Ciudadanía y participación popular dentro de la nueva Constitución en Brasil

José Álvaro Moisés

1. Introducción

LA PROCLAMACIÓN DE LA REPÚBLICA en Brasil ha cumplido cien años, de modo que es probable que en la nueva Constitución se hará, por fin, un ajuste de cuentas con los orígenes oligárquicos y autoritarios del modelo republicano que se estableció en el país. Parece que la Constitución de 1988, en su artículo 1o., Párrafo Único, propone los fundamentos de los nuevos mecanismos para lograr la participación popular en la vida pública, al intentar ampliar (o dar un sentido efectivo) el célebre principio de la soberanía popular, consagrado 200 años atrás por la Revolución Francesa, la más radical de las revoluciones liberales y democráticas de los siglos XVII y XVIII, y redimirse así del pecado original antidemocrático de la República de 1889, denunciado de inmediato por uno de sus protagonistas.¹ De hecho, en el lugar de la no menos célebre fórmula de “Todo el poder emana del pueblo y en su nombre éste será ejercido” —el que, además, se introdujo en Brasil recién en la Constitución de 1934— el nuevo texto constitucional establece:

¹ Horas después del golpe del 15 de noviembre, Aristides Lobo, el primer ministro de Justicia del gobierno revolucionario, escribía en una crónica del *Diario Popular* de São Paulo: “El hecho fue de ellos (los militares), sólo de ellos, porque la colaboración del elemento civil fue casi nula. El pueblo presenció aquello como embrutecido, atónito, sorprendido, sin saber lo que significaba” (Santos, 1930; p. 203).

Todo el poder emana del pueblo, el que lo ejercerá por medio de representantes electos, o *directamente*, dentro de los términos de esta Constitución (cursivas del autor).

La novedad más radical de la fórmula se encuentra en el *directamente* y, si existe algo más que las intenciones, con todo y sus implicaciones, es que debemos buscar las posibles consecuencias, teóricas y prácticas, que sean capaces de promover cambios efectivos en el funcionamiento de la democracia en el país.

Resulta adecuado referirse a la influencia del modelo estadounidense de 1776 sobre la *forma* de la experiencia republicana originaria de Brasil (pues el *espíritu* del complejo institucional que se impondría con el tiempo se debe a la influencia francesa), pero también es importante mencionar que el modelo republicano brasileño se inspiró en la conocida distinción entre *democracia* y *república* sustentada por los *Founding Fathers* de la república estadounidense. Madison, Hamilton y Jay identificaron el ideal democrático original con el modelo de participación directa característico de la democracia ateniense de los siglos V y IV a.C. (Hamilton, Madison y Jay, 1984; pp. 173 y ss) cuando reflexionaron sobre las formas de gobierno que significaran una alternativa para el despotismo y la monarquía. Sin embargo, creían que ese modelo no podría practicarse dentro de las condiciones de las sociedades modernas. Por el contrario, la República, aun cuando los "federalistas" la consideraran como una forma imperfecta de democracia, era vista como una posibilidad de adecuarse a la complejidad social y a la amplitud de dimensión de las sociedades de la época. La participación del pueblo en ese modelo en la vida pública es indirecta: se basa en el derecho al voto (que se universalizó por etapas) y supone la necesidad de la representación de la voluntad popular. Por ello, la afirmación de las virtudes de la representación fiduciaria (en contraposición a las formas directas de participación y al mandato imperativo) estuvo acompañada de un esfuerzo de ingeniería institucional que, operado en diferentes planos, amplió y garantizó las condiciones para que funcionaran los mecanismos de la república representativa (participación de tres poderes, competencia partidaria, periodicidad en los procedimientos electorales, pluralismo, etc.). Se construyó un modelo democrático competitivo, de participación limitada aunque bastante efectivo (Dahl, 1956), a fin de dotar a la sociedad, de la manera más objetiva posible, de mecanismos que permitiesen garantizar, mínimamente, su participación en ciertos grados de control de la actividad gubernamental.

Sin embargo, las limitaciones del modelo republicano en el caso de Brasil son ejemplares. Ni siquiera la famosa confrontación entre “centralistas” y “federalistas” amplió el horizonte, a pesar de que, en cierta forma, pudo representar una exigencia más definida que favorecía la introducción de mecanismos institucionales capaces de expresar la diversidad de los intereses y los conceptos en juego. Como lo muestra José María dos Santos (Santos, 1930, p. 217), ni los “republicanos” más radicales aceptaron los postulados positivistas que preconizaban un orden institucional apoyado en un poder central concentrado y fuerte. El advenimiento de la República brasileña, contrariamente a la experiencia estadounidense, no llevó a cabo la centralización de los recursos de poder en manos del Estado que a la vez preservara la democracia de los poderes locales y creara mecanismos de contrapeso que equilibraran la concentración de fuerzas entre los intereses públicos y los privados. En cierta forma, la hostilidad en contra de la forma monárquica que acompañó la introducción del sistema presidencialista del gobierno también fue contraria al Parlamento. Por otro lado, uno de los primeros pasos del nuevo orden político que confirmaba muy claramente las raíces oligárquicas y elitistas de la república fue la decisión de la Comisión Constitucional de 1891 de limitar el alcance de la ciudadanía activa. Con el surgimiento de la República, obtuvieron el derecho al voto (y, en consecuencia, a ser votados) los brasileños:

...que sean del sexo masculino, mayores de 21 años, alfabetizados, y que no se encuentren en la condición de mendigos, militares —excepto los alumnos de las escuelas militares de enseñanza superior— o religiosos de órdenes monásticas, compañías, congregaciones o comunidades de cualquier denominación, sujetos a voto de obediencia, regla o estatuto que signifique la renuncia de la libertad individual (Quirino y Montes, 1987; p. 52).

Sin embargo, es evidente que la “exclusión de las mujeres, mendigos, soldados y religiosos de la esfera de los ciudadanos, así como la exigencia de ser alfabetizado en un país que apenas salía del régimen esclavista supone en la práctica restricciones mucho más severas de las que están escritas en la Constitución” (Quirino y Montes, 1987; p. 53 y ss), no obstante que la primera Constitución republicana del país contenía la innovación relativa a los complicados detalles del voto censatario y del sistema de designación indirecta de los representantes legislativos en el periodo de la monarquía. En realidad, la ausencia de participación popular en el origen de la República, en contraste con la importancia del papel de las

oligarquías y la fuerte presencia militar, introducía un modelo de relaciones entre la sociedad y el Estado que, como se sabe, se convertiría en parte de la estructura profunda del nuevo sistema político. Es más, un aspecto importante de ese padrón institucional quedaría, a partir de ese momento, inscrito en el texto de la Constitución de 1891: ésta inaugura la tradición republicana, confirmada en el texto de 1988, de atribuir a las Fuerzas Armadas la tarea de defender las instituciones públicas, “como si ellas [las Fuerzas Armadas] fuesen una especie de poder moderador con uniforme” (Comparato, 1986; p. 51).

De esta forma, cuando la Constitución de 1988, sin llevar a cabo una reforma profunda en el sistema de representación del país, decide incluir mecanismos de participación popular directa en el nuevo orden jurídico y político —referendo, plebiscito, iniciativa legislativa y otros— es como si los constituyentes hubieran decidido colocar el dedo en una vieja herida. Sin duda influidos por la presión y el esfuerzo por elaborar un movimiento de participación popular derivado de la misma Constituyente,² le dieron la razón a la conocida advertencia de Rousseau (“la soberanía no puede ser representada”) y aceptaron enfrentar la vieja disyuntiva, tantas veces denunciada por los críticos y protagonistas de la historia política brasileña, que dice que existe una inmensa separación entre el plan de las instituciones y el de los procesos sociales; es decir, entre los mecanismos y los *loci* de toma de decisiones públicas por un lado y las experiencias y expectativas populares por el otro.

Los constituyentes de 1988 optaron por una fórmula mixta, porque se encontraban frente al dilema que representaba la disyuntiva entre Estado y sociedad civil heredado de la tradición republicana brasileña, y por la enorme dificultad para que funcionaran los mecanismos encargados de asegurar, por lo menos al máximo posible, la posibilidad de que prevalecieran los intereses públicos sobre los privados dentro del régimen democrático. Este modelo consistía, en teoría, en un camino en el que se combinara la democracia representativa y los elementos de la democracia directa. Pero es preciso verificar si, dentro del cuadro de la cultura política brasileña,

² La propuesta original para incluir los llamados “mecanismos de participación popular” en la nueva Constitución, fue presentada en un principio por el conjunto de entidades y organizaciones civiles que formaron la Plenaria en Favor de la Participación Popular en la Constituyente, la cual fue avalada por 402 mil firmas. Sin embargo, aquellos mecanismos también se incluyeron en la propuesta de la Constitución presentada al Congreso Constituyente por el PT, cuyo texto básico fue elaborado por el jurista Fábio K. Comparato (Comparato, 1986).

esta combinación cuenta con las condiciones para que funcione y para ofrecer nuevas soluciones a la política en el país.

En este trabajo se entiende por participación política el conjunto de actividades mediante las cuales los ciudadanos de una determinada sociedad pretenden influir en la selección de los responsables de las decisiones públicas que afectan a la comunidad como un todo (y, por tanto, en sus acciones), además del proceso que conduce a las propias decisiones que son importantes para la colectividad. Es evidente que las actividades de participación en una democracia moderna no incluyen solamente el comportamiento electoral y las formas indirectas de control social de la gestión de los gobernantes; pueden abarcar tanto formas “convencionales” (por ejemplo, el voto, la participación en la campaña electoral y hasta la presión sobre los representantes electos) como formas “no convencionales” (protestas en masa, ocupación de las fábricas, etc.) (Barnes, Kaase *et al.* 1979; Maravall, 1981). El objetivo de este trabajo es examinar, bajo la experiencia republicana de Brasil, el desarrollo reciente de las formas de participación popular en la política conocidas como “convencionales”. El concepto de ciudadanía, que es más amplio, nos remite a la vertiente igualitarista (junto a la vertiente libertaria) que conformó históricamente el ideal democrático; es decir, remite a la noción que regula, de manera uniforme, los derechos y deberes de los miembros de una comunidad determinada frente a su poder político. Como se sabe, la extensión de los derechos de ciudadanía significó básicamente la negación de la existencia de privilegios adscritos a la persona y alcanzó su expresión institucional más elevada cuando se universalizó del sufragio; sin embargo, no es posible evaluar totalmente su impacto sin tener en cuenta su incidencia en el campo de los derechos civiles y sociales (Bendix, 1979).

2. Los mecanismos de legislación directa en Brasil

En 1993, fecha en que la Constitución del país cumplirá cinco años de establecida, cerca de 85 millones de brasileños deberán decidir, a través de una consulta popular, la forma y el sistema de gobierno de su preferencia, es decir, la república o la monarquía constitucional, por un lado, y el presidencialismo o el parlamentarismo, por el otro.³ La relación entre los electores y el total de la población

³ El Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias de la nueva Cons-

brasileña será algo así como de 1 a 2; o sea, más de 50% de brasileños aptos para votar de un total de casi 160 millones de habitantes, un importante conjunto de ciudadanos adultos, que podrá intervenir en la definición de aspectos centrales en la organización política del país. Ésta será la segunda vez, en treinta años, que el electorado brasileño será llamado a pronunciarse mediante un *plebiscito*, sobre una cuestión de orden político institucional de gran importancia. Pero puede decirse que será la primera vez, en toda su historia, que, de hecho, el país inaugurará la práctica permanente de la consulta popular; esto quiere decir, la aprobación directa de los electores, sin pasar por la esfera de competencia de alguna institución intermediaria en las cuestiones estratégicas que definan el buen funcionamiento del sistema político. Ello exige, además de la distinción formal introducida (aunque no del todo esclarecida) por el texto constitucional de 1988, que se dilucide, en la medida de lo posible, la distinción fundamental que existe entre los términos *plebiscito* y *referendo*, distinción que, como pretende mostrarse, es importante para alcanzar los mecanismos de legislación directos introducidos en la Constitución brasileña.⁴

Tómese como punto de partida el ejemplo del plebiscito de 1963 sobre el parlamentarismo. Como se sabe, en ese año se convocó, por primera vez en la historia política de Brasil, a una consulta popular cuyo objetivo era que la población brasileña se pronunciara a favor o en contra del régimen parlamentario. Éste, bajo las circunstancias particulares generadas por la crisis de la renuncia de Janio Quadros a la presidencia de la República, se introdujo en 1961 mediante una enmienda constitucional aprobada por el Congreso Nacional a fin de dar solución a una situación histórica específica. Era evidente que, bajo tales condiciones, no se trataba de lograr un equilibrio de poderes entre el Ejecutivo, sumamente centralizado, y el frágil Legislativo de la tradición brasileña, tampoco para crear las condiciones institucionales indispensables para fortalecer los partidos políticos en la vida del país, como podría presumirse, por ejem-

titución brasileña, en su artículo 2o., establece que "el día 7 de septiembre de 1993, el electorado definirá, a través del plebiscito, la forma (república o monarquía constitucional) y el sistema de gobierno (de parlamento o presidencialista) que regirá el país".

⁴ En la campaña actual de la sucesión presidencial, tres candidatos ya anunciaron que desean proponer al Congreso Nacional que se adelante el plebiscito: Leonel Brizolla, del PDT, Mário Covas, del PSDB, y Luis Ignacio Lula da Silva, del PT.

plo, de los esfuerzos para colocar el orden del día una estrategia adecuada para construir institucionalmente la democracia del país. Por el contrario, dadas las condiciones en las que se efectuó la introducción del parlamentarismo en Brasil, éste se consideró en su origen como un expediente antidemocrático, destinado en el fondo a impedir la plena posesión de la presidencia de la República del vicepresidente constitucional, João Goulart, quien, partidario de una política con reformas de base, fue vetado por los jefes militares y las fuerzas políticas conservadoras del país (Skidmore, 1969).

Como sucede en la mayor parte de los plebiscitos conocidos en la historia, más que verificar una mayor o menor aprobación de los ciudadanos, se trataba de consagrar una disposición constitucional determinada que favorecía un sistema de gobierno (el parlamentarismo). En esta ocasión, además, se trataba de decidir la naturaleza y volumen de poderes que, en las circunstancias de la crisis política de la época, el pueblo aceptaba restaurar o mantener en manos del vicepresidente constitucional, cuyo derecho de ejercer el poder había sido negado en los términos referidos. Mantener el parlamentarismo significaba, en esencia, limitar la acción del presidente reformista; restaurar el presidencialismo implicaba, por el contrario, reforzar su impulso hacia las reformas económicas, sociales y políticas que deseaba introducir en la vida del país y, en parte, fue así como el electorado interpretó la situación, votando masivamente para que retornara el presidencialismo.

El ejemplo de 1963 resulta útil para el análisis teórico de los mecanismos de participación directa, por dos razones: *a*) porque muestra de manera muy clara que los plebiscitos son, con raras excepciones, utilizados como medio para promover el apoyo a la oposición de la opinión pública a un determinado esquema de poder. Por esa razón, la consulta se centra, con frecuencia, en uno o más personajes históricos a los que se asocia la suerte de un régimen político o de una forma de gobierno, para el cual (o los cuales) se desea ampliar o restringir la base de apoyo popular; *b*) porque, al contrario de los referendos —que tienden a integrarse a la dinámica de funcionamiento del sistema político—, los plebiscitos representan, como el de 1963, una especie de recurso circunstancial que, si bien se apoyan en la manifestación popular, excluyen la práctica permanente de mecanismos de participación popular, sin mencionar que, en la mayor parte de las veces, se utiliza esa manifestación para reforzar un determinado esquema de poder. En tal sentido, podría decirse que *plebiscitos* y *referendos* se distinguen, sustancialmente, en función de la naturaleza *cesarista* del primero y *pa-*

ticipacionista del segundo. Sólo en el caso de los referendos podría hablarse con propiedad de un instrumento de perfeccionamiento de la democracia representativa, en el sentido de extender la participación. Los plebiscitos, aunque impliquen una forma específica y un grado determinado de participación popular, se orientan menos hacia la plena manifestación de la voluntad de los ciudadanos y más hacia el reforzamiento de una situación determinada de poder; esto muchas veces puede significar precisamente consolidar una situación que no es favorable para ampliar la participación popular en la vida política. Como en el caso reciente de Chile en 1988, el hecho de que pueda significar también una estruendosa derrota al esquema de poder que los convoca, no anula la circunstancia de que, en última instancia, no han sido convocados para ampliar la participación, sino para canalizarla, aun cuando las garantías de que eso pueda ocurrir no sean enteramente ciertas.

Esta cuestión es importante para analizar la situación brasileña en los mecanismos de legislación directa porque, a pesar de que la nueva Constitución sugirió una distinción que podría interpretarse en el caso del plebiscito como refiriéndose a las ocasiones de excepción y, en el caso del referendo, a aquellas que plantean al veredicto popular cuestiones permanentes de organización y de vida política del país, el texto constitucional no es concluyente, tal como se desprende de la lectura de los artículos que se refieren explícitamente a estos instrumentos:

Artículo 10, Párrafo Único: Todo el poder emana del pueblo, que ejerce por medio de representantes electos o directamente, *según los términos de esta Constitución;*

Artículo 14: La soberanía popular será ejercida por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con igual valor para todos y, en *los términos de la ley*, mediante: I-el plebiscito; II-referendo; III-iniciativa popular;

Artículo 49, Inciso XV: Es de la competencia exclusiva del Congreso Nacional: *autorizar* el referendo y *convocar* al plebiscito (todas las cursivas del autor).

Como ya se sugirió, “si (ambos términos) se citan por separado se debe a que no son sinónimos” y, si se refieren a la conjugación de verbos diferentes, se debe a que se distinguen en su naturaleza: para finalizar, quien autoriza no es quien necesariamente convoca, y quien convoca, puede necesitar la autorización para hacerlo (Benavides; 1988, p. 9). Las definiciones de la nueva Constitución en cuanto al plebiscito y al referendo se esclarecerán, como

el mismo texto lo indica, sólo cuando el Congreso Nacional reglamente esta materia de manera adecuada; pero, en cualquier caso, vale la pena llamar la atención sobre los aspectos del cuadro doctrinario que, directa o indirectamente, inspiró la inclusión de esos y otros mecanismos de participación popular directa en la Constitución de 1988:

1) El referendo, al igual que la iniciativa popular, no incluye, según los términos del nuevo texto constitucional, el derecho de los ciudadanos a introducir cambios en la Constitución, ni la alternativa de *vetar* una ley que no sea de su agrado, o que sea contraria a los intereses sociales, situación contraria de ejemplos citados.

2) El plebiscito, con las limitaciones referidas con anterioridad, está reservado (aun cuando se sugiera indirectamente en el texto constitucional) a decisiones que, en su momento, pueden incluir cambios constitucionales en virtud de que la iniciativa de convocar corresponde al Parlamento o al propio gobierno. (Si bien la competencia para *convocar* es exclusiva del Congreso Nacional, no existe ninguna indicación en el texto de la nueva Constitución por la cual el Ejecutivo esté impedido de proponer, por ejemplo a través de un mensaje al Parlamento, que aquél convoque un plebiscito sobre un tema de interés para la política del Ejecutivo.

Estas limitaciones reducen el alcance de los instrumentos de participación popular en el caso brasileño: a) en primer lugar porque, al contrario de las experiencias europeas y estadounidenses más conocidas, en Brasil el impulso por participar no contará con ninguna forma para manifestarse en torno a las cuestiones de la Constitución. De esta forma, si se desea su cambio, continuarán dependiendo de la iniciativa del presidente de la República y del Congreso Nacional, y sólo se incluye entre quienes también llegan a tener esa prerrogativa a los miembros de más de 50% de las Asambleas Legislativas de las Unidades de la Federación; es decir, los representantes populares a nivel nacional. Por ejemplo, el hecho de que los ciudadanos suizos y los de varios estados estadounidenses cuenten con la posibilidad de introducir directamente modificaciones constitucionales amplía la eficacia del principio de la soberanía popular, como es la intención del legislador; es evidente que esa norma sirve para corregir las distorsiones que una representación política imperfecta no puede evitar. Además, los electores, armados con tal instrumento, siempre pueden ejercer presión (como, por otra parte, lo hacen concretamente en los casos mencionados) sobre el Legislativo y el Ejecutivo para que estén atentos a las señales que, en un lugar o época determinados, el cuerpo social de tal o cual país,

indican tendencias de cambios en las reglas jurídicas y políticas básicas; *b*) en segundo lugar, porque ante la imposibilidad de utilizar el referendo y la iniciativa popular (en el plano federal) para *vetar* o *proponer* el *rechazo* a la ley o norma que genere o impida los intereses de los ciudadanos, en teoría impide que pueda ampliarse, como se deseó, el concepto de ciudadanía. Es decir, al retirar esa posibilidad del elector común, aunque no se limite exclusivamente a los representantes electos el derecho de producción del Derecho (ampliado por la iniciativa popular, como se verá más adelante), como sucede en el modelo clásico de la democracia representativa, se impide, sin embargo, que actúe como corrector de distorsiones precisamente en el terreno donde el problema es mayor, o sea, en lo que es clásico en un modelo de representación sin control social; *c*) por último, si las iniciativas de cambios de fondo en el sistema político quedan restringidas al campo del plebiscito y bajo el control exclusivo del Legislativo y Ejecutivo, no hay nada que impida, como en la experiencia de 1963, que no se utilice otra vez en favor o en contra de un hombre o esquema de poder determinados y no en favor o en contra de una propuesta de interés público.

Es difícil creer que, dentro del cuadro de la cultura política brasileña, el jefe de Estado no interprete a su favor la prerrogativa de convocar al plebiscito, aun cuando esto se efectúe a través del Congreso Nacional. Es fácil imaginar el efecto que tendrá sobre la naturaleza de manifestación popular si, por ejemplo, después de las elecciones presidenciales de 1989 el presidente de la República tomara la iniciativa de anticipar la consulta sobre la forma de gobierno que, de manera constitucional, está prevista para 1993.⁵ Si el gobierno fuera parlamentarista y propusiera que se anticipara la consulta del plebiscito, podría correr el riesgo de poner en jaque su propia base de apoyo, manifestada en la amplia mayoría obtenida en las elecciones, toda vez que una buena parte de los electores pudieron votar por él pensando en los poderes presidenciales con que contaría para llevar a cabo un programa de su agrado. Si éste fuera presidencialista y asociara su destino político al resultado de la consulta popular, podría *a*) inducir, con peligro, el resultado de la manifestación ciudadana, y *b*) lanzar al país a una nueva crisis de inestabilidad si la votación no le resultara favorable. Para finalizar, las consultas del plebiscito contienen una clara dimensión de disputa con carácter de "suma cero": quien gana se

⁵ "Se trata de una importante innovación de la Constitución de 1988, que permite que el pueblo participe directamente en la elaboración legislativa" (p. 225).

lleva todo; quien pierde no tiene ninguna oportunidad de negociar la continuidad de su participación en el cuadro político inmediato. Es muy discutible que situaciones como ésta sean benéficas para consolidar la democracia porque, en última instancia, éstas conllevan el dilema de tener que oponerse al nuevo texto constitucional aun antes de que la Constitución haya sido aprobada suficientemente por la sociedad. Cuestiones como ésta indican, sin embargo, que en el caso brasileño los aspectos centrales de funcionamiento en los mecanismos de participación directa todavía dependen en gran parte de leyes complementarias que el Congreso Nacional deberá votar, según la reglamentación de la nueva Constitución.

Pasemos ahora a examinar la *iniciativa popular* que la Constitución de 1988 instituyó en Brasil. El primer aspecto se refiere a la restricción que, al contrario de las experiencias más conocidas, le impide generar modificaciones al texto constitucional. De la misma forma que en el caso del referendo, tal imposibilidad restringe la eficacia del principio de la soberanía popular una vez que la participación popular, además de hacerlo en las elecciones, puede existir sólo para producir efectos en el plano de la legislación ordinaria (lo que no deja de ser importante). En este terreno, como lo indica el texto constitucional, se previó la iniciativa popular en los tres planos en que se organiza el sistema político brasileño (el municipal, el estatal y el federal):

Artículo 61, Párrafo 2o. La iniciativa popular puede ser ejercida mediante la presentación a la Cámara de Diputados del proyecto de ley suscrito al menos por el *uno por ciento del electorado nacional*, distribuido por lo menos en cinco estados, con no menos de tres décimos por ciento de los electores de cada uno de estos estados.

Artículo 27, Inciso V. La ley dispondrá sobre la iniciativa popular en el proceso legislativo estatal.

Artículo 29. El municipio se regirá por su ley orgánica, la que será aprobada en dos turnos, con un intervalo mínimo de diez días, y aprobada por dos tercios de los miembros de la Cámara Municipal que la promulgará, de acuerdo con los principios establecidos en esta Constitución [y] en la Constitución del respectivo Estado con los siguientes preceptos:

Inciso IX: iniciativa popular del Municipio, de la ciudad o barrios, a través de la manifestación de, por lo menos, *cinco por ciento del electorado* (cursivas del autor).

Se trata, sin embargo, y a pesar de la novedad, de una concepción bastante restrictiva del modelo que supone la legislación

directa: 1) la iniciativa no incluye la posibilidad de cambios constitucionales de la federación, de los estados ni de las leyes orgánicas de los municipios; 2) se restringe a las leyes ordinarias en esos tres planos; 3) se exige un índice bastante elevado de participación de los electores para siquiera existir: cerca de 800 mil firmas en el plano federal y, digamos, 150 mil en ciudades con 3 millones de electores. No se debe olvidar la larga tradición de falta de estímulos en la participación popular en la política y que marca la cultura política tradicional del país; no es fácil imaginar que esas cifras podrán alcanzarse sin dificultad. Pero puede surgir la argumentación en dirección opuesta: precisamente cuando comienzan a darse algunos cambios en la cultura política tradicional —y que, ciertamente, serán inducidos por la institucionalización de nuevos mecanismos de participación como la legislación directa—, pueden esperarse índices más elevados de participación, capaces de cumplir, de esa forma, con las exigencias constitucionales. Para terminar, la misma presión popular para que se incluyan tales mecanismos en la Constitución es un indicador de los cambios en curso: en 1987, se presentaron más de 400 mil firmas al Congreso Constituyente como apoyo a la legislación directa, un poco más del 50% de la cifra necesaria para presentar, de aquí en adelante, una iniciativa legislativa en el Parlamento. Esto, desde luego, es algo totalmente nuevo en Brasil.

Este umbral electoral tan elevado, como requisito para presentar una iniciativa, representa una victoria de los sectores conservadores en el Congreso Constituyente: el Centrao no aceptó la propuesta de la Comisión de Sistematización que establecía un mínimo de 0.3% (tres décimas por ciento) para la iniciativa popular legislativa. Además, recuérdese que la propuesta de la Comisión de Sistematización era más avanzada aún que el anteproyecto presentado por el PT (Partido dos Trabalhadores) que preveía el 0.5% del electorado para presentar tal iniciativa. Pero es preciso llamar la atención sobre otro aspecto importante del problema: la experiencia del periodo constituyente mostró que sólo los sectores más organizados de la población, que pudieron expresarse a través de *lobbies* muy bien estructurados, alcanzaron a participar de ese proceso, a pesar de que, en tal etapa, eran menores las exigencias del umbral electoral. Esto permite hacer una previsión poco optimista para el periodo que se abre a partir de este momento: para conseguir unas 800 mil firmas en cinco estados y posibilitar una iniciativa legislativa federal, será necesario que entren en función estructuras muy bien organizadas, dotadas de una fuerte capacidad de penetración

en la opinión pública y apoyadas con grandes recursos materiales que puedan transformar el tema de la iniciativa —trátase de la que se trate— en algo conocido y, en su momento, apoyado por los electores. Es natural que así sea: la campaña, por sí misma, debe ser masiva y alcanzar, además de las 800 mil firmas necesarias, a millones de personas. Para tener una idea de la dimensión del problema, puede imaginarse *cómo y lo que* sería necesario hacer si, por ejemplo, la CUT y la CGT se decidieran a patrocinar una iniciativa para establecer 40 horas semanales como jornada de trabajo; o si los partidos como el PT y el PSDB resolvieran someter al veredicto popular una propuesta para que los trabajadores participaran en la gestión de las empresas. La movilización y los costos de tales campañas serían enormes.

Ahora bien, si es verdad que ello no excluye la participación de los grupos más organizados de la población, como los trabajadores afiliados a las centrales sindicales o los sectores sociales constituidos en partidos, no podrá negarse que no se incluye a la gran mayoría de la población, la que precisamente está conformada por sectores no organizados y, de hecho, excluida de los procesos de producción formal y de participación de los beneficios propiciados por el desarrollo capitalista. Tales sectores, como sucede en las lides electorales, serán afectados por las campañas en torno a la iniciativa aunque no podrán organizarse con facilidad y ser considerados como calificados para presentar alguna iniciativa que, en algún sentido, corresponda a sus intereses. Esto significa, en último análisis, que esos sectores sociales no se verán beneficiados aun cuando se introduzca la legislación directa y ésta no significará, de ninguna manera, que puedan ampliar su participación en los asuntos públicos, a no ser en el sentido de tener la oportunidad de decidir si aceptan, o rechazan, la política definida por otros. Esto es mucho más importante si se toma en cuenta, por ejemplo, el hecho de que la iniciativa puede representar, en los términos en que se ha institucionalizado, que entren en escena sectores conservadores o grupos económicos privilegiados que, apoyados con grandes recursos materiales y de organización, podrán hacer propaganda a temas que no sólo no son de interés para las mayorías, sino que pueden estar abiertamente en contra de los intereses públicos.

3. Consideraciones generales

Arendt Lijphart observó, a partir de la experiencia europea en la

legislación directa, que el referendo es un instrumento bastante modesto si se toma aisladamente, pero combinado con la iniciativa popular puede convertirse en un paso gigantesco que puede dirigirse hacia la democracia (Lijphart, 1984, p. 200). Sin embargo, las experiencias más conocidas, como las de Suiza y California, indican que, más que hablar de un avance efectivo en dirección de la democracia directa, sea tal vez más apropiado hablar de pasos gigantescos hacia el logro de la articulación entre la democracia representativa y ciertas formas de participación que aluden a la democracia directa. A pesar de que el uso del referendo ha aumentado en varios países europeos, el patrón de esa práctica ha indicado, desde el punto de vista de la ampliación de la participación popular, que puede ser más eficaz en tanto los ciudadanos puedan contar con el instrumento de la iniciativa —que provoca directa o indirectamente el referendo—; pero el hecho es que la consecuencia más importante de su utilidad no es la intervención directa y cada vez mayor de los ciudadanos en los asuntos públicos, sino un cambio en el patrón de funcionamiento de los parlamentos. Éstos funcionan mejor bajo la amenaza de la presión que significan los instrumentos de la legislación directa; además, esos parlamentos toman por sí mismos la iniciativa de someter a referendo popular leyes que no son de su responsabilidad. Así se articulan los efectos de la participación directa con las funciones de la representación y hace que esta última sea más ágil, más eficaz y, principalmente, más adecuada a las demandas de la sociedad.

Lijphart descarta en parte la larga experiencia histórica “pre-referendo” de gobierno directo —decisiones cara a cara, asambleas de ciudadanos, etc.— como un elemento que explique el asunto del referendo en países como Suiza y Estados Unidos porque, según su opinión, ello sólo explicaría la alta incidencia de referendos en Suiza (y en algunos estados de Estados Unidos, donde crece significativamente), pero no la enorme variación de su frecuencia en los demás países. Esto puede ser verdad, pero tampoco explica el problema. Además, no justifica la poca atención que este autor otorga al peso que tienen los partidos políticos y aun los mismos parlamentos en esos países (con excepción de California) y en los que la Constitución ha previsto el referendo. Tanto los partidos como los parlamentos, además de estimular su práctica, lo utilizan como instrumento para hacer política. Es difícil imaginar un uso tan difundido de la iniciativa, como en el caso de Suiza, sin que exista una sólida y larga tradición de funcionamiento parlamentario que, en última instancia, acoja gran parte de las demandas planteadas

y, además, utilice ampliamente el referendo para anticipar las demandas de la sociedad. Es evidente que, de esta forma, aumenta la eficacia de las instituciones de representación.

Otra objeción importante que debe tomarse en cuenta respecto de los instrumentos de la legislación directa es el patrón de uso, así como las funciones políticas que éste adquiere en el sistema político concreto en que opera. Gordon Smith sugirió que esas dos funciones se dividen en dos pares complementarios: *a*) referendos “bajo” o “sin” control, y *b*) referendos “pro” o “anti” hegemónicos. Un referendo se define como “bajo control” si las reglas constitucionales que previenen su realización dejan su iniciativa en manos del gobierno y/o en la mayoría parlamentaria, la que, en ese caso, decide también la época en que deberá llevarse a cabo y, principalmente, la formulación del problema sometido a voto popular. Por el contrario, si el referendo se origina en la iniciativa popular —como en el caso de Suiza y de algunos estados de Estados Unidos— se deduce que la oportunidad de su realización, al igual que sus términos, escapan al control del gobierno, y caracterizan así un referendo “sin control” de las fuerzas políticas mayoritarias. De la misma forma, un referendo está definido como pro hegemónico si sus resultados tienden a reforzar o ampliar la base de apoyo político del gobierno y/o de la mayoría parlamentaria, y como antihegemónico cuando, por el contrario, los resultados del voto popular van en detrimento de la base de apoyo del gobierno y/o la mayoría parlamentaria (Smith, 1976).

El análisis de Smith es, sin embargo, incompleto porque aunque en la práctica sea más probable que los referendos “bajo control” obtengan resultados pro hegemónicos, no siempre sucede así. El ejemplo típico es lo que sucedió en Noruega en 1972, fecha en que el referendo destinado a decidir si el país debería ingresar a la Comunidad Económica Europea fue convocado y además apoyado por el gobierno y la coalición partidista de mayoría. No obstante, el voto popular estuvo en contra del ingreso, con lo que se generó una crisis de graves proporciones en el país. En ese caso, podría hablarse, con más propiedad, de un referendo controlado por el gobierno y por las formas políticas pertinentes cuyos resultados fueron francamente antihegemónicos para la situación.

En otras palabras, al menos en el caso europeo, por lo general cuando el gobierno ha convocado a los referendos —es decir, “bajo control” —éstos tienden a dar resultados positivos para quien los convoca; existe, sin embargo, la evidencia suficiente para demostrar que no siempre sucede así: en 1969, el referendo convocado por De

Gaulle y por la coalición mayoritaria para votar por la reforma del Senado y para ampliar las funciones de los gobiernos locales concluyó, como se sabe, en una estruendosa derrota gubernamental. La crisis derivada de ese hecho culminó con la renuncia de De Gaulle a la presidencia de la república francesa. De la misma forma, el reciente plebiscito convocado por el gobierno de Pinochet en Chile concluyó con resultados que son francamente antihegemónicos para el gobierno, a pesar de haber sido convocado y realizado bajo su dirección y control. Por ello, es preciso aceptar con cautela la conclusión de Lijphart en su análisis, cuando afirma que “los referendos son, esencialmente, armas políticas en manos del gobierno, en vez de armas en contra de los gobiernos” (Lijphart, 1984; p. 209).

En última instancia, el criterio para evaluar de manera más rigurosa las posibilidades que ofrece la legislación directa, se refiere, además de la definición constitucional del referendo y de la iniciativa, a las condiciones políticas más amplias en las que se sitúa el uso de tales instrumentos. Si la cultura política reconoce el principio de la participación popular y, además, si, por ejemplo, el arraigo de los partidos políticos es congruente con su participación y apoyo a las campañas mediante el referendo y la iniciativa, el resultado puede ser altamente favorable y articularse con formas directas de participación popular y con los mecanismos de la democracia representativa. Sucede lo contrario cuando no se tiene esa cultura política y, además, cuando el funcionamiento de las instituciones de representación es muy débil, como es el caso de Brasil. Ello origina que sea muy importante saber si la posibilidad para convocar al referendo depende totalmente del gobierno o del Parlamento y no de los electores. Al no contar estos últimos con ninguna oportunidad de recurrir a la iniciativa, es bastante posible, aunque no totalmente probable que el control gubernamental sobre los resultados de la consulta popular será muy fuerte, si no es que total. Por otra parte, si las posibilidades de llevar a cabo un referendo dependen también de la posibilidad legal (constitucional) de la iniciativa popular, la probabilidad del control situacionista será mucho menor. Pero, como lo demuestra la experiencia californiana, ni en esos casos existe la suficiente seguridad de que las fuerzas que integran el esquema situacionista no puedan, por ejemplo, echar mano de la “industria de la legislación directa” para así intervenir en la campaña y, en su momento, ganar la adhesión y apoyo de los ciudadanos para el voto pro hegemónico.

Estas circunstancias, que abarcan en esencia el ordenamiento jurídico que define los instrumentos de la legislación directa, hacen

que sea fundamental el examen de la forma concreta por la cual un sistema político dado asegura, o niega, el derecho de consulta popular por medio del referendo, el plebiscito y la iniciativa legislativa. En última instancia, es muy claro que el aumento de la participación popular es una cuestión política (que abarca, sin duda, una dimensión de organización y otra relativa a la cultura política). Pero es casi imposible dejar de asociar las dimensiones de la forma y la soberanía popular para pronunciarse *directamente* —como alude el artículo 1o. de la Constitución brasileña. Son las posibilidades concretas de su realización las que hacen que el referendo o plebiscito sea más o menos controlable por el gobierno y, *pour cause*, más o menos susceptible de producir resultados a favor o en contra de la hegemonía.

4. Conclusión

En el caso brasileño, los constituyentes de 1988 no alcanzaron del todo el objetivo de articular, si ese era su deseo, la democracia representativa con las demandas de la sociedad en dirección a una democracia directa. Se quedaron a medio camino, para no decir más, porque tuvieron oportunidad de abrir un campo nuevo de posibilidades relacionado con la participación popular en los asuntos públicos, pero impidieron, por otra parte, que esa participación alcanzara el meollo de los problemas centrales que definen el sistema político del país, como lo es la Constitución y la misma dinámica de la producción del derecho por los representantes electos. Es una vieja tradición brasileña bloquear la reforma de las instituciones y estructuras mediante la conciliación de intereses, de modo que mencionaron el tema de la soberanía popular, pero no permitieron que los instrumentos que harían más efectiva la manifestación de la voluntad popular llegaran a la completa institucionalización.

Aun así, no puede negarse que los instrumentos de la legislación directa representan un avance democrático y, en particular, la iniciativa popular legislativa que, junto con el referendo, y si se utilizara masivamente, podría significar que se introdujera un canal efectivo de expresión de las demandas de la sociedad. Ello hace crucial el proceso para reglamentar los nuevos mecanismos, por llevarse a cabo en el ámbito del Congreso Nacional. De esa reglamentación dependerá, incluso, la posibilidad de la ampliación de los mecanismos de legislación directa. Por lo mismo, cabe mencionar aquí

algunos de los temas centrales de ese proceso de reglamentación que se llevarán a cabo durante los próximos meses y para lo cual es necesario llamar la atención de los partidos políticos progresistas y de las fuerzas comprometidas en asegurar que se consolide la democracia en el país:

1) Es preciso distinguir con claridad el plebiscito del referendo y definir a quién corresponde la iniciativa de pedir la autorización y hacer la convocatoria de cada uno de los instrumentos. Avanzar hacia la articulación de la democracia directa con la debida representatividad implica: *a)* permitir que la iniciativa popular pueda solicitar que se convoque al referendo; *b)* impedir que la iniciativa del plebiscito se extienda al Poder Ejecutivo (algo que no está, de manera explícita, permitido en el texto constitucional, pero que tampoco está prohibido).

2) Es preciso generar la posibilidad de que el referendo, al igual que la iniciativa popular, pueda abarcar cambios de naturaleza constitucional, pero ello depende de la reforma constitucional. Tal vez puedan lograrlo los partidos progresistas (PT, PDT, PSDB), que se preocupan por garantizar la participación popular en el nuevo modelo democrático que está consolidándose en el país.

3) En el caso de la iniciativa, es preciso introducir en la legislación, tomando en consideración el efecto de la exigencia del umbral electoral, muy claros dispositivos de disciplina y control de la influencia de poder económico en las futuras campañas; si esto no ocurre se corre el peligro de que *a)* si se crea una "industria de la legislación directa", pueden distorsionarse, más seriamente que en el caso de Estados Unidos, sus objetivos originales, y *b)* por su propia dinámica impedir la creación de condiciones iguales para todos, cómo podría ocurrir con la utilización diferenciada de los medios de comunicación social por los distintos grupos sociales interesados en lograrlo.

Para finalizar, diremos que para obtener en Brasil la articulación de la democracia representativa con la directa, será necesario enfrentar las dificultades que afectan el propio funcionamiento de la democracia representativa. Si no se enfrenta el déficit histórico de la representación proporcional y los obstáculos existentes para que los representados controlen mejor a sus representantes, no es fácil imaginar un patrón más eficaz que regule el buen funcionamiento de los parlamentos. Ahora bien, como se observó en el caso de las experiencias internacionales más conocidas, aun donde los instrumentos de la legislación directa son más amplios y otorgan mayor poder de iniciativa a los electores, el buen desempeño de los

parlamentarios es un requisito fundamental, así como una mayor capacidad de los representantes electos para responder a las demandas de los electores.

Es evidente que esto no ocurre en Brasil, razón por la cual, además de introducir mecanismos de participación popular directa, y cuya reglamentación es indispensable, es necesario, también, retomar el debate de los cambios que se requieren en el plano de las instituciones de representación. Si se quiere romper con el marco que reproduce en Brasil la oligarquización del espacio público, es más que imprescindible encarar la reforma que hace falta en ese terreno. No existirá la articulación adecuada entre los mecanismos de la democracia directa con la democracia representativa en la medida en que ésta no cambie en sentido positivo.

Traducción de Graciela Salazar J.

Recibido en agosto de 1990

Correspondencia: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC)/rua Airosa Galvao 64/São Paulo, S.P. 05002/Brasil.

Bibliografía

- Aubert, J.F. (1978), "Switzerland", en Butler y Ranney, 1978, *op cit.*
- Barnes, S.H., M. Kaase *et al.* (1979), *Political action. Mass participation in five western democracies*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Benavides, M.V. (1988), "Mecanismos de participação na nova Constituição: referendo, plebiscito e iniciativa legislativa", trabajo presentado en el XII Encuentro Nacional de ANPOCS.
- Bendix, R. (1979), "A ampliação da cidadania" en F.H. Cardoso y C.E. Martins, *Política e sociedade*, São Paulo, Cia. Editora Nacional.
- Bobbio, N. (1986), *O futuro da democracia*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- Brestoff, N. (1975), "The californian initiative process: A suggestion for reform", *Southern California Law Review*, vol. 78.
- Butler, D. y A. Ranney (1978), *Referendums. A comparative study of practice and theory*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Comparato, F. (1986), *Muda Brasil. Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*, São Paulo, Brasiliense.
- Dahl, R. *A preface to democratic theory*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Dallari, D. (1985), "Formas de participação política", en *Revista da Pro-*

- curaduria Geral do Estado de São Paulo*, núm. especial, Propostas para a Constituinte, São Paulo.
- Daniel, C. (1988), "Poder local no Brasil urbano", en *Espaço e Debates*, núm. 24, año VIII, São Paulo.
- European Journal of Political Research*, vol. 1, núm. 1.
- Faoro, R. (1979), *Os donos do poder*, Porto Alegre, Ed. Globo.
- Gross, A. (1988) "Direct democracy in Switzerland and USA", trabajo presentado en el XIV Congreso Mundial de IPSA, Washington.
- Hamilton, A., J. Madison y E. Jay (1984), *O federalista*, Brasilia, Ed. UNB.
- Holanda, S.B. (1986), *Raízes do Brasil*, Rio de Janeiro, J. Olympo Ed.
- Lee, E.C. (1978), "California", en Butler y Ranney (1978) *op. cit.*
- Lijphart, A. (1984), *Democracies*, New Haven, Yale University Press.
- Magleby, D.B. (1984), *Direct legislation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Moisés, J.A. (1986), *Cenas de política explícita*, São Paulo, Ed. Marco Zero.
- ____ (1988), "Dilemas de consolidação democrática no Brasil", en *Lua Nova*, núm. 15.
- O'Donnell, G. "Transições, continuidades e alguns paradoxos", en G. O'Donnell y F.W. Reis, *A democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas*, São Paulo, Ed. Vértice, 1988.
- Offe, C. (1987), *Contradictions in the Welfare State*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- ____ (1983), "A democracia partidária competitiva e o Welfare State keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização", *Dados*, vol. 26, núm. 1.
- Pitkin, H.F. (1972), *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press.
- Price Waterhouse (1989), *A Constituição do Brasil 1988* (comparada con a Constituição do 1967 e comentada), São Paulo.
- Quirino, C.G. y M.L. Montes de Oca (1987), *Constituições e cidadania*, São Paulo, Editora Ática.
- Rodotá, G. (1986), "A soberanía popular eletrônica", Seminario Internacional sobre Soberanía y Democracia, Fundação Escola do Sociologia/CEDEC/CEBRAP/OAB, São Paulo.
- Schumpeter, J. (1947), *Capitalism, socialism and democracy*, Nueva York.
- Skidmore, R. (1969), *Brasil: de Getúlio à Castelo*, Rio de Janeiro, Ed. Saga.
- Smith, G. (1976), "The functional properties of the referendum", en *European Journal of Political Research*, *op. cit.*