993) quien propone un nuevo tipo de democracia, la *delegativa*, para explicar las distorsiones que sufre el proceso democrático cuando determinadas *lógicas no regladas e informales* -el patrimonialismo, el clientelismo y la corrupción- están presentes en el corazón del proceso político. Analiza cómo las dinámicas autoritarias están vinculadas a la frágil vigencia del Estado de Derecho, observando la creciente presencia de espacios públicos privatizados. La dificultad que tienen las instituciones representativas de accionar los mecanismos de control y supervisión -*accountability* en la literatura sajona- pasan a ser factores explicativos del fracaso en la implementación de políticas que den respuesta a la situación de crisis. Se da un nuevo paso al reconocer que las prácticas -y no sólo las reglas- del juego democrático son importantes; incluso que algunas de éstas, que violentan las dinámicas propias del Estado de Derecho, no sólo afectan a la ciudadanía sino también a las condiciones de gobernabilidad - incluso en el plano económico, dados ciertos corporativismos incrustados en el aparato administrativo.

La democracia, en definitiva, dejaba de ser el punto de llegada para convertirse en el punto de partida. Coincidimos con el autor en que la solución a este problema está en la difícil tarea de *fortalecer instituciones políticas y sociales*, a pesar de que nos ilumine poco respecto a quién las fortalecería ni cómo se realizaría esto en una coyuntura histórica de cambio de ciclo.

En este trabajo hemos apuntado algunas cuestiones institucionales desde la que emergen las líneas de conflicto político en el nuevo periodo de redemocratización, intentando captar algunos itinerarios de los actores populares en distintos niveles del sistema político, que muestran elementos para superar la crisis de una manera social y políticamente inclusiva. No obstante, como plantea Cardoso (1988) el que estos movimientos se con-

viertan en alternativas al clientelismo dominante y "su expansión democratizante depende de cómo el sistema político opere en su conjunto: abren espacios a la participación que implican cambios en la correlación de fuerzas que posibilitan una mayor autonomía popular, aunque obviamente restringida (p.267).

Por esta razón, para abordar la problemática de la gobernabilidad junto a las exigencias derivadas de la consolidación democrática, nos encontramos con la necesidad de enfrentar *tudo, ao mesmo tempo, agora*, a partir de una doble tarea: de renovación e innovación institucional.

a) De *renovación*: porque la construcción histórica del Estado brasileño ha cristalizado en una estructura institucional que permite a las élites dominantes mantener su hegemonía, que se muestra disfuncional para superar la crisis de Estado. La cuestión problemática es que esta hegemonía se mantiene gracias a un manejo institucional altamente inhibitorio de todo intento de reforma, ya se trate de los mecanismos fiscales como de las instituciones políticas. Este poder de las élites tradicionales se pone de manifiesto tanto en la incidencia que tienen los comportamientos no reglados dentro de las administraciones públicas - progresivamente privatizadas por las élites estatales-, como en el diseño de sus espacios político-representativos.

b) De *innovación*: porque la convergencia de las múltiples dimensiones de la crisis en el funcionamiento del aparato de estado exige transformaciones profundas que, desde una óptica democrática, es deseable que sean social y políticamente inclusivas. Además del ineludible ajuste macroestructural, las reformas políticas sobre el sistema electoral y la legislación partidaria aparecen como necesarias para actuar sobre una lógica que impone una descarnada competición entre partidos e impide la conformación de una dinámica cooperativa en el interior de los mismos. No obstante, una reforma que sea realmente efectiva en minar los mecanismos que garantizan la hegemonía del conservadurismo arcaico requiere una articulación política de los actores sociales y políticos democratizantes, que no se logró llevar a cabo en la macropropuesta refrendada sobre parlamentarismo, tanto por desavenencias en torno a los intereses político-electorales de las distintas fuerzas como, sobre todo, porque no existió la intención de politizar la propuesta en el sentido de implicar en el debate a la sociedad civil organizada que tenía perspectivas más amplias de reforma, por otra parte, constitucionalmente contempladas.

La participación en las nuevas esferas públicas que se configuran sobre todo en el ámbito local a partir de los procesos participativos - en los procesos de decisión, implementación y gestión de las políticas públicas-, presenta un gran potencial democratizador para enfrentar los procesos de privatización informal (corporativismo y clientelismo) que vive el aparato de estado, que también inciden de manera desestructuradora en la representación política en la medida en que vulneran la igualdad presupuesta por la lógica democrática.

La consolidación del orden democrático exige responder a la visión imperante de gobernabilidad que postula el aislamiento tecnocrático frente a las presiones sociales y la clausura de las arena política para cumplir las prioridades de la agenda un ajuste macroestructural que muestra de forma dramática su carácter socialmente excluyente, a partir de prácticas institucionales democráticas que pongan de manifiesto su capacidad de generar resultados aceptables en términos de eficacia y legitimidad en un contexto de crisis.

(24) La idea de pacto de lectura en torno a la noción procedimental de poliarquía la utiliza Nun (1987), y en última instancia significó ciertas determinadas entradas a la agenda de investigación sobre la democracia. Esto fue posible gracias a la lente utilizada en este enfoque, ceñido a una coyuntura específica que encierra el análisis en el comportamiento de las élites estatales y deja en un segundo plano los procesos estructurales que condicionan fuertemente ese escenario y sus posteriores desarrollos. Estos factores de largo plazo empezarán a problematizarse, y no siempre adecuadamente, en los estudios de la consolidación. Ver al respecto Nun (1992) y Remmer (1991).

BIBLIOGRAFÍA

- ARBIX, G. (1995): "Socialdemocracia sem concertação? As Câmaras setoriais no ostracismo", *Novos Estudos CEBRAP*, 43.
- AVELINO FILHO, G. (1994), "Clientelismo e política no Brasil", *Novos Estudos*, 38.
- CALDERÓN, F. Y DOS SANTOS, M. R. (1990), "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre", *Cuadernos del CLAEH*, 54.
- CARDOSO, A. M. e COMÍN, A. A. (1995), "Câmaras setoriais, modernização produtiva e democratização nas relações de trabalho: a experiência do setor automobilístico no Brasil", en Bôas, G.V. e Gonçalves, M.A. (eds.) *O Brasil na virada do século*. Rio de Janeiro: Relumê/Dumará.
- CARDOSO, R. (1988), "Os movimentos populares no contexto da consolidação da democracia" en F.W.Reis y G.O'Donnell (Orgs.) *A democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas*. Sao Paulo: Vertice.
- DAMACENA, A. (1996) "Novas e velhas questões para a consolidação democrática brasileira", *Presença*, 287.
- FERNANDES, R. C. (1994), *Privado porém Público. O terceiro setor na América Latina*, Rio de Janeiro: Relumê/Dumará.
- GUIMARAES, I. G. R. (1994). "Câmaras Setoriais: histórico, constituição e perspectivas", *Sao Paulo em Perspectiva*, 3/94.
- GUGLIANO, A. y JEREZ, A. (1996), "Las elecciones brasileñas de 1994, ¿continuidad o cambio?", *América Latina Hoy*, 13.
- JEREZ, A. y REVILLA, M. (s/d), "Tercer Sector", R.Reyes (ed.) *Diccionario científico crítico en Ciencias Sociales* (en prensa).
- KECK, M. E. (1991), *PT: A lógica da diferença. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*, São Paulo: Ática.
- KINZO, M. D'A.G (1993), *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. Sao Paulo: Centro de Estudos Fundação Konrad Adenauer.
- LAMOUNIER, B. y MENEGUELLO, R. (1986), "Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro", Documento IDESP, 6.
- LAMOUNIER, B. y SOUZA, A. de (1991), *O Congresso Nacional e a Crise Brasileira*, Relatório de Pesquisa. Sao Paulo: IDESP.
- MAINWARING, S. (1991), "Partidos, políticos e sistemas eleitorais", *Novos Estudos*, 29.
- MAINWARING, S.(1993), "Democracia presidencialista multipartidaria: o caso do Brasil", *Lua Nova*, 28/29.
- MARTIN BARBERO, J. (1993), *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*. 3ª Ed., Barcelona: Gustavo Gili.
- MENEGUELLO, R. (1989), *PT: a formação de um partido (1979-1982)*. Sao Paulo: Paz e Terra.
- NÓVAES, C. A. M. (1993), "PT: dilemas da burocratização", *Novos Estudos. CEBRAP*, 35.
- NUN, J. (1987), "La teoría política y la transición democrática" en J.Nun y J.C. Portantiero (comps.) *Ensayos sobre la Transición Democrática en la Argentina*, Buenos Aires: Punto Sur, 1987.
- NUN, J. (1992), "A democracia e a modernização, trinta anos depois", *Lua Nova*, 27.
- NUNES, E. de Oliveira (1987), "Tipos de capitalismo, instituciones y acción social: notas para una sociología política del Brasil contemporáneo", en F. Calderón y M. Dos Santos (comps.) *Los conflictos por la constitución de un nuevo orden*, Buenos Aires: CLACSO.
- O'DONNELL, G. (1991), "Democracia delegativa?", *Novos Estudos. CEBRAP*, 31.
- O'DONNELL, G. (1993), "Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais", *Novos Estudos CEBRAP*, 36.
- REIS, F. W.(1988), "Partidos, ideología e consolidação democrática" en F.W.REIS y G.O'DONNELL (Orgs.) *A democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas*, Sao Paulo, Vértice.
- REIS, F. W.(1995), "Governabilidade, instituições e partidos", *Novos Estudos*, 41.
- REMMER, K. (1991): "New wine or old bottlenecks? The study of Latin American democracy", *Comparative Politics*, 24.
- SADER, E. (1988), *Quando novos personagens entram em vena*. São Paulo: Paz e Terra.
- SADER, E. y SILVERSTEIN, K. (1991), *Without Fear of Being Happy*, Londres: Verso.
- SCHERER-WARREN, L. (1994) "ONG's na América Latina: su papel na construção da Sociedad Civil", en *Sao Paulo em Perspectiva*, 3.
- SORJ, B. (1991), "Crisis social y crisis de las CC.SS en Brasil", en *Revista Mexicana de Sociología*, 1/91.

RESUMEN

Partiendo del análisis de algunos factores poco visibles de la crisis, los autores intentan captar la relación entre la problemática de la gobernabilidad y el sistema político. Determinadas estructuras y dinámicas institucionales muestran la necesidad de reforzar una doble tarea ya emprendida por la sociedad brasileña: la de renovación de élites y la de innovación institucional.

ABSTRACT

Starting from the analysis of several hardly visible factors of the crisis, the authors try to observe the ongoing linkages between the problems of governability and the political system. Some of the structures and dynamics of the institutional process reveal the need for reinforcing a double enterprise just begun by the Brazilian society: the elite renovation and the institutional innovation.