

PARTIDOS Y ELECCIONES EN EL BRASIL

(Traducción del portugués de Eva Abreu)

DALMO DE ABREU DALLARI*

* (Brasil, 1931). Cursó estudios en Ciencias Jurídicas y Sociales en la Universidad de Sao Paulo. Realizó investigaciones en Brasil y los Estados Unidos de América. Es vice-presidente de la Asociación Internacional de Juristas Demócratas. Es profesor titular y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sao Paulo.

Entre sus publicaciones más destacadas se encuentran: *Elementos de Teoría Geral do Estado* (1972), *O Futuro do Estado* (1974); *O Renacer do Direito* (1975); *Constituição e Constituinte* (1984); *Que é participação política?* (1985) y *O Estado Federal* (1986).

I. ELECCIONES Y DEMOCRACIA EN EL BRASIL

Para los teóricos de la democracia representativa, llevar a cabo elecciones para escoger a los gobernantes es un requisito fundamental puesto que corresponde a un dogma: cuando los gobernantes son elegidos por el pueblo, existe democracia. No obstante, la experiencia histórica ya ha demostrado que esa definición no es siempre verídica y hasta puede ser utilizada para mistificar, creando una apariencia de democracia cuando la realidad no es democrática. Lo que se puede afirmar, sin arriesgarnos a equivocarnos, es que cuando el gobierno no es elegido por el pueblo no existe democracia; pero, sin perder de vista que, a menudo, el propio gobierno elegido por el pueblo puede que no sea democrático, por lo que se debe investigar si el proceso electoral fue auténtico, libre, legítimo, y si ofreció las condiciones para que **todo el pueblo** participara en igualdad de derechos y posibilidades.

El caso del Brasil es muy ilustrativo de las posibilidades de mistificación. El Brasil tuvo seis gobiernos militares sucesivos, cinco presidentes de la República y una junta militar desde 1964 hasta principios de 1985. Sólo el hecho de tener después de ese período a un civil como presidente de la República, ya creó una imagen favorable y llevó a muchas personas, inclusive a políticos y hasta politólogos, a proclamar entusiastamente que el Brasil ya había retornado a la democracia.

Pocas personas se preguntan cómo fue escogido el presidente civil, quién participó en la selección, cuáles fuerzas políticas él repre-

senta y, principalmente, si la elección de dicho presidente significó la derrota y el distanciamiento del sistema político que era encabezado ostensiblemente por los militares. La realidad es que el presidente civil no fue escogido por el pueblo sino por el Congreso Nacional. Además, no fue elegido para la presidencia sino para la vice-presidencia como resultado de un acuerdo político entre los líderes de la oposición y los líderes ligados a los gobiernos militares. El pueblo no tuvo ninguna participación y el vice-presidente asumió la presidencia porque el presidente escogido por el Congreso murió antes de tomar posesión. Además, en los ministerios del primer gobierno civil, fueron incluidos innumerables defensores y beneficiarios de los gobiernos antidemocráticos del pasado.

Aún más significativo es el hecho que el presidente civil, señalado como el heraldo de la democracia, fue durante veinte años parte del liderazgo del grupo de políticos que le brindaba apoyo partidista y parlamentario a los gobiernos militares. De esta manera, por consiguiente, su elección no fue realizada por el pueblo y no representó la derrota del sistema de fuerzas que mantuvo al Brasil durante más de veinte años bajo el control ostensivo y antidemocrático de los militares.

No obstante, a pesar de tener dicho presidente, Brasil llevó a cabo elecciones generales para el Congreso Nacional y los poderes legislativos a nivel estatal, además de haber promovido las elecciones para escoger a los gobernadores de los estados. Es importante preguntar hasta qué punto representan esas elecciones un avance democrático y qué perspectivas proporcionan éstas para el establecimiento y el mantenimiento de la democracia en el Brasil.

II. DICTADURA MILITAR Y GOBIERNO CIVIL

¿Cómo es posible que una dictadura militar y un gobierno civil que pretende ser democrático usen el mismo sistema electoral? Eso es lo que está aconteciendo en el Brasil donde a pesar de no tener gobierno escogido por el pueblo, ya no existe el **gobierno de los generales** que se colocaba, formalmente, por encima de la Constitución.

El ejemplo brasileño es importante para demostrar que la simple realización de elecciones, según las reglas legales vigentes, es insuficiente para avalar el contenido democrático de un sistema político. Ello no significa que no se le reconozca algún valor al proceso electoral como posible contribución a la democracia, pero sí sirve como advertencia a los que, por ingenuidad o por exceso de formalismo, parten del supuesto de que no hay democracia sin elecciones y luego

concluyen que donde se realizan elecciones existe la democracia.

La legislación electoral del Brasil está constituida, fundamentalmente, por las reglas establecidas en el Código Electoral que data de 1965, sin olvidar que la dictadura militar se implantó en 1964. A partir de 1965, los diversos gobiernos electorales introdujeron algunos pequeños cambios en el sistema electoral, algunas veces por medio de un decreto-ley, como determinación dictatorial y, otras veces contando con la aprobación formal de los políticos quienes, por miedo o por oportunismo, prestaban el nombre del Congreso Nacional para que los actos del comando militar se disfrazaran con una capa democrática.

El presidente civil y el Congreso Nacional mantuvieron, básicamente, la misma legislación, aún después de la salida del último general a principios de 1985. Repitiendo lo que habían hecho los gobiernos militares, se limitaron a introducir pequeñas modificaciones en la legislación electoral, manteniendo en vigencia el Código Electoral de 1965. No deja de ser curioso que una dictadura militar haya demostrado preocupación por el sistema electoral lo cual, en principio, es una paradoja; pero también es curioso que un país pretenda establecer la democracia usando el Código Electoral de una dictadura.

Se puede hacer una observación similar en relación a los partidos políticos. Al instalarse la dictadura militar en 1964, muchos parlamentarios y dirigentes partidistas perdieron, arbitrariamente, sus derechos políticos, pero los partidos continuaron existiendo hasta 1966. Posteriormente, un acto dictatorial hizo desaparecer a los partidos y, paralelamente, otro acto dictatorial permitió que existiesen dos partidos: uno del gobierno, destinado a darle una apariencia democrática a la dictadura y otro de oposición, mantenido bajo control para que no pudiese interferir en las decisiones del gobierno.

En 1975, todavía dentro del período militar, se publicó la Ley Orgánica de los Partidos, fijando las reglas para la creación y el funcionamiento de los partidos. Al finalizar el ciclo de gobiernos militares, fueron alteradas algunas reglas que partían de la propia Constitución así como otras que integraban la Ley Orgánica de los Partidos. El principal cambio fue la reducción del porcentaje mínimo de votos exigido para que un partido tuviera representantes en el Poder Legislativo y en el Poder Ejecutivo. Pero la Ley Orgánica de 1975 se mantuvo casi íntegramente hasta hoy en día, repitiendo en este caso la paradoja de un sistema de partidos que, supuestamente, es expresión de democracia, sobre todo por ser pluralista, y a la vez funcionando con base en una legislación electoral.

III. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA FORMAL Y LIMITADA

La Constitución brasileña dice que Brasil es una democracia representativa. Aun cuando se quiera ser bastante transigente, sin llegar a exigencias muy precisas para caracterizar la democracia, existe un contenido mínimo del cual no se puede prescindir. No basta la **forma** de la democracia representativa; no es suficiente verificar si el proceso para escoger a los gobernantes es similar a los métodos convencionales, generalmente, asociados con los sistemas democráticos. Es indispensable que exista un mínimo de **contenido** democrático sin el cual es absolutamente irrelevante la forma que se adopte.

Evidentemente, no es fácil determinar ese contenido mínimo, y esto lo evidencia la simple existencia de una amplia bibliografía relacionada con la discusión sobre el concepto de democracia. No obstante, ya que se trata de obtener apenas un parámetro básico para avalar los sistemas y para discutir su perfeccionamiento, existen algunos puntos que bastan y que pueden ser aceptados sin polémicas.

Cuando Aristóteles hace la observación de que los gobiernos pueden ser de uno solo, de algunos o de muchos, ofrece una pauta fundamental para los teóricos modernos. Una democracia ha de ser, necesariamente, un sistema en el cual muchos gobiernan, quedando excluidos el gobierno de uno solo y el de algunos. Ese es un aspecto cuantitativo de la noción de democracia, el cual, si fuese considerado en forma aislada, puede conducir a aceptar como democráticas las dictaduras de mayoría. En todo caso, se puede aceptar el criterio de la cantidad si fuese asociado a otras exigencias.

Considerando ese dato cuantitativo, se le puede añadir un elemento más preciso resaltado por muchos teóricos, especialmente por Stuart Mill, cual es el requisito de la mayoría. Según este criterio es democrático el gobierno que corresponda a la voluntad de la mayoría.

Como se trata de obtener el contenido mínimo de la democracia, no es éste el momento para discutir las diferentes maneras de calcular la mayoría. Basta, en principio, que haya participado en la escogencia, más de la mitad de los integrantes del pueblo. Es obvio, que cuanto mayor sea el número de participantes más cerca se estará del ideal democrático.

A la par de estos elementos, es necesario considerar algunos aspectos fundamentales que pueden ser denominados **cualitativos**, en contraposición a los cuantitativos. En primer lugar, la mayoría no se puede constituir en forma arbitraria, según los criterios de conveniencia de algún grupo social dominante o mediante algún tipo de coacción. Tomando como base a Rousseau se puede decir que, en principio,

todos deben tener el derecho de participar únicamente si se admite la exclusión de aquellos que tengan deficiencias naturales que impidan la manifestación consciente de la voluntad. Quedan excluidos los privilegios relacionados con cualquier condición social, tales como la superioridad económica, intelectual, política o la tradición familiar. Para que exista el contenido mínimo de democracia es indispensable que exista la expresión de la mayoría compuesta de dicha manera; pero, también es necesario que existan condiciones para que todos puedan formar y expresar libremente su voluntad, sin que sufran limitaciones que anulen o restrinjan la libertad. El proceso electoral no debe garantizarle ventajas o privilegios a ninguna persona o categoría social.

Por último, es necesario que la voluntad libremente formada y externada sea correctamente depurada y proclamada. El proceso electoral debe ser el más perfecto posible, adecuado a las exigencias de cada realidad para no dar margen a fraudes y distorsiones. Todo esto forma parte del contenido mínimo de un sistema verdaderamente democrático.

En el caso del Brasil, ha habido exceso de formalismo y una preocupación mucho mayor por la apariencia que por el contenido de la democracia. Durante el período de los gobiernos militares, aun cuando había una dictadura feroz, corrupta y arbitraria, nunca dejó de estar en vigor la Constitución. Sin embargo, son numerosas las leyes inconstitucionales que, especialmente, cuando tratan de asuntos de inmediata significación política, entran en vigor y continúan siendo aplicadas sin que los jueces y los tribunales estén dispuestos a enfrentar su constitucionalidad. Además, cuando se trata de los partidos grandes, las autoridades del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial toleran sus actos ilegales en forma muy generosa. Es así como las mismas formalidades previstas por la ley no son siempre observadas.

Además de lo anterior, es importante observar que solamente una parte del gobierno es escogido por el voto popular. La última vez que el pueblo tuvo la oportunidad de votar para presidente y vicepresidente de la República fue en 1960. Desde entonces hasta la actualidad, el Poder Ejecutivo no ha sido depositado en manos de quienes fueron elegidos en elecciones populares, mediante el sufragio universal. En el Brasil, el Poder Judicial nunca fue escogido mediante algún tipo de participación del pueblo.

Ha sido apenas para el Senado y la Cámara de Diputados que se ha mantenido la elección por parte del pueblo. No obstante, es necesario tener en cuenta que esas cámaras que componen el Congreso Nacional perdieron casi toda su autonomía en 1964, justo después del golpe militar que inauguró el último ciclo dictatorial. Además,

aún después de haber finalizado el último gobierno militar y después de haber constituido, mediante un acuerdo de cúpula, un gobierno civil, el Congreso continuó sin prestigio y sin fuerza para tomar decisiones políticas, manteniéndose, debido a las mismas disposiciones constitucionales, en posición de inferioridad en relación con el Poder Ejecutivo. A esto hay que añadirle el hecho de que el proceso electoral utilizado para escoger los miembros del Congreso Nacional está lejos de garantizar la libertad y la igualdad para los candidatos y los electores, tal y como lo aclararemos a continuación.

Por todos estos motivos, se puede concluir con toda certeza que, a pesar de la realización de elecciones, el sistema político brasileño necesita mucho perfeccionamiento para que sea democrático. El propio Congreso Nacional, donde se encuentran presentes los grandes partidos, ha contribuido al mantenimiento del sistema, lo que se explica por las conveniencias personales de muchos de sus miembros y por el miedo a la incompetencia de otros.

IV. PARTIDOCRACIA: IMAGEN DEMOCRATICA DE LAS OLIGARQUIAS

Según la Constitución brasileña, nadie puede ser elegido al Poder Legislativo o al Poder Ejecutivo si su candidatura no está respaldada por un partido político. Dicho control sobre las candidaturas significa una selección previa sobre las personas que podrán ser escogidas para cargos gubernamentales formalmente entregados a los representantes del pueblo, porque los titulares de los cargos estarán determinados mediante elecciones populares. En la realidad, no obstante, el pueblo sólo tiene una segunda escogencia, pues la primera es de competencia exclusiva de los órganos de dirección partidista.

Es importante recordar que el Congreso Nacional, que formaliza los patrones de legalidad concediendo, modificando, restringiendo, o retirando derechos, está controlado por las direcciones de los partidos, pues el representante "rebelde" podrá ser anulado fácilmente al no escogerlo para el ejercicio formal del liderazgo parlamentario ni para integrar las principales comisiones del Legislativo y puede que su acceso a la tribuna le sea bastante limitado. Además, puede quedar excluido de la lista de candidatos en una futura elección. A todos estos mecanismos de control sobre el "representante del pueblo", se le suma aún otro de gran importancia: la legislación brasileña le concede a **los partidos** tiempo gratis en la televisión, sin pago alguno, en las vísperas de las elecciones y, como resulta obvio, son las direcciones partidistas las que deciden quién va a usar ese tiempo.

Lo anterior es suficiente para darnos una idea de la influencia de los partidos en la composición de los órganos de poder político formal. Por eso es fundamental saber algo sobre lo que son los partidos, su contenido ideológico, su representatividad, su comportamiento político y su verdadera participación en las decisiones políticas de mayor importancia. Como en todos los sistemas de democracia representativa, los líderes partidistas y los politólogos brasileños afirman que los partidos son necesarios y suficientes para la consecución de la democracia. Es necesario ir más allá de las formalidades para verificar si eso está ocurriendo en el Brasil.

En primer lugar, es curioso notar que las mismas dictaduras militares consideraban importante la existencia de partidos políticos para mantener una imagen democrática. Sin embargo, era evidente que los partidos no pasaban de sus meras fachadas sin verdadero poder de decisión. En todo caso, desde 1966, y antes de la apertura democrática, existían dos partidos en el Brasil: uno del gobierno y el otro de la oposición. El partido del gobierno (ARENA) —Alianza Renovadora Nacional— les proporcionaba una cobertura incondicional a los jefes militares que ejercían el Poder Ejecutivo y utilizaban su mayoría parlamentaria para proporcionarle al Gobierno las leyes que éste deseaba con el fin de legalizar el mando. El partido de oposición (MDB) —Movimiento Democrático Brasileño— tenía un espacio limitado de maniobra, funcionando como “oposición consentida”, con la advertencia, en un sinnúmero de veces, de que el gobierno permitiría la oposición pero no permitiría la contestación al régimen. Varias figuras eminentes de la oposición al régimen perdieron arbitrariamente sus mandatos y se les suspendieron sus derechos políticos porque sobrepasaron los límites permitidos por la confusión maliciosa entre los conceptos de oposición y contestación.

A partir de 1980 se fue cambiando la relación entre el gobierno y la oposición, además de que el sistema de partidos sufrió un importante cambio. El gobierno permitió que se crearan nuevos partidos, admitiendo también que los parlamentarios cambiaran de partido sin perder el mandato. En poco tiempo dejó de existir un gran partido que fuese definitivamente de oposición, el MDB fue sustituido por un partido con un nombre semejante, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) pero la similitud se mantuvo sólo de nombre puesto que el nuevo partido admitió entre sus cuadros a antiguos auxiliares de las dictaduras militares y permitió que la leyenda pasase a ser utilizada por políticos de las más variadas posiciones, desde la izquierda radical hasta la derecha exacerbada. Fue grande la discusión ideológica, hasta el punto que uno de los más eminentes miembros de ese partido, el Senador Fernando Henrique Cardoso, comparó al

PMDB con un ómnibus, un medio de transporte de masas donde cabe mucha gente y no se exige que haya algo en común entre los que están adentro.

En realidad, no existe hoy en día un gran partido de oposición. Cuando a principios de 1984 se instaló el primer gobierno civil después de 1964, no se registró una derrota de los antiguos partidarios de la dictadura pues éstos, en gran número, pasaron a integrar el gobierno civil, participando en las elecciones bajo la bandera del PMDB. La elección de Tancredo Neves por el Congreso Nacional a principios del año de 1985 como el sucesor de Joao Bastista Figueiredo, fue el producto de un amplio acuerdo que incluyó la entrega de la Vice-Presidencia de la República a José Sarney, uno de los más notorios defensores de las dictaduras militares y antiguo presidente del partido gobiernista. Con la muerte repentina de Tancredo Neves antes de tomar posesión como Presidente de la República, el puesto le fue entregado justamente al propio José Sarney con el acuerdo y apoyo de todos los grandes partidos, inclusive el PMDB.

Satisfechos con la garantía de que no habría “revanchismo” —vale decir, que no serían responsabilizados ante el Poder Judicial los militares notoriamente involucrados en prácticas de violencia y corrupción— los militares se retiraron bajo la sombra del poder, siempre influyendo a través de advertencias y amenazas que no han sido siempre muy veladas. Además, el oportunismo, la cobardía y la incompetencia de la mayoría de los líderes civiles, más preocupados por sus posiciones personales que por los intereses del pueblo, frenaron el camino hacia la democracia.

Al principio de la sesión legislativa de 1985, los partidos decidieron modificar la Constitución, manteniendo el mismo sistema de poder y el mismo sistema electoral implantados por las dictaduras militares, pero eliminando algunas limitaciones que dificultaban las maniobras partidistas. Es así cómo, por ejemplo, se eliminó el requisito de que los partidos políticos actuaran dentro de sus respectivos programas. Esto demuestra que los partidos reconocían sus contradicciones ideológicas y que no tenían intención de corregirlas, además de que revelaba, a la vez, que los partidos están poco empeñados en establecer un gobierno verdaderamente democrático.

A partir de dichos datos, se puede sacar conclusiones importantes. Una de ellas es que el Brasil vive hoy bajo una “partidocracia” formal, puesto que las direcciones partidistas, sin duda fortalecidas por la presencia de un civil y líder partidista en la Presidencia de la República, tienen la posibilidad de influir, a veces en forma decisiva, en la definición de los objetivos políticos del país y de los medios de acción del gobierno. Otra conclusión es que los partidos no son “or-

ganizaciones de principios”, para usar la clasificación de David Hume. Actuando sin compromisos ideológicos, las direcciones partidistas ponen por encima de todo los intereses personales de los dirigentes y las conveniencias del partido, y únicamente por coincidencia orientan las decisiones en el sentido de consolidar y ampliar las conquistas democráticas. Se puede decir que los grandes partidos políticos brasileños son grandes grupos oligárquicos que abrigan a sub-grupos o sub-oligarquías. Los partidos actúan como sustitutos del pueblo y no como sus representantes o instrumentos. En el tanto en que esto no sea modificado sustancialmente, los partidos continuarán siendo mucho más un obstáculo para la democracia que sus agentes.

V. EL DERECHO AL VOTO: EXTENSION Y LIMITACIONES

El sistema político brasileño está definido en la Constitución como una democracia representativa basada en el sufragio universal y en el voto directo y secreto. Para los cargos del Poder Ejecutivo y para el Senado Federal la representación es mayoritaria y para la Cámara de Diputados, la cual es la otra Cámara del Congreso Nacional, así como para los poderes legislativos estatales y municipales, se usa la representación proporcional.

Los brasileños adquieren el derecho al voto a los dieciocho años de edad con pocos casos en que una persona en esas condiciones no tenga el derecho al voto. Además, el hecho de usar el voto secreto sugiere la imagen de independencia del votante. Sin embargo, sucede que, por sucesivas enmiendas constitucionales, se ha postergado la votación popular para escoger al Presidente de la República desde 1964. A la vez, es oportuno recordar de nuevo que los partidos políticos tienen el monopolio de las candidaturas lo que obliga al votante a escoger sólo entre las personas seleccionadas por los partidos.

Aunque la Legislación no establece ningún tipo de discriminación económica entre los votantes, en la práctica esa discriminación existe y tiene un peso considerable, pudiéndose afirmar que en ciertas regiones la libertad del votante queda realmente anulada por su dependencia económica, aún en los lugares donde no se llega hasta tal punto, hay un gran número de candidatos elegidos con base en la corrupción económica.

En la región nordeste del Brasil, que los grupos oligárquicos, prepotentes, retrógrados y corruptos han mantenido en el subdesarrollo, la población pobre, que es la gran mayoría, depende de los grupos dominantes para conseguir trabajo, siempre en condiciones de

semiesclavitud y sin ninguna garantía, para obtener alimentos, debido a las sequías, las cuales son constantes y hasta para conseguir agua para beber. A la par de lo anterior, la miseria, la sub-alimentación, las precarias condiciones de higiene y la falta de educación, generan enfermedades que afectan crónicamente a casi toda la población. Para matar el hambre o la sed, para tener algún trabajo y una rudimentaria vivienda, así como para recibir algunos cuidados de salud y las medicinas indispensables para la supervivencia, la población depende de la ayuda económica de los grupos dominantes. Se presta esa ayuda como si fuese un acto de generosidad y se les cobra a los electores mediante amenazas o presión psicológica en todas las elecciones. Aún con el voto secreto, el votante siente que está sometido a algún tipo de vigilancia y por eso vota por los candidatos de la oligarquía. Es obvio que en ese ambiente no existe libertad de voto.

En otras partes, el votante más pobre vende su voto para reducir un poco los aspectos de pobreza y gran número de votantes, que nunca recibieron educación política, no alcanzan a percibir la importancia política y social de su voto y están siempre dispuestos a cambiarlo por alguna ventaja personal. De esta forma, a cambio de un empleo público, de algún servicio público, de la solución de algún problema particular o hasta de dinero, el votante entrega su libertad política y no vota por el candidato de su verdadera escogencia.

Desde el punto de vista formal, la restricción más significativa es la que se les impone a los soldados de rango más bajo a los cuales se les prohíbe registrarse como votantes. Pero, por lo que se ha expuesto, se verifica que las restricciones informales son muy grandes y es necesario tomarlas en consideración para conocer las características del sistema una vez que tales restricciones sean suficientes para garantizarles la mayoría a los oligarcas en muchos estados de la federación brasileña y hasta en el Congreso Nacional.

Lo que se puede concluir es que desde el punto de vista de la libertad del voto, el Brasil es formalmente democrático toda vez que adopta el sufragio universal y secreto, con pocas restricciones. No obstante, en realidad el sistema brasileño está muy lejos de ser democrático pues no es la voluntad libre del pueblo la que determina la elección de los representantes. Un punto importante que hay que recordar es que, por mandato de la Constitución, el voto es obligatorio y muchos brasileños lo consideran mucho más una obligación que un derecho pues ya se dieron cuenta de que las elecciones no significan necesariamente democracia y puede ser, como de hecho ha sido el caso en el Brasil, una simple mampara democrática para ocultar la realidad de las oligarquías. Bajo tal conducción, el Brasil vive en un *impasse*: la sustitución del voto obligatorio por el facultativo cierta-

mente llevaría a un gran número de brasileños a no ejercer el derecho al voto y eso es negativo en términos de democracia; el voto obligatorio, en las condiciones actuales y que los líderes económicos y políticos no desean cambiar, tampoco es bueno para la democracia. El desafío es la conquista del derecho al voto con libertad para todos los brasileños.

VI. EL DERECHO A SER ELECTO: EXTENSION Y LIMITACIONES

La regla general en el Brasil es que todo votante puede ser candidato. Pero existen algunas restricciones al derecho de postularse como candidato que son muy significativas.

Las restricciones a la elegibilidad se pueden dividir en dos categorías: las que son temporales y las que no atañen al votante como tal sino apenas como ocupante de algún cargo o en el ejercicio de una función determinada. De esta manera, por ejemplo, un militar que pueda registrarse como votante también puede presentar su candidatura, pero queda obligado a retirarse del servicio activo. Las hipótesis de inelegibilidad por impedimento temporal están establecidas en parte en la propia Constitución y en parte en la legislación ordinaria, habiendo cambiado bastante en los últimos años, según las circunstancias políticas de cada elección.

Entre las restricciones de carácter permanente está la inelegibilidad de los analfabetos. Hasta mayo de 1985, los analfabetos no tenían el derecho a votar y en esa ocasión adquirieron ese derecho a través de una enmienda constitucional. Sin embargo, todavía se les privaba del derecho a ser elegidos. Esa restricción no tiene importancia práctica puesto que los exámenes de la alfabetización nunca son rigurosos y muchos presentan su candidatura sabiendo poco más que firmar su nombre.

Una restricción más importante, desde el punto de vista práctico, es la que se le impone al brasileño naturalizado, especialmente si se toma en cuenta que el Brasil ha sido a través de su historia un país al cual han acudido muchos inmigrantes de muchas partes del mundo. El pueblo brasileño ha sido siempre muy receptivo a los extranjeros que desean vivir permanentemente en el Brasil y, por esa razón, es grande el número de extranjeros que se integran plenamente a la sociedad brasileña. La legislación en sí no es muy rigurosa en cuanto a los requisitos para obtener la nacionalidad y, por eso, muchos extranjeros adquieren la nacionalidad brasileña y participan activamente en la vida política.

La Constitución brasileña actual, hecha por militares, creó restricciones que los naturalizados no tenían antes. En relación con los cargos de representación popular, la Constitución establece que son privativos de los brasileños por nacimiento los cargos de presidente y vice-presidente de la república así como el de gobernador y vice-gobernador de los estados. Por consiguiente, en el ámbito del Poder Ejecutivo, el brasileño naturalizado sólo puede ser candidato a nivel local, ya que puede presentar su candidatura a prefecto o vice-prefecto de un municipio. En el ámbito del Poder Legislativo, el ciudadano naturalizado puede ser candidato a la Cámara Municipal o la Asamblea Legislativa de un Estado. Los cargos de diputado federal y de senador, que son los integrantes del Congreso Nacional, son privativos del brasileño por nacimiento.

Se puede decir que, desde el punto de vista formal, existen restricciones significativas que no llegarían a comprometer seriamente el carácter democrático del sistema. No obstante, cabe hacer también una observación sobre las restricciones informales, sobre todo en relación con dos tipos de restricciones que tienen mucha influencia práctica. Una de ellas tiene que ver con el monopolio partidista de las candidaturas. Ese monopolio es importante en el momento en que alguno desee ser candidato, pues es necesario que un partido esté de acuerdo en concederle su respaldo y eso nunca se hace sin muchas exigencias, entre las cuales se incluyen satisfacer las conveniencias del partido y de sus dirigentes. Frecuentemente, ese monopolio se refleja en la manera en que se ejerce el mandato, lo que demuestra que para ser candidato es necesario conceder parte de la independencia política.

VII. EL SISTEMA ELECTORAL BRASILEÑO: LAS FALLAS CONVENIENTES

Con base en todo lo anterior, es evidente que el sistema político brasileño es formalmente democrático y lo fue aún durante el período de las dictaduras militares, lo que demuestra que las formalidades constitucionales y legales no representan un compromiso con la práctica. En todo caso, desde el momento en que se establece formalmente un sistema favorable a la democracia, es posible trabajar para que las formalidades se hagan realidad. Paralelamente, es necesario inventar fórmulas que puedan ser implantadas con menos resistencia y que pueden contribuir a la eliminación gradual de las prácticas antidemocráticas.

Uno de los desafíos fundamentales que enfrenta la democracia

representativa es la creación de un sistema electoral que refleje la voluntad auténtica del pueblo y que no esté fácilmente sujeto a la manipulación y los desvíos antidemocráticos. Un sistema electoral deficiente crea la ilusión de democracia y puede conducir a la adaptación de los que podrían trabajar por una democracia real. Los demagogos y oportunistas saben de estas cosas y por tal motivo tratan de mantener las fallas del sistema electoral y son resistentes a todos los intentos de perfeccionarlo.

El sistema electoral brasileño contiene fallas obvias que permiten la corrupción y la demagogia, facilitando la elección de muchos candidatos sin receptividad. Una de las más grandes deficiencias del sistema es la ausencia de distritos electorales que establezcan una real vinculación política y moral entre representantes y representados.

Como bien señaló Luis Sánchez Agesta, el tamaño del distrito es fundamental para la representatividad. Si los distritos fuesen muy pequeños, los votantes tendrían pocas alternativas y si fuesen muy grandes, los candidatos difícilmente serían conocidos por los votantes y no podrían identificarse con ellos. El Brasil adoptó la organización federativa en 1891 y desde entonces todas las constituciones han mantenido la misma estructura política. Cada uno de los estados es un distrito electoral para la elección de los diputados federales y senadores que integran el Congreso Nacional. Por consiguiente, tanto un estado con extensión territorial pequeña, pocas ciudades y un colegio electoral poco numeroso, como un estado de territorio más amplio con un elevado número de electores, son tratados de igual modo para fines electorales y cada uno de ellos es un distrito.

Por tal motivo, los electores quedan muy alejados de los candidatos y de los representantes electos, lo que impide que se realice una escogencia cuidadosa y segura y hace muy difícil "seguir" las actividades del representante. Este, a su vez, no tiene la posibilidad de mantenerse en contacto con sus electores, quienes están dispersos en un territorio muy amplio y son numerosos. Una consecuencia de lo anterior es el poco interés de los electores en el momento de las elecciones y después de éstas, puesto que la mayoría del electorado no siente que los diputados y senadores son sus representantes.

Otro punto importante es la falta de control de las actividades electorales, lo que facilita el uso de los recursos públicos para fines electorales y el abuso del poder económico. Formalmente, esas dos maneras de viciar la voluntad del electorado son prohibidas pero, en la práctica, éstas ocurren en todas las elecciones y son muy evidentes. En el Brasil existe una Justicia Electoral que es parte del Poder Judicial y que tiene competencia para impedir los abusos y promover las responsabilidades. Pero dicha Justicia es muy lenta y formalista,

además de que está influenciada por factores políticos. por ello, el control es muy deficiente. En especial, los grandes partidos y los que están en el gobierno cometen muchos abusos y no ocurre nada. Los grandes partidos llegan a denunciar algunas irregularidades pero apenas como táctica electoral, pues difícilmente se adopta alguna medida preventiva antes de las elecciones. Después de las elecciones ya nadie se interesa por las denuncias, comenzando por el denunciante, que ciertamente también incurrió en irregularidades y volverá a incurrir en ellas cada vez que le sea posible.

Existe aún otro punto que amerita especial atención: es el sistema de conteo de votos.

El conteo lo realizan las juntas electorales especialmente nombradas por la Justicia Electoral en cada elección y están compuestas por funcionarios públicos de las más diversas áreas, además de personas de las más diversas profesiones. Dicho trabajo no es remunerado y se realiza formalmente bajo la presidencia de un Juez Electoral y con la presencia de fiscales de los partidos.

En la práctica, especialmente en las grandes ciudades, el Juez Electoral está muy lejos y los partidos aún los grandes, rara vez logran mantener fiscales permanentes en las juntas contadoras de votos. Como el sistema implica el registro manual del conteo y la transcripción posterior en mapas electorales, es relativamente común que se den errores en el registro o en el traspaso, ya sea de buena fe o de mala fe. De esta manera es como las grandes maquinarias electorales, que logran reunir a verdaderos especialistas en corrupción electoral, así como los que disponen de mayores recursos para financiar la corrupción, acaban por influir en los resultados oficiales de las elecciones.

Por ende, el sistema de partidos y el sistema electoral contribuyen a que las elecciones se mantengan alejadas de la pureza teórica y acaban por servir a objetivos no democráticos. En tal sentido, la realización de elecciones es un mal que crea una ilusión de democracia y de representación popular. Además, los grupos oligárquicos que tendrían la fuerza para exigir el perfeccionamiento del sistema, nada hacen porque las fallas para ellos son convenientes.

VIII. PERSPECTIVAS DE PERMANENCIA Y CAMBIO

En estos momentos en los que el Brasil ya inició la elaboración de una nueva Constitución a través de constituyentes elegidos por el pueblo, muchos teóricos y militantes políticos se preguntan por las perspectivas.

Con base en todo lo expuesto anteriormente, resulta evidente que muchos de los constituyentes no tienen representatividad a pesar de que resultaron electos. El proceso de escoger a los constituyentes estuvo tan viciado como las elecciones anteriores y gran parte del electorado no tenía indicios de que esas elecciones serían, de alguna manera, diferentes a las otras. Esto quedó ampliamente demostrado por la prensa. El Presidente de la República y los grandes partidos hicieron una alianza para que se adoptase el viejo sistema electoral. El Presidente, que está ligado a una oligarquía regional y fue un agente de las dictaduras militares, no está interesado en grandes cambios y no tiene un sólido apoyo del pueblo o de alguna organización partidista. Además, los grandes partidos pretenden continuar siendo los beneficiarios del simulacro electoral porque, después de todo, son grupos oligárquicos con pequeñas divergencias internas, pero que están básicamente de acuerdo con mantener el actual sistema político y económico del país.

A pesar de todas las dificultades, algunos representantes auténticos, realmente vinculados a una parte considerable de la población y, efectivamente interesados en el perfeccionamiento político así como en mejorar las condiciones sociales de los brasileños, fueron elegidos a la Asamblea Nacional Constituyente. La falta de una clara definición de la línea doctrinaria de los partidos, así como la ausencia de una rígida disciplina partidista, dejan un amplio margen para que cada constituyente decida personalmente sobre su posición en relación con cada punto sobre el cual deba decidir. Eso hace difícil poder prever los resultados pero sí permite prever que habrá alianzas en torno a puntos específicos y estas alianzas van a cambiar en cada votación de la Constituyente.

Este conjunto de circunstancias lleva a la conclusión de que la nueva Constitución no va a contener la definición de un nuevo tipo de sociedad ni va a eliminar algunos de los principales obstáculos que se oponen a la realización de los ideales democráticos en el Brasil. Pero es posible creer que se podrá lograr algún progreso y que, aún cuando prevalezca una postura conservadora, se deberá tomar pasos con el propósito de ampliar la influencia del pueblo en las decisiones políticas y de eliminar los obstáculos que impidan que el Brasil sea una democracia real y no apenas formal.