

---

# BRASIL, ¿PAÍS DEL FUTURO?

## REFLEXIONES SOBRE LA DEMOCRACIA BRASILEÑA\*

---

Alfredo Alejandro Gugliano\*\*

---

### I. INTRODUCCIÓN

Brasil, a pesar de no ser la democracia más pobre del mundo, es la que detenta los peores indicadores de desigualdad social<sup>1</sup>. Aún reconociendo los importantes avances realizados desde la democratización a partir de 1985, todavía hoy existen graves problemas internos como la concentración de tierras en el campo, el crecimiento de la pobreza en las ciudades, la explotación y en muchos casos exterminio de los niños de la calle, entre muchos otros.

Esta situación contrasta con las previsiones realizadas hace más de cincuenta años por Stefan Zweig, uno de los más fascinantes escritores de la Alemania de Weimar, que eligió a Brasil como refugio frente las persecuciones nazis y dedicó al país uno de sus más estimulantes libros: *Brasil, país do futuro*, que es una reflexión respecto a las perspectivas del desarrollo brasileño, retratado como una semilla del porvenir de la humanidad.

La expectativa de Zweig se basó en que veía en el país muchos atributos, como sus riquezas naturales -diríamos hoy su biodiversidad- y la pluralidad de razas que convivían en su interior, que podrían dar lugar a un país de nuevo tipo, un proyecto de civilización superior a la intolerancia presente en el proyecto ario de Hitler.

Con todo, a pocos años del siglo XXI, Brasil parece estar lejos del cuadro dibujado por el escritor. Apoyada en estas argumentaciones, la propuesta de este artículo es transformar la afirmación en una pregunta e indagar sobre algunas de las principales características del país, intentando evaluar las consecuencias de la democratización en el campo de las políticas sociales.

### II. DEMOCRACIA Y EXCLUSIÓN

En este trabajo parto del presupuesto de que la principal característica de la tercera ola de democratizaciones que nació a partir de la *Revolução dos Cravos* (1974) en Portugal, es la constitución de un nuevo modelo de democracia, en el cual hay

un fuerte incremento de la exclusión, sea en términos políticos, sea en términos sociales.

Es de destacar que Samuel P. Huntington<sup>2</sup>, en su conocida clasificación de las olas de democratización, no expresa una mayor preocupación por definir las características del tipo de democracia que surge en este proceso, pero parece innegable que los regímenes que brotaron a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, son distintos de los actuales.

Entre los autores que intentan demarcar los cambios de modelo del régimen democrático surgido a partir de la tercera ola se destaca el esfuerzo de Guillermo O'Donnell a partir del concepto de democracia delegativa<sup>3</sup>.

Una democracia delegativa sería un subgénero que se desarrolló principalmente en los países que tuvieron que reorganizar la democracia al mismo tiempo que enfrentaban una grave crisis económica, en general heredada del período autoritario. Así hubo una tendencia a constituir un nuevo tipo de régimen que, si bien podría tener durabilidad, difícilmente se consolidaría. Este subgénero nuevo tendría tres aspectos sobresalientes:

- El alto grado de autonomía del presidente electo, a quién se estaría confiando la delegación.
- La afirmación de la mayoría casi absoluta de un sector, que así vería legitimadas todas sus acciones.
- La extrema centralización en la figura presidencial que, asesorado por un cuerpo técnico competente, tendría el derecho de aplicar sus políticas específicas sin restricciones.

La caracterización de O'Donnell refleja bien el aspecto más visible de estas nuevas democracias, que es la extrema centralización del poder por parte de los Gobiernos electos y la dificultad para constituir foros de contestación legítimos, por ejemplo, a partir del Parlamento. Un poder extremo que tiene quizás como principal representante el autogolpe del presidente peruano Alberto Fujimori, en el que un dirigente democráticamente electo se vio con autoridad incluso para derrumbar a la propia democracia. Es interesante que, a pesar de todo, la democracia delegativa se mantiene como una democracia en la medida en que ella respeta el derecho de elección.

---

(\*) El autor agradece a Vicente Palermo (IUPERJ), a Ana Inés López-Accotto y al periodista Jairo Senguiné la colaboración en la búsqueda de datos.

(\*\*) Licenciado en Historia por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil) y doctorando en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (España). Actualmente es profesor colaborador en la Maestría en Educación de la FAE/UFPEL.

(1) Observo esto a partir del último *Informe sobre desarrollo humano* de la ONU en el cual Brasil es considerado el país donde existe la mayor desigualdad entre ricos y pobres, superando así el informe anterior donde el país ya se encontraba en segundo lugar.

(2) Huntington, (1994).

(3) O'Donnell, (1992).

En la literatura sobre el tema, el problema del voto es muy importante, incluso es considerado como uno de los requisitos que debe ser respetado en la caracterización de lo que es y lo que no es un régimen democrático. Constituye, por ejemplo, un factor preponderante en lo que Norberto Bobbio enumeró como las seis "reglas del juego" mínimas que permiten la caracterización de este régimen político:

- Todos los ciudadanos que alcanzaron la mayoría de edad deben tener derecho al voto.
- Este voto de los ciudadanos debe tener igual peso.
- El ciudadano debe ser libre para votar según su opinión.
- El ciudadano debe tener el derecho a escoger entre diferentes alternativas.
- Validez del criterio de mayoría numérica para las deliberaciones colectivas y la elección de representantes.
- Respeto al derecho de las minorías.<sup>4</sup>

Con todo, entre la facultad de votar y el derecho a elegir la distancia no siempre es pequeña. Incluso lo que se entiende por voto y elección en los Países Bajos europeos probablemente no es lo mismo que se entendería en América Central. Este derecho a votar puede ser comprendido mejor en el contexto actual si consideramos la exclusión de los ciudadanos de la posibilidad de participar de un círculo mayor de decisiones democráticas. Así en las nuevas democracias ocurre una transición sin igual: de ciudadano a simple elector.

Esta caracterización nos permite comprender los problemas actuales de la democratización desde un punto de vista global y no regional. De este modo, el principal cambio en las nuevas democracias, junto a la cuestión de la delegación que trabaja O'Donnell, es la gradual desvalorización de la ciudadanía. Por eso puede ser equivocado analizar el problema como si estuviera restringido a los países periféricos, pues de lo que se estaría tratando es de un cambio universal en las sociedades capitalistas. Esto permite creer que, no obstante sus diferencias, los problemas que enfrentan las democracias tanto en las sociedades periféricas como también en las sociedades centrales tienen una raíz común.

A partir del establecimiento del mencionado nuevo subgénero, se olvida la tensión natural entre el capitalismo y la democracia, también en aquellas sociedades que ya habían construido una estructura básica de bienestar social y en las que los intereses del mercado pasan a ser predominantes. Este es uno de los efectos de la imposición pasiva en muchos casos- del Consenso de Washington y de la reorganización de los nuevos gobiernos democráticos en torno a él. No obstante, los efectos de esta política todavía son imprevisibles y lo que hasta ahora se pudo observar es que el abandono de los mecanismos de protección social por parte del Estado no encuentra sustituto en las relaciones de mercado. Y esto, a medio o a largo plazo, puede acarrear una desestabilización política<sup>5</sup>.

Específicamente, la constitución de este modelo de democracia en países que poseen altas tasas de desigualdad social, a

no ser que sufra modificaciones sustanciales, tiende mucho más a agravar los problemas que a solucionarlos. Este sería el caso de Brasil.

### III. LA NUEVA DEMOCRACIA BRASILEÑA: DE LA DELEGACIÓN A LA EXCLUSIÓN

Los problemas sociales que existen en Brasil actualmente no son el resultado de un único gobierno o de un determinado régimen político. De manera invariable desde la proclamación de la independencia, en 1822, por parte del mismo heredero de la corona portuguesa, los contrastes sociales fueron agravados por la monarquía y la república, por el autoritarismo y la democracia. Frente a ello, la principal preocupación no es que el autoritarismo genere desigualdades sino que la democracia tenga las mismas consecuencias.

Es interesante que en Brasil, a partir de la transición, formalmente hubo importantes avances en el régimen democrático. En especial es de destacar la aprobación del derecho al voto de los analfabetos. Brasil todavía hoy es uno de los países con más altos índices de analfabetismo de América Latina y la exclusión electoral de este segmento representaba un impedimento a la expansión de la democracia y una clara postura de exclusión política<sup>6</sup>.

Sin embargo, en el caso brasileño, el propio derecho al voto, que en el país incluso es obligatorio, sufre las limitaciones objetivas de las precarias condiciones de vida de la mayoría de la población. Esta persistencia de un contexto de extrema desigualdad social como cimiento de la construcción de la sociedad es un factor que diferencia la experiencia del país de muchas otras y ofrece elementos para examinar con mayor detalle la posibilidad del mencionado subgénero de democracia nuevo, aquél que perdura en función de la garantía de los derechos de una élite privilegiada en contraposición a los derechos del conjunto o, por lo menos, de la mayor parte de los ciudadanos.

A pesar de que hoy la relación entre la democracia y la desigualdad social está siendo legitimada por las necesidades de ajustes económicos de un modo acelerado, es necesario reconocer que ésta no es una novedad en el caso brasileño. Al analizar el período democrático anterior al golpe militar de 1964, se puede observar que desde aquella época predominó en el país un criterio de modernización en el cual amplios segmentos de la población se vieron excluidos de los beneficios, sea en términos de derechos sociales, sea incluso en términos de participación política. Si en el contexto urbano la aceleración de la industrialización propició una mejoría de vida de los sectores medios, en el campo la estructura de dominación arcaica heredada del período esclavista permaneció casi intacta, lo que incentivó el éxodo rural hacia los grandes centros urbanos y el rápido aumento de los cordones de miseria en la periferia de las ciudades<sup>7</sup>.

Por eso, por lo menos en lo que se refiere a la cuestión económica y social, en Brasil la democracia se mantuvo como un sistema elitista y excluyente. Estos calificativos evidentemente no se identifican con las críticas a la democracia formuladas por

(4) Bobbio, (1978).

(5) Fiori, (1995); Portela Jr., (1994). Este rápido abandono del tema social por parte del Estado en cierta medida está acelerando la búsqueda de alternativas por parte de los ciudadanos insatisfechos, algo que abre un espacio concreto para las promesas vacías de políticos xenófobos y la contravención.

(6) Según la UNESCO, entre los países de América Latina, Brasil sólo posee menor índice de analfabetos que Haití (47%), Guatemala (45%), El Salvador (27%), Honduras (27%) y Bolivia (22%). En total, entre los 15 y los 24 años, existen 3.462.283 analfabetos en el país. Consultar Freitag, (1994).

(7) López-Accotto y Gugliano, (1995).

que los sectores de menor renta paguen proporcionalmente una carga mayor que los mejor remunerados. Esta constatación contrasta de forma drástica con la situación actual, en la cual la versión brasileña de empresariado neoliberal no deja de exigir la reducción de su carga tributaria como una condición para la modernidad en el país.

De acuerdo con los datos recientemente publicados por el *Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos* (DIEESE), que compara Brasil con la OCDE en el período 1990-1991, más de la mitad de la recaudación tributaria brasileña proviene de los bienes y servicios (51,9%); la tributación sobre la renta y los lucros es solamente el 16,6% -en la OCDE llega al 38,3%-; y la tributación sobre la propiedad no pasa del 2,2%<sup>16</sup>. Esto representa un peso mayor de los tributos para el trabajo y el consumo, al mismo tiempo que es menor para el capital.

En el período 1988-1990, de nuevo según el mencionado estudio del DIEESE, se percibía que Brasil, a pesar de sus dimensiones continentales, era el quinto país en término de gasto social per cápita en América Latina, con una inversión de U\$129,9 por habitante. Para complementar, según los datos publicados en el periódico *Folha de São Paulo*<sup>17</sup>, entre 1986-1993 incluso hubo reducción en las inversiones en algunas áreas importantes, como la alimentación/nutrición y la educación/cultura.

Los problemas de la concentración de la renta tienden a agravarse por la ausencia de una política de inversiones sociales consistente en el período democrático, hecho todavía más destacado en los primeros dos años de la gestión del presente presidente de la República.

Actualmente la política implantada por el socialdemócrata Fernando Henrique Cardoso no es mejor que la de sus antecesores, por lo menos en lo que respecta a las políticas sociales. Como revela el dossier de la *Folha de São Paulo*, las inversiones en salud y educación del primer año de la gestión Cardoso son incluso inferiores a lo invertido en la década de los 80.

En términos de las consecuencias para la democracia, además del mencionado corte de inversiones, es de destacar la facilidad con la cual esta gestión utiliza artificios clientelistas para aprobar sus políticas en el Congreso Nacional. Esto fue denunciado por el conjunto de los medios de comunicación brasileños en la reciente votación de la reforma de la asistencia social, en abril de 1995, cuando el apoyo a la propuesta del gobierno fue negociada a través de recursos y cargos públicos -incluso un ministerio-, estrategia muy utilizada en el período autoritario.

Esta utilización de medios no democráticos para aprobar políticas de un gobierno democrático es un elemento más en el deteriorado cuadro de la democracia que nace en la mitad de los años 80.

Fundada en bases tan frágiles como las que hemos señalado y presionada por una sociedad con extrema disparidad social, la actual democracia brasileña despierta muchas preocupaciones. Y la reversión del cuadro al que nos referimos anteriormente parece ser un elemento esencial para la propia estabilidad del régimen.

## VI. CONCLUSIONES

En este trabajo intenté analizar el nuevo modelo de democracia que nace a partir de la tercera ola de democratizaciones, basado en la exclusión política y social, y sus reflejos sobre la sociedad brasileña.

A pesar de que el actual gobierno brasileño no ha demostrado hasta ahora iniciativa para modificar esta condición, de ninguna manera estamos frente a un cuadro irreversible<sup>18</sup>.

Para superar esta situación un elemento fundamental sería agregar a las acciones del gobierno el problema de la igualdad social como núcleo de su estrategia política. Esto no descartaría la realización de una política de reformas estructurales, el timón propuesto por los técnicos políticos de Washington, pero garantizaría que aquellos sectores marginados en la sociedad no sean todavía más perjudicados e incluso que puedan mejorar sus condiciones de vida a partir de los incentivos del Estado.

Además, el estímulo a la formación de una ciudadanía activa y el reconocimiento del papel de los conflictos sociales -tratados hoy en muchos casos como un problema policial- para la estructuración de la sociedad democrática es fundamental. Deberá ser esta ciudadanía, y no las corporaciones económicas internacionales, la fuente de legitimidad y el reconocimiento de las acciones del gobierno democrático.

En especial, en una coyuntura en la cual la integración regional está creando muchas expectativas y el proyecto del Mercosur comienza a estructurarse, un cambio en la política social de la democracia brasileña tendría un efecto inestimable. Quizás con esto Brasil no llegue a ser el "país del futuro", como era la esperanza de Zweig, pero probablemente estará dando un paso importante en la constitución de un nuevo modelo de sociedad en el porvenir.

## VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BOBBIO, Norberto. (1978), "¿Qué alternativas a la democracia representativa?". En Solé-Tura, Jordi y otros: 2ª edición. *El Marxismo y el Estado*. Avance, Barcelona. pp.49-72.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1993), "Regime político e mudança social no Brasil: a transição para a democracia". En: Cardoso, Fernando Henrique: 3ª edição. *A construção da democracia. Estudos sobre política*. São Paulo, Siciliano. pp. 257-272.
- DIEESE. (1995): *Desigualdade e concentração de renda no Brasil*. São Paulo, DIEESE. 47p.
- FIORI, José Luis. (1995), *Social Liberalismo. A bússola quebrada de FHC*: Rio de Janeiro, UERJ/IMS. 20p.
- FOLHA DE SÃO PAULO. (1996), *Dossiê: Nada pelo social*. Caderno Brasil, 3 de março de 1996. pp.17-20.
- FREITAG, Barbara. (1994), "Ótica externa e olhar interno: o Brasil entre seus vizinhos". En: *Anuário de Educação*, pp.119-138.
- GRUZZZAC, Artur y GUGLIANO, Alfredo Alejandro. (1995), "Transición pactada y consolidación democrática: Brasil y Polonia en una perspectiva comparada". *Revista do ISP*, nº7, outubro/1995, pp.39-66.

(16) DIEESE, (1995).

(17) *Folha de São Paulo*, (1996).

(18) Los temas mencionados a continuación son profundizados en: Habermas, 1991; Maravall, 1993; Hirschman, 1994.

- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. (1995), "Smutne tropiki: refleksje nad ustrojem politycznym i modernizacja w Brazylii". *Ameryca Lacinska*, rok 3, nº4(10), październik/1995. pp. 137-140.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. (1995), "Modernización y consolidación democrática en Brasil: la democracia comparada al autoritarismo." Ponencia presentada en el V Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Sevilla, 1 de diciembre de 1995(b).
- HABERMAS, Jürgen. (1991), *Ciudadanía e identidad nacional. Reflexiones sobre el futuro europeo*. Conferencia pronunciada en el Instituto de Filosofía (UCM); Madrid, 4 de octubre de 1991. 40p.
- HIRSCHMAN, Alberto. (1994), "Social conflicts as pillars of democratic market society". *Political Theory*, v.22, nº2, May 1994. pp.203-218.
- LÓPEZ-ACCOTTO, Ana Inés y GUGLIANO, Alfredo Alejandro. (1995), "El proyecto modernizador en Argentina y Brasil en los años cincuenta. Un estudio comparado". *América Latina Hoy*. Segunda Época, nº11-12, diciembre 1995. pp. 131-138.
- MARAVALL, José María. (1993), "La igualdad en el pensamiento socialista". En: *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*. volumen I. "La igualdad en el pensamiento socialista": Madrid, Fundación Argentaria. pp.75-88.
- MOISÉS, José Alvaro. (1989), "Dilemas da consolidação democrática no Brasil". En: Moisés, José Alvaro e Guillón Alburquerque, J.A. organizadores: *Dilemas da Consolidação Democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. pp.119-177.
- O'DONNELL, Guillermo. (1992), *On the State, various crises, and problematic democratizations*. Workpaper, March 1992. 40p
- PÉCAUT, Daniel. (1990): *Os intelectuais e a política no Brasil. Entre o povo e a nação*. Rio de Janeiro, Ática. 335p.
- PORTELA Jr., Petrônio. (1994), "Ajustamento da América Latina: Crítica ao modelo de Washington". *Ensaio FEE*, v.1, nº15. pp. 205-233.
- RAMOS, Ramón. (1994), "La jaula del poder. Reflexiones sobre las sociedades democráticas." *Claves de razón práctica*, nº39, enero-febrero de 1994. pp.30-35.
- REIS, José Guilherme Almeida; RODRÍGUEZ, José Santos y BARROS, Ricardo Paes de. (1991), "A desigualdade de renda no Brasil". En: Velloso, Joao Paulo dos Reis. *A questao social no Brasil*. São Paulo, Nobel. pp.137-156.
- ROITMAN ROSEMANN, Marcos. (1992), "Teoría y práctica de la democracia en América Latina". En: Casanova, Pablo González y Roitman Rosemann, Marcos. *La democracia en América Latina. Actualidad y Perspectivas*: Madrid, Complutense. pp.59-90.
- SCHMITTER, Paul C. y KARL, Terry L. (1991), "Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº128. pp.283-297.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon e SILVA, Néelson do Valle. (1989), "Regime Político e crescimento econômico no Brasil 1945-1964". *Dados*, vol.32, nº1. pp. 125-139
- SOUZA, Maria do Carmo Campello. (1988), "A nova república brasileira: sob a espada de Dâmocles". En: Stepan, Alfred. org. *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- STEPAN, Alfred. (1988), "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos". En: O'Donnel, Guillermo; Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence: *Transiciones desde un gobierno autoritário. Perspectivas comparadas*. Buenos Aires, Paidós.
- ZWEIG, Stefan. (1941): *Brasil, país do futuro*. Rio de Janeiro, Guanabara. 304p.

## RESUMEN

El autor analiza el nuevo modelo de democracia emergente en Brasil, a partir de un estilo de desarrollo que deja los problemas de la igualdad social en un segundo plano en el contexto del ajuste. En este sentido, las diversas luchas de los sectores populares por conseguir las condiciones de ciudadanía son consideradas como posibles puntos de articulación política que puedan incidir en esta dinámica excluyentes.

## ABSTRACT

The author analyzes the new model of democracy appeared in Brazil, from style of development which leaves the problems of social equity in a second place in the context of adjustment. In this sense, the different fights of popular sectors to get the conditions of citizenship are considered as posibles standpoints to articulate politically these sectors and which can influence in this excluding dynamic.