

---

## Capítulo 6

### *Una democracia sin alma social*

◀ Emir Sader\*

**Y**a en sus orígenes, la democracia reinstaurada en Brasil había sufrido un grave revés. En lugar de ser resultado de la más amplia campaña política de masas de la historia del país –la campaña por las elecciones directas de 1984, derrotada por no obtener dos tercios de votos en el Congreso–, la democracia retornó como fruto de un acuerdo de elites en el llamado Colegio Electoral, cuya composición había sido determinada por la misma dictadura. Como resultado, para que la oposición triunfara, tuvo que cambiar su candidato –Ulysses Guimarães por Tancredo Neves– por uno más moderado y, principalmente, tuvo que hacer alianza con un sector de la misma dictadura militar para lograr la victoria –el a partir de entonces llamado PFL, Partido del Frente Liberal.

Esa transición pactada tuvo un precio –el abandono de las reformas sociales y económicas presentes en el programa de la oposición hasta aquel momento. Así, la democracia brasileña renació no a imagen y semejanza de la campaña por las elecciones directas, sino a imagen y semejanza del pacto de elite del Colegio Electoral, lo cual significaba que nacía marcada por una fusión de lo nuevo y de lo viejo. Lo nuevo era la dimensión institucional, de Estado de derecho del nuevo régimen; lo viejo era la manutención de las mismas estructuras económicas de poder, con la consecuente perpetuación de la vieja estructura de clases, que había hecho de Brasil el país más injusto del mundo.

---

\* Profesor de sociología de la Universidad de São Paulo y de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro. Director del Laboratorio de Políticas Públicas. Coordinador del Grupo de Trabajo “Economía Internacional” de CLACSO.

El monopolio de la tierra, de las grandes corporaciones, de los grandes medios de comunicación, de la banca, continuó y se consolidó en el nuevo régimen. A su vez, la puesta en práctica de las políticas de ajuste estructural tuvo otros efectos negativos sobre las relaciones sociales, con efectos directos sobre las formas de organización y de lucha política.

Dentro de éstas hay que destacar en primer lugar la profundización de la fragmentación social, resultado de que la mayoría de la fuerza de trabajo pasó a estar sin cartera de trabajo, esto es, sin contratos formales. Las políticas de flexibilización laboral incentivaron esa tendencia, multiplicando los efectos del desempleo y de los planes de reestructuración industrial.

Por otra parte, la acción de enfrentamiento político en contra de los sindicatos y de los movimientos sociales organizados ha contribuido para debilitarlos. Todas las formas de organización de sujetos colectivos por parte del movimiento popular fueron objeto de esa acción gubernamental. Como resultado de la combinación de la política económica con sus consecuencias sobre el plano social y de esa acción política del gobierno de Cardoso se profundizó la atomización social, favoreciendo un proceso de desagregación social, correlato de la crisis de seguridad pública.

Esos cambios en el tejido social produjeron a la vez una crisis de representación política, tanto como resultado de políticas impopulares como por la fluidez de las relaciones de clase, dificultando la expresión orgánica mínimamente articulada de las clases sociales en partidos políticos u otras formas de organización colectiva.

Si Brasil ya se caracterizaba por la debilidad y falta de continuidad de los partidos políticos, esas tendencias debilitaron todavía más a los partidos tradicionales de las elites dominantes, a la vez que frenaron el proceso de constitución de alternativas partidarias en el campo popular. La misma representación política del Partido de los Trabajadores (PT), que era indudablemente lo que había de nuevo en el campo político brasileño, se vio afectada por el debilitamiento de los sindicatos –cuya base organizativa disminuyó mucho con el desempleo y la precarización del mercado de trabajo–, de los nuevos movimientos sociales y el mismo interés por la militancia política de parte de las nuevas generaciones.

### **El ajuste estructural en Brasil: consecuencias sociales y políticas**

Brasil, como prácticamente todos los países del continente, ha sido sometido a las políticas de ajuste fiscal. Las particularidades de su aplicación en Brasil se deben, además de las dimensiones de su economía, a la temporalidad específica de su proceso político, que ha postergado –relativamente en comparación a otros países del continente– el inicio de las reformas de ajuste fiscal, lo cual ha tenido consecuencias diferenciadas sobre la formación social brasileña.

### **Un neoliberalismo tardío**

El primer referente diferenciador viene del hecho de que Brasil tuvo su golpe militar de manera relativamente “temprana” respecto a los otros países de la subregión. Como país primario-exportador hasta mediados del siglo XX, con una población mayoritariamente centrada en el campo, Brasil tenía un proceso de constitución de las clases sociales relativamente retrasado y, como consecuencia, con una izquierda débil en comparación con países como Uruguay, Chile y Argentina.

El hecho mismo de que el ascenso de Getúlio Vargas se haya dado quince años antes que el de Perón, en un país mucho más retrasado y agrario que Argentina, significó una situación de mucho mayor debilidad de la clase obrera, y, consecuencia de la no realización de una reforma agraria, de un campesinado frágil en su capacidad de organización y de expresión política.

Aún así, por la confluencia de una serie de factores, Brasil sufrió su golpe militar antes que los otros países del cono sur, en parte precisamente debido a que la acelerada movilización de los trabajadores del campo y el proceso de politización de la baja oficialidad de las FF.AA. asustaron a una burguesía poco acostumbrada a vivir situaciones de riesgo. Además, la importancia que empezaba a asumir Brasil en el continente suscitó la atención y la actuación decidida del gobierno norteamericano, que tuvo un papel central en la aceleración de las condiciones del golpe militar de 1964.

Una izquierda no preparada para enfrentar aquella situación –tanto por la orientación, ampliamente mayoritaria hasta aquel momento, del Partido Comunista, que planteaba una alianza subordinada con la fracción industrial de la burguesía, considerada antiimperialista y anti-feudal, como porque recién empezaba a ganar peso de masas– fue un obstáculo poco significativo para la instalación de la dictadura militar. Esa misma reacción débil permitió que el gobierno militar del general Castelo Branco mantuviera abiertos el Congreso y la Justicia, después de que fueran debidamente depurados.

La dictadura militar puso de inmediato en práctica una política de reconcentración de capital, de control salarial, de atracción del capital externo, valiéndose de las condiciones políticas favorables creadas para permitir que la economía brasileña volviera a crecer. Ello ocurre cuando el capitalismo internacional todavía se encontraba en su ciclo largo expansivo, estando incluso disponibles en aquel momento lo que se llamó “eurodólares”, que llegaron a Brasil, diversificando sus mecanismos de dependencia.

Así, la economía brasileña pasó a crecer a ritmos muy altos a partir de 1967. El impulso de la economía brasileña era tal que incluso cuando el capitalismo internacional ingresó a su ciclo recesivo –a partir de 1973–, Brasil no presentó índices negativos. Para hacerlo, tuvo que cambiar la llegada de inversiones por préstamos externos a tasas de intereses fluctuantes.

Esa expansión fue importante, porque cambió la estructura social interna, dando nuevo impulso a la renovación de composición de la clase obrera brasileña. Esta “nueva clase obrera” venía gestándose a partir de la instalación de la industria automotriz y del retorno con fuerza de las inversiones norteamericanas. Su participación política, sin embargo, se vio frustrada con el golpe militar de 1964, llegando a expresarse solamente al final de la década del setenta.

La combinación de esas condiciones hizo que la derrota de 1964 quedara lejos en el tiempo, mientras que el crecimiento económico tuvo reflejos en el fortalecimiento de la capacidad de acción de la clase trabajadora e incluso propició el surgimiento de los llamados “nuevos movimientos sociales”. Ello hizo que, con el agotamiento de la dictadura militar, se generara en el país un consenso según el cual la dictadura había logrado hacer crecer la economía, pero sin distribuir renta, conforme la tradicional concepción de que “primero sería necesario hacer crecer la torta, para después repartirla”. La democracia heredaba de la dictadura el objetivo del combate al “déficit social” como su tarea esencial.

Así, la nueva constitución, por ejemplo, afirmó derechos sociales y políticos, a tal punto que su presidente, Ulysses Guimarães, la llamó “constitución ciudadana”. Al final de los años ochenta, cuando la ola neoliberal se afirmaba a escala internacional e incluso en la región –en Chile, en México, en Bolivia y comenzaba a implementarse en Argentina–, Brasil marchaba a contramano, afirmando derechos, cuando el recetario neoliberal apuntaba en la dirección opuesta.

A partir del momento de la aprobación de la nueva constitución brasileña, coincidiendo con el agotamiento de los planes antiinflacionarios de corte heterodoxo, empezó a desarrollarse en Brasil una campaña ideológica y política alrededor de los temas caros al neoliberalismo. La campaña fue desatada por el entonces presidente de Brasil, José Sarney, en torno del tema de la **ingobernabilidad** del Estado brasileño, a partir de los derechos reconocidos por la nueva constitución, considerados excesivos.

Sin embargo, fue solamente con la elección de Fernando Collor que en 1990 se formuló el primer proyecto neoliberal coherente, aunque interrumpido por el impeachment por corrupción en 1992. El proyecto fue retomado en 1994 por Fernando Henrique Cardoso, primero como ministro de economía y enseguida como presidente de la república.

Ambos –Collor y Cardoso– lograron cambiar el consenso nacional del combate al déficit social, al combate al déficit público. Con ello, lograron catalizar la opinión pública para la oposición al Estado y a su rol de regulación económica y social. Fue en base a ese cambio que se ha vuelto posible en Brasil la hegemonía de las políticas de ajuste fiscal, como eje de las estrategias de ajuste estructural.

Todo ello, sin embargo, se ha dado en condiciones de relativo retraso respecto a otros procesos latinoamericanos, debido al consenso anti-neoliberal de los años

ochenta, así como al fracaso del gobierno de Collor. Ello ha significado, por ejemplo, que ya en su primer año de aplicación –cuando Cardoso recién había sido elegido presidente de la república– viniera la crisis mexicana, que llevó a una mayor rigidez en la sobrevaluación de la nueva moneda brasileña, el real, por temor a una situación de descontrol cambiario como la que había sucedido en México.

Ello también ha significado que, en el caso de que Collor hubiera hecho las “tareas sucias” del neoliberalismo –privatizaciones, apertura de la economía, flexibilización laboral, despido de empleados públicos– cabalmente, Cardoso hubiera podido aparecer como la versión brasileña de la “tercera vía”, una especie de Tony Blair criollo después de Thatcher. El impeachment de Collor, sin embargo, ha hecho que Cardoso tuviera que cumplir la parte dura del programa neoliberal, desgastándose –no antes de lograr un segundo mandato, como manda el recetario– para cumplir la función “compensatoria” que Clinton y Blair buscan jugar en sus países.

Pero en su conjunto, ¿qué consecuencias sociales y políticas ha tenido el programa de ajustes estructurales, una década después de su puesta en práctica?

El deterioro no es sólo de los movimientos sociales, sindicatos y partidos. Es el conjunto del sistema político el que pasa por una crisis de representación política, en el sentido gramsciano del término, es decir, la inadecuación entre representantes y representados, generando un vacío en el campo político. Quedan afectadas por una pérdida de legitimidad todas las formas tradicionales de representación política: parlamentos y gobiernos.

Estos, en particular, como han obtenido legitimidad y popularidad en base a la estabilidad monetaria, cuentan con un apoyo fugaz que se agota conforme los otros índices económicos se mantienen negativos. Así, un presidente como Cardoso, reelegido en la primera vuelta con más del 50% de los votos, pasó a tener índices de popularidad de alrededor del 15% pocos meses después –llegando a bajar a 8%–, conforme la volatilidad de los capitales financieros impuso una crisis general del modelo, seguida de un acuerdo con el FMI y una prolongada recesión.

El programa de ajustes estructurales, a su vez, ha sido acompañado por los planteamientos liberales, que buscan imponer la polarización estatal/privado, con el primero definido por el desperdicio, la burocratización, el gasto de recursos, la pésima calidad de los servicios, mientras que su opuesto –la esfera privada– representaría el espacio de la libertad, la individualidad, los deseos, la creatividad, la productividad. Se busca descalificar la esfera pública, imponiendo indirectamente el privilegio del mercado.

Las identidades colectivas se debilitan conforme la figura del ciudadano –sujeto de derechos– cede lugar a la del consumidor. El espacio público es así substituido por el del mercado, donde no cuentan los derechos sino el capital –el mercado no reconoce derechos, sino poder de compra.

Así, el debate público es igualmente desincentivado, dado el discurso según el cual no habría alternativas a la política de ajuste estructural, lo cual significa, en otros términos, que ya no habría lugar para las ideologías ni para la división entre derecha e izquierda, asumiendo de otra manera la ideología del fin de la historia y de la reducción del hombre a la animalidad de una reproducción mecánica de generación en generación.

### **La lucha por una alternativa superadora**

A pesar de la hegemonía lograda por las políticas de ajuste estructural, a partir del consenso de la estabilidad monetaria, Brasil ha conseguido llevar a cabo avances que, aunque sectoriales, representan eslabones significativos no sólo en la resistencia, sino también en la construcción de alternativas superadoras del neoliberalismo. Ello se debe a la presencia significativa de la izquierda, construida a partir de la resistencia a la dictadura militar y en la lucha por una democracia con alma social.

Tres ejemplos valen como muestra de esas iniciativas. La primera es la política del presupuesto participativo, llevada a cabo especialmente por alcaldías del Partido de los Trabajadores, teniendo a la municipalidad de Porto Alegre como su vanguardia y ejemplo más logrado. Se trata de socializar un tema esencial a la democracia, como el presupuesto, poniendo en las manos de la ciudadanía organizada decisiones fundamentales tales como quiénes deben pagar impuestos, en qué proporción, cuáles son las prioridades en el uso de esos recursos, así como el control popular sobre la realización de las decisiones tomadas.

Esa política es el corazón de las administraciones del PT en Brasil, haciendo que ellas constituyan los mejores ejemplos de gobiernos ya logrados en el país y posibilitando la extensión constante de gobiernos democráticos y populares a lo largo del país. La política del presupuesto participativo no es simplemente una política sectorial, sino que representa el eje de una profunda reforma democrática del Estado, centrada en la esfera pública, en el sentido gramsciano de socialización de la política y del poder, a la vez que impulsa el fortalecimiento de sujetos políticos populares.

El segundo ejemplo viene igualmente de la esfera pública: son los asentamientos de los trabajadores sin tierra. Se trata de la construcción de núcleos de vivienda y de producción de trabajadores que tienen acceso a la tierra a partir de sus propias luchas, que combinan la propiedad individual –para los que lo deseen– con el uso colectivo de los implementos agrícolas y la comercialización. Se agrupan bajo la forma de cooperativas organizadas nacionalmente, lo cual los hace viables económicamente y hace que el nivel de productividad de los asentamientos, que ya agrupan a cerca de 2.500.000 personas, sea superior al promedio nacional.

Asimismo, en los asentamientos se organiza un sistema nacional de educación, con miles de escuelas básicas, de nivel medio, de alfabetización de adultos, de formación de técnicos en cooperativas que, según el mismo responsable por la campaña de alfabetización del Ministerio de Reforma Agraria, implica que los sin tierra hayan hecho por la lucha contra el analfabetismo en Brasil “más que 500 años de acción oficial”. En esas escuelas es el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST) el que define el curriculum y el contenido de las disciplinas y de los cursos, que son validados por el Ministerio de Educación de Brasil.

Un tercer ejemplo importante de iniciativa alternativa a las políticas de ajuste estructural de corte neoliberal viene de un sector fundamental para la formación de la opinión pública –más todavía en Brasil, donde los otros formadores de opinión son más frágiles todavía que en otros países: el de los grandes medios de comunicación. Existe en la provincia de São Paulo un canal de televisión llamado TV Cultura, organizado por el gobierno de la provincia bajo la forma de fundación, no lo suficientemente representativa de la sociedad local, pero sí lo suficiente como para garantizar relativa autonomía con respecto al gobierno de la provincia.

Como resultado, TV Cultura es la mejor realización televisiva de Brasil, con la mejor programación cultural, el espacio informativo más pluralista, los mejores programas de debate político y la más importante programación infantil del mundo, según la UNESCO. Aún en el marco de una crisis bajo la fuerte presión de la política de ajuste fiscal del gobierno de la provincia en los años '90 que la llevó a buscar publicidad, sometiendo así su programación a los índices de audiencia, TV Cultura sobrevive como ejemplo de que es en el espacio público democratizado donde se puede democratizar los medios de comunicación, y no disputando el millonario campo de las inversiones privadas del mercado.

## **Bibliografía**

Wilson, Canon 1999 *Soberanis política e econômica na América Latina* (Sao Paulo: Ed. Unesp).

Tavares, Laura 1999 *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina* (Rio de Janeiro: ).

Sader, Emir 1992 *A transição no Brasil: da ditadura à democracia?* (Rio de Janeiro: Ed. Atual).

Sader, Emir 1999 *Que Brasil é este?* (Rio de Janeiro: Ed. Atual).

Benjamin, Cesar 1997 *A opção brasileira* (Rio de Janeiro: Ed. Contraponto).