

## **La calidad de la democracia en Brasil: un régimen institucionalizado entre la inseguridad individual y desigualdad social**

Carlos Ugo Santander Joo,  
Carlos Federico Domínguez Avila,  
João Carlos Amoroso Botelho y  
Pedro Santos Mundim

### **Introducción**

El presente trabajo explora la evolución reciente de la experiencia democrática brasileña. El estudio de la democracia realmente existente en Brasil se realiza tomando como parámetro de referencia teórico-metodológico las ponderaciones presentadas en los capítulos iniciales de la obra. Resumidamente se trata de pasar de los estudios de *transitología* – propios de las décadas de 1980 y 1990, cuando Brasil y otros países vecinos lograron sus respectivas transiciones y consolidaciones democráticas – hacia investigaciones preocupadas con la calidad de la democracia.

El asunto en cuestión es relevante tanto en términos estrictamente nacionales, como en perspectiva macro-regional y global. Recuérdese que actualmente Brasil es la tercera democracia del planeta en número de electores – esto es, casi 140 millones de votantes, cantidad solamente superada por la India y los Estados Unidos – y, obviamente, es la mayor democracia latinoamericana. En esa línea, el devenir de la experiencia democrática brasileña tiene significativas implicaciones continentales y globales, especialmente en foros como el Mercado Común del Sur, la Unión de Naciones Suramericanas, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, la Organización

de Estados Americanos, la Comunidad Iberoamericana de Naciones, la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, las agrupaciones de los BRICS e IBAS, entre otros.

En esta perspectiva, lo que más interesa para los fines del presente trabajo es el devenir de la democracia brasileña, que permite apreciar luces y sombras, avances y desafíos, conquistas y rezagos. Se trata de una agenda de investigación ampliada, en la que no faltan cuestiones de cultura política, tecnología electoral, predominio de la ley, organizaciones políticas, hábitos electorales, gobernabilidad, federalismo, representación, legitimidad, ciudadanía, derechos humanos y agenda de reformas políticas. En las próximas páginas se analizan las dimensiones propuestas para el estudio de la calidad de la democracia en las que Brasil presenta resultados más significativos, seguidamente una sección que aborda las dimensiones en las que el país presenta más problemas, y finalmente se elaboran las conclusiones pertinentes.

Vale adelantar que, después de casi 30 años desde la redemocratización del país, en 1985, la democracia brasileña es un régimen institucionalizado, con resultados significativos en dimensiones relacionadas a los derechos políticos y al control de gobernantes e instituciones. Sus problemas se concentran en dimensiones relacionadas a *al estado de derecho y solidaridad/igualdad*. (Ver Figura 1).

### **Figura 1- Dimensiones de la Calidad de la Democracia - Brasil**

## **1. LUCES (Y SOMBRAS) EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD EN BRASIL**

Efectivamente, en las casi tres décadas transcurridas desde la redemocratización del país, se han podido reconocer avances muy significativos en cuanto a la calidad de su democracia. Paralelamente persisten ciertos desafíos y problemas de inseguridad individual y orden civil asociado a la pobreza y desigualdad. Ciertamente esos desafíos – muchos de ellos estructurales o seculares- están siendo enfrentados por el gobierno y la sociedad. Como se demuestra en las siguientes páginas de forma pormenorizada de las

dimensiones de la calidad de la democracia en Brasil, empezando por las seis que presentan resultados más alentadores.

### ***1.1. Accountability Electoral***

En Brasil los problemas de esta dimensión no se refieren a la confiabilidad del proceso y sus resultados. En esos aspectos, Brasil está por delante de países con democracias más antiguas y cuenta con tecnologías electorales rápidas y seguras, destacándose entre estas últimas sistema de urnas electrónicas. Informes de observadores de organismos internacionales como Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y de la Unión Europea corroboran tanto la confiabilidad y la transparencia de los procesos electorales brasileños, como la posibilidad de contestación judicial de los resultados, la neutralidad de militares y fuerzas de seguridad durante la votación, y la libertad para el trabajo de monitoreo internacional de las elecciones. Con ese cuadro, los resultados, en general, no son cuestionados por las fuerzas políticas y sociales.

La misma instancia de regulación de los procesos es el Tribunal Superior Electoral (TSE) Dicha entidad se compone de siete miembros: tres son magistrados del Supremo Tribunal Federal (STF), la máxima corte del Poder Judicial brasileño; dos son magistrados del Superior Tribunal de Justicia (STJ); y dos son abogados. Los integrantes que vienen del STF y del STJ son elegidos entre sus pares, mientras que los dos abogados son nombrados por el presidente de la República, a partir de una lista de tres indicados elaborada por el STF. Los mandatos son de dos años, renovables una vez.

También hay organismos electorales autónomos y vinculados al Poder Judicial en los ámbitos nacional y estadual, bien como un cuerpo de leyes para regular todas las etapas del proceso. Con ello, se busca evitar, por ejemplo, que los gobernantes favorezcan sus candidaturas o las de su partido con recursos públicos y otras ventajas. Sin embargo, aunque las autoridades electorales sean rigurosas en la fiscalización, todavía es posible encontrar medios para beneficiarse del cargo y escapar de un castigo.

Cuando nos referimos a los niveles de escolarización e información de la población y a la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales existen problemas significativos. Aunque el índice de analfabetismo adulto en Brasil haya caído de 20,1% a 9,6% entre 1991 y 2010, aún persisten en algunos estados de la región nordeste altas tasas de analfabetismo, en 2010 en los estados de Alagoas y Maranhão presentaban índices de analfabetismo de 22,5% y 19,3% respectivamente (IBGE, 2010). Asimismo, en 2010, un total de 1.304 municipios brasileños tenía más de 25% de analfabetos adultos. Además, hay diferencias significativas de escolarización entre los grupos raciales. El índice de analfabetismo en 2010 era de 5,9% entre los blancos, mientras llegaba a 14,4% entre los negros. Con escolarización baja, también se reduce la capacidad de procesar la información, uno de los elementos necesarios para tornar los políticos responsables ante la sociedad (Schedler, 1999).

La transparencia en el financiamiento de las campañas electorales, es una cuestión que tiene efectos sobre los niveles de corrupción y de autonomía de los políticos con relación a los grupos económicos de peso. En Brasil, el modelo de financiamiento de las campañas es mixto. Quiere decir, en parte público, por medio de un fondo dado a los partidos, y en parte privado, por medio de contribuciones de personas y empresas para las campañas. Muchos recursos, sin embargo, llegan a los partidos y candidatos de una forma no declarada por las campañas y los contribuyentes, sea porque los donadores no quieren que sus contribuciones se tornen públicas sea porque el origen de los recursos es ilegal, resultado de desvío de dinero público o de pagos recibidos por favores a empresas en licitaciones públicas.

Así, muchos de los escándalos de corrupción que han surgido en los últimos años tienen relación en parte o totalmente con la recaudación no declarada de fondos para los candidatos, o llamado “caja dos” de campaña. Igualmente, se percibe la necesidad de los partidos en obtener recursos para pagar deudas acumuladas de elecciones anteriores.

En cuanto a la libertad de organización partidista, se evidencia que no existen impedimentos a la organización de partidos. Lo que la legislación no admite es la formación de partidos que no respeten determinados principios. Según la Ley de Partidos Políticos (9.096/95), esos principios son la soberanía nacional, el régimen democrático, el

pluripartidismo y los derechos fundamentales de las personas. No obstante, una seria dificultad es la capacidad de movilización de los partidos, que es baja, ya que no son bien evaluados por la población. Entre 11 instituciones, los partidos tuvieron el índice más bajo de evaluación óptima o buena en la edición de 2010 del Estudio Electoral Brasileño (ESEB), con 25,8%. Sin embargo, se reconoce que la identificación partidista de los electores creció de forma significativa entre las ediciones de 2006 y 2010 del ESEB. El índice de los que respondieron afirmativamente la pregunta sobre si hay algún partido que representa su manera de pensar saltó de 27,9% para 57,9%. El PT es el partido que genera más identificación. Su índice en 2010 fue de 24,5%, contra 5,7% del PSDB, 3,7% del PV y 2,7% del PMDB.

En lo referente a la presencia y estabilidad de las alternativas políticas, hay 30 partidos oficialmente registrados en Brasil, siendo que 22 de ellos tienen representación parlamentaria. Esa fragmentación partidaria, sin embargo, no ha generado inestabilidad al régimen democrático. El cambio de partido o transfuguismo de representantes electos también es común, aunque haya desde 2007 una resolución del Tribunal Superior Electoral (TSE) que limita las posibilidades de hacerlo. En la legislatura de 2003 a 2006, 195 diputados cambiaron de partido, o 38% de la composición de la Cámara de los Diputados (Roma, 2007). En el período siguiente, de 2007 a 2010, fueron 79, o 15,4%, siendo que 48 cambiaron de partido después de la entrada en vigor de la resolución (Sardinha y Coelho, 2011). La caída de los cambios entre las dos legislaturas fue significativa, pero la proporción todavía seguía alta.

También son comunes la división y la fusión de partidos. La base de apoyo a la dictadura militar (1964-1985), representada por la Alianza Renovadora Nacional (ARENA) se convirtió en el Partido Democrático Social (PDS), a partir del cual un grupo disidente creó el Partido de la Frente Liberal (PFL), hoy Demócratas. El PDS continuó existiendo, se fusionó con partidos pequeños y cambió de nombre diversas veces hasta llegar al actual Partido Progresista (PP). El Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), que gobernó el país por dos mandatos entre 1995 y 2002, se originó del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). La división más reciente resultó en la creación del Partido Social Democrático (PSD), en 2011, a partir de disidencias de

partidos conservadores, sobre todo del Demócratas. Más dos partidos fueron oficialmente registrados después, llegando a los actuales 30.

A pesar de los cambios frecuentes, ha aumentado la disciplina de los partidos en el Legislativo que hacen parte de la base de apoyo al gobierno y que se traduce en la recomendación del líder del gobierno a votar en apoyo al Ejecutivo<sup>1</sup>, caso del PMDB, del PP y del PTB, organizaciones que sorprendentemente han participado tanto en la coalición oficialista durante el primer mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) como participan en la actual administración del PT de Dilma Rousseff. Datos objetivos demuestran que la disciplina promedio del PMDB pasó de 78,48% en el primer mandato de Cardoso para 88,03% en el primer año de Dilma. Situación semejante en el caso del PP, donde disciplina pasó de 79,42% a 87,98%. De la misma forma que el PTB donde los índices pasaron de 86,50%, para y 87,52%. Ya la disciplina del Partidos de los Trabajadores (PT), de Lula y Dilma, también creció entre el primer mandato de Lula (2003-2006) y el primer año de su sucesora, pasando de 93,18% para 94,76%.

El cuadro ha mejorado, además, en cuanto a la volatilidad electoral, un indicador de institucionalización de los sistemas partidistas (Przeworski, 1975; Pedersen, 1990; Bartolini y Mair, 1990; Mainwaring, 1999). La volatilidad en la disputa para la Cámara de los Diputados cayó de 16,8%, entre las elecciones de 1990 y 1994, a 10,3%, entre las elecciones de 2002 y 2006 (Braga, 2010). El promedio del período de 1990 a 2006 fue de 13,8%, valor que, en comparación con los datos reunidos por Mainwaring y Torcal (2005), coloca Brasil en el 10° lugar entre 39 casos, por delante de países con democracias más antiguas, como Francia, Holanda y Noruega.

Aunque la fragmentación y la volatilidad se pueden identificar con una sociedad plural, estas no han afectado de forma significativa la representación política. Se puede verificar un persistente desafío en cuanto a la baja representación de las diferencias de género y grupo étnico en el Congreso Nacional. Las mujeres son 51,04 % de la población y 8,58% de la Cámara de los Diputados. Los negros y pardos según el IBGE (2010) por

---

<sup>1</sup> La disciplina partidaria se refiere al apoyo que los partidos de la coalización gubernamental en el legislativo efectúan siguiendo la recomendación del voto por parte del líder del gobierno, siendo consideradas votaciones de materias ordinarias donde el quorum reglamentario fue alcanzado y donde no existe unanimidad.

su vez, son 50,7% de la población y 8,38% de la Cámara Baja, aunque la proporción de diputados negros creció de la legislatura anterior, en que era de 25 a 43 diputados (Uninegro, 2011).

## ***1.2 Accountability Interinstitucional***

La formación de amplias coaliciones ha posibilitado a Brasil la obtención de gobernabilidad desde su redemocratización. La única excepción parcial de esa regularidad fue la breve y turbulenta administración de Fernando Collor de Mello (1990-1992), quien acabó renunciando al cargo de presidente después que se inició un proceso de impeachment contra él. Los poderes Ejecutivo y Legislativo han conseguido actuar de forma coordinada, ya que la disciplina partidista en las votaciones es lo que prevalece en la base gubernista (Limongi y Figueiredo, 1995). Por otro lado, se ha establecido una predominancia del Poder Ejecutivo en la producción normativa, sea por la edición de medidas provisorias<sup>2</sup> sea por la iniciativa de leyes. De 2001 a 2007, 72,24% de las leyes ordinarias y complementares fueron de iniciativa del Ejecutivo, contra 25,55% de iniciativa del Legislativo, según cálculos propios a partir de datos reunidos por Tavares Filho (2008).

La corte que ejerce en Brasil el control de constitucionalidad de las leyes en última instancia es el Supremo Tribunal Federal (STF) y no un tribunal exclusivamente para esa tarea. Los miembros del STF, que se compone de 11 magistrados, son indicados por el presidente de la República y sometidos a la aprobación del Senado. Esos magistrados permanecen en sus cargos hasta la jubilación.

El sistema de control de constitucionalidad en Brasil posibilita que todo ciudadano cuestione judicialmente una ley o acto normativo, accionando un juez o tribunal. El STF ejerce el control concentrado y puede ser accionado para esas cuestiones por determinados actores, como el presidente de la República, las mesas directivas de la

---

<sup>2</sup> Las medidas provisorias son decretos del Ejecutivo que entran en vigor inmediatamente y precisan ser apreciadas por el Congreso Nacional en hasta 60 días, con la posibilidad de una reedición por el plazo de más 60 días en el caso de que la medida no sea apreciada.

Cámara de los Diputados y del Senado, los gobernadores de Estado y el procurador general de la República, entre otros. Ese sistema genera problemas, pues hay muchos actores que pueden requerir la inconstitucionalidad de una ley, ya que también están aptos a hacerlo los partidos con representación en el Congreso y las entidades de clase de ámbito nacional. Con eso, entre la promulgación de la Constitución, en 1988, y 2012, el STF ya había recibido 4,820 acciones directas de inconstitucionalidad, según datos del propio tribunal, un promedio de una acción a cada 1,84 día.

También han ocurrido avances en Brasil con relación a las funciones de ombudsman y auditoría. Según datos de la Oidoría General de la Unión, el número de unidades de defensoría en la administración federal saltó de 40 en 2002 para 165 en 2010, un aumento de 313%. Además, la OGU ha expandido sus atribuciones y recursos, pero sigue todavía como un órgano de coordinación del trabajo de las diversas unidades. Las reclamaciones son recibidas y encaminadas a las agencias citadas, sin la posibilidad de imposición de sanciones o la obligación de que las recomendaciones sean acatadas.

La función de auditar las cuentas públicas le corresponde al Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), el cual está integrado por nueve magistrados. Un tercio es indicado por el presidente de la República y aprobado por el Senado, siendo que dos son seleccionados de una lista elaborada por el TCU con tres auditores que actúan en el órgano. Los dos tercios restantes son elegidos por el Congreso Nacional, situación que abre margen a indicaciones políticas. Los magistrados permanecen en sus cargos hasta la jubilación y tienen la función de asesorar el Congreso en la tarea de ejercer el control externo del Ejecutivo. El TCU también fiscaliza la aplicación de los recursos federales que son transferidos a Estados y municipios y tiene poderes para solicitar la interrupción de emprendimientos en los que por ventura se constaten irregularidades, además de estar facultado para tomar otras medidas en caso de incumplimiento.

En cuanto a las atribuciones y los niveles de gobierno, Brasil presenta una estructura federal y descentralizada. Con la administración pública organizada en los niveles federal, estadual (referente a 26 Estados y un Distrito Federal) y municipal. En el

país también se observan: (i) la división constitucional de competencias, incluso en la creación y recaudación de impuestos; (ii) la transferencia obligatoria de recursos federales a las demás unidades; (iii) la realización de elecciones directas para los poderes Ejecutivo y Legislativo en todos los tres niveles administrativos; y (iv) la existencia de tribunales propios de auditoría para fiscalizar los gobiernos estatales. A pesar de esa estructura, hay quejas frecuentes de los gobiernos estatales y municipales sobre la necesidad de más recursos para que puedan cumplir con todas las atribuciones que han recibido. También existen disputas en lo concerniente a exenciones fiscales ofrecidas a ciertos agentes económicos con el propósito implícito de atraer inversiones, situación que ha generado las llamadas guerras fiscales entre unidades federativas.

En cuanto a la información plural e independiente, podemos afirmar que en Brasil no hay problemas de libertad de expresión. Por lo general, la prensa realiza un trabajo independiente de investigación periodística que, con frecuencia, revela casos de corrupción. Vale tomar nota de que la propiedad de los medios de comunicación es concentrada, dado que los grandes grupos comunicacionales pertenecen a pocas familias. Paralelamente, la explotación de emisoras de radio y televisión, que son concesiones públicas, es utilizada, en general, como moneda para obtención de apoyo político, lo que hace con que muchas estén en manos de políticos e incluso grupos religiosos.

El saldo del análisis en el tema de la accountability interinstitucional es positivo para Brasil. La formación de amplias coaliciones posibilita la obtención de gobernabilidad. La actuación de Ejecutivo y Legislativo es coordinada. Existen reglas y órganos autónomos para el control constitucional de las leyes y la fiscalización del Ejecutivo. Y las atribuciones de gobierno y los recursos para su ejecución se distribuyen entre las unidades federativas.

### ***1.3. Participación Política.***

Brasil fue uno de los pocos casos en América Latina que tuvo durante el régimen autoritario, elecciones regulares para el Congreso, y para gobiernos estatales y municipales. Evidentemente se trataba de elecciones sin democracia, ya que estas

disputas no se desarrollaban en conformidad con mínimos criterios de transparencia, competitividad o pluralismo. Desde la redemocratización el ciudadano brasileño recuperó espacios reales de participación democrática. Estos pueden ser descritos de dos maneras: de un lado, con la participación directa vía mecanismos institucionales, como es el caso de las elecciones, plebiscitos y referéndums; y de otro lado con la participación indirecta, vía movimientos sociales y otros tipos de organizaciones venidos de la sociedad civil como sindicatos y organizaciones no-gubernamentales y de los diversos movimientos sociales.

Además de las elecciones para cargos ejecutivos y legislativos, otros indicadores “institucionales” de las oportunidades de participación, pueden ser considerados como la evolución del número de electores aptos a votar, por cuenta de la ampliación del derecho al voto para personas anteriormente excluidas como mujeres y analfabetos, entre 1933 y 2002, la proporción del número de electores en relación al número de habitantes, pasó de 3.7% a 67.1%. Entre 1945 e 2002, el porcentual de brasileños aptos para votar pasó de 30.6% a 99.4% (Holston, 2009). Los cambios significativos que contribuyeron para esa evolución fue que en 1932 les fue reconocido a las mujeres el derecho a votar, en 1946, se permitió el voto de los mayores de 18 años, y en 1985 fue reconocido el derecho al voto de los analfabetos.

Conviene reiterar que en Brasil se reconoce la participación ciudadana por medio de plebiscitos, referéndums o de iniciativa legislativa ciudadana. Esos recursos han sido poco utilizados, aun así, cuando fueron invocados, trajeron resultados satisfactorios desde el punto de vista de la democracia participativa. La propia reforma institucional de la Constitución brasileña de 1988 tuvo que ser finalizada por un plebiscito que decidió entre Monarquía y la República así como la forma de gobierno que decidió entre parlamentarismo o presidencialismo. El plebiscito fue realizado en 1993 y tuvo victoriosos a los republicanos, con 66% de los votos y el presidencialismo con el 55,4% de los votos.

En octubre de 2005, se realizó un referéndum para decidir sobre la prohibición del comercio de armas de fuego y municiones en Brasil. Como resaltó Maia (2009, p.313), el referéndum puede ser visto como “parte de un proceso más amplio en el cual los actores

civiles se conectaron a las estructuras partidarias y promovieron una innovación institucional”. Un año antes, algunas encuestas señalaban que el 76% de los electores era a favor de la prohibición, pero durante la campaña, el discurso humanista en torno al derecho a la vida, encabezados por el “frente parlamentario por un Brasil sin armas” no consiguió seguir adelante a pesar del apoyo del gobierno federal y parte de la clase artística brasileña.

Aunque el debate sobre argumentos “pragmáticos” y de las políticas del “Frente Parlamentario por el Derecho a la Defensa Personal” venció, ya que basados fuertemente en la crítica de la política de seguridad pública brasileña, incapaz promover la eliminación de armas utilizadas para la ejecución de delitos, y dejaría a los ciudadanos vulnerables, los electores rechazaron, por 63.94% contra el 36.06% de los votos, la propuesta de prohibir el comercio de armas de fuego y municiones en Brasil.

La iniciativa legislativa ciudadana también tuvo generó impactos y desdoblamiento positivos, como en el caso de la ley de la *Ficha Limpia* texto que fue sancionado en junio de 2010. Esa ley torna inelegible por 8 años al candidato que haya sido desaforado, renuncie para evitar su desafuero, o condenado en el área penal por decisión de un órgano colegiado compuesto por más un juez. Aunque existen recursos procesales que buscan entorpecer el objetivo de la mencionada norma, éste proyecto de ley reunió más de 1,3 millones de firmas, y hoy en día funciona como un importante mecanismo de punición y un filtro de candidatos que disputan cargos públicos por elección popular.

El voto en Brasil es obligatorio, siendo que la tasa de participación en elecciones no llega a ser un gran problema para el funcionamiento de la democracia brasileña ni una fuente de conflicto. Si tomamos como referencia el calendario de elecciones para Presidente de la República, entre 1980 y 2010 los brasileños fueron a las urnas en diez ocasiones, entre 1º y 2º vueltas -las elecciones de 1994 y 1998 fueron decididas en la primera vuelta-. La tasa de abstención media fue de 18,5% tomando en cuenta las dos vueltas.

De todas las elecciones presidenciales la de 1989 fue la que tuvo menor tasa de abstención: 13,2%, ya que fue la primera elección directa después de 25 años de régimen autoritario. Igualmente fue sido una disputa reñida, pues terminó con una diferencia entre el 1º y 2º colocados con cerca de 6%. En todos los países la media de abstención en la segunda vuelta es mayor que en la primera, 20,3% versus 17,2%.<sup>3</sup> La elección que tuvo la mayor tasa de abstención fue la de 2010, con 22,8%, con un pico de 27,4% de ausencia de electores en la segunda vuelta. Tal vez la explicación más razonable para ese hecho podría estar en la falta de credibilidad de los electores en relación a las instituciones políticas y a los políticos, en una elección presidencial en que más una vez hubo denuncias de corrupción durante la campaña como fue en 2006 (Telles y Mundim, 2012).

Para entender el abstencionismo en 2010, se analizaron los datos del Estudio Electoral Brasileño (ESEB) de 2010 con relación a los electores que dijeron no haber votado en por lo menos una de las dos vueltas electorales de las elecciones de 2010<sup>4</sup>. Así, la relación entre la abstención y variables demográficas (sexo, edad, escolaridad, renta y región del país), políticas (preferencias por los partidos PT, PSDB y PV, evaluación del gobierno y si recibe beneficios de los programas sociales), económicas (evaluación de la situación económica personal o socio trópica) y mediáticas (frecuencia con que lee periódicos, ve televisión como programas como Jornal Nacional de la Red Globo, y vio los debates presidenciales) no llegaron a ninguna relación estadísticamente válida<sup>5</sup>. Todo indica que la decisión de abstenerse al menos en 2010, estuvo más relacionada más por factores aleatorios que por una relación sistemática entre variables y el fenómeno en cuestión.

---

<sup>3</sup> Datos producidos por los autores según el Tribunal Supremo Electoral.

<sup>4</sup> El ESEB 2010 consiste en una muestra probabilística nacional de 2000 electores brasileños, con 18 años o más, residiendo en el país, estratificado en las cinco regiones del país. El margen de error estimado es de  $\pm 2,2\%$ , con un intervalo de confianza de 95%. Agradecemos a Rachel Meneguello y al CESOP-Unicamp por la disponibilizar los datos.

<sup>5</sup> Fueron efectuados dos tipos de análisis, llevándose en cuenta diferentes formataciones de las variables dependientes. En un primer análisis, fueron construidas variables binarias en la que se buscó captar al elector que no votó (1 = Se abstuvo y 0 = Votó). Fueron estimados dos modelos de regresión logística, una para cada vuelta, pero los resultados no llevaron a ninguna conclusión. En seguida, fue construido un índice de “abstención” a partir de las variables binarias para la elección de 2010 (alfa de Crombach = 0.747, min = 0 y max = 2). Los modelos logísticos ordenados estimados también no obtuvieron resultados mejores.

Como muchos latinoamericanos, el interés del brasileño por la política también es bajo. Según datos de Lapop 2009, el 79% de los electores manifestaron que “no tenían” interés o “tenían poco” interés por la política<sup>6</sup>. Ese dato puede ser más substantivo si llevamos en cuenta la posibilidad de que los entrevistados hayan sobreestimado su propio interés por la política, un problema que pueda estar presente en preguntas de encuestas que buscan obtener informaciones a partir de la auto-declaración.

Los datos sobre la frecuencia con que se conversa sobre política son un algo mejores. Según datos de Lapop 2008, el 71,2% de los electores manifestaron que “no conversa” sobre política con personas próximas como parientes y amigos. Ya los datos sobre la exposición a los medios de comunicación en busca de informaciones políticas son más alentadores, como se puede apreciar en la figura 2.

**Figura 2: Frecuencia con que ve, lee, escucha noticias en diferentes medios (%)**

Al menos dos consideraciones deben ser hechas con relación a estos datos. Zeller y Price (1993) mostraron que es necesario diferenciar la simple exposición (estar de frente a una televisión, por ejemplo, mientras toma una copa de vino) de la recepción, es decir, entender e interactuar con el mensaje que se recibió al punto de poder influenciar la opinión del receptor, sea reforzando sus puntos de vista anteriores, sea modificando sus consideraciones. Además de eso, medir la exposición de los electores a los medios de información a partir de preguntas cuya respuesta es auto declarada, cargan siempre el problema de la sobreestimación de las respuestas. En ese escenario, todo indica que la democracia brasileña sigue adelante sin que el interés político de los ciudadanos, haya ganado expansión desde la vuelta de la democracia.

---

<sup>6</sup> Lapop 2008 consiste en una muestra probabilística nacional de 1497 electores brasileños, con 18 años o más, residiendo en el país, estratificado en las cinco regiones del país. El margen de error estimado es de  $\pm 2.53\%$ . LAPOP – Latin American Public Opinion Project. In: The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), 2007, 2008. Disponible en: <[www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org)>. Agradecemos a Latin American Public Opinion Project (Lapop) y sus principales auspiciadores (United Stated Agency for International Development, United Nations Development Program, Inter-American Development Bank, e Vanderbilt University).

En Brasil los “partidos políticos sí importan” pues los electores que poseen alguna identificación partidaria utilizan este mecanismo para tomar sus decisiones. Con todo, es difícil decir que hubo una evolución en la preferencia de los electores por algún partido en el escenario político brasileño. Datos del periodo entre 1989 y 2002 presentados por (Carreirão y Kinzo, 2004) muestran una leve tendencia de crecimiento de los electores sin preferencia por un partido. Paralelamente, entre aquellos en el que los hubo el crecimiento de una identidad partidaria entre los mismos partidos, se destaca el Partido de los Trabajadores, que continuó siendo el preferido de la mayor parte de los electores, próximo a 28% según datos del ESEB 2010 (Braga e Jr., 2011). Tal vez los motivos por los cuales ese escenario de baja evolución probablemente tenga que ver con el descredito de los brasileños con las instituciones políticas.

Otros datos poco alentadores son los referentes a la participación de los electores en actividades que podrían ser consideradas políticas, incluso en un sentido más amplio. Los datos de Lapop 2008, por ejemplo, muestran que más del 85% de los electores nunca participó de reuniones de organizaciones no gubernamentales, sindicatos o movimientos políticos. Hay que advertir que estos datos no deben ser usados para enmascarar algún tipo de desplazamiento de asociaciones de la sociedad civil que vienen obteniendo importantes conquistas de sus demandas por reconocimiento y por políticas públicas inclusivas, como entidades que defienden la libre orientación sexual, el derecho de los afro descendientes y pobladores de comunidades menos favorecidas (Johnson III, 2008; Perlman, 2008; Holston, 2009).

En relación a la democracia deliberativa y participación, podemos mencionar que en Brasil no existen estudios que estén vinculados a los procesos deliberativos, equivalente al producido sobre Estados Unidos por Carpini, Jacobs y Cook (2009). La participación en debates sobre temas políticos, no son muy positivas, como muestran los datos en párrafos anteriores. Por otro lado, existen trabajos que muestran experiencias de participación democrática más allá de las elecciones. Un ejemplo de eso son los *presupuestos participativos* (Avritzer, 2006a, 2006b, 2008, 2010) programas institucionales vinculados a gobiernos municipales que permiten que los ciudadanos de una determinada comunidad se reúnan y definan como irán usar una parte del

presupuesto público. En los presupuestos participativos, la selección de la aplicación de los recursos financieros disponibilizados se da después de la deliberación entre los que se dispusieron participar, es decir, en estos casos no es el centro del poder político quien determina las prioridades de una región, y sí sus propios habitantes.

Otro ejemplo son los debates públicos establecidos en las conferencias nacionales, eventos regulares que tratan de los más diversos asuntos de las políticas públicas o de la agenda pública con el objetivo de establecer un espacio de dialogo entre representantes del gobierno y la sociedad civil. Un estudio reciente de Progrebinschi y Santos (2011) mostró que el legislativo brasileño es “receptivo y permeable a las cuestiones levantadas en esos fórums de discusión. Como consecuencia, algunas de las directrices propuestas fueron capaces de influenciar la producción legislativa con la aprobación de proyectos de ley y de las enmiendas constitucionales en áreas como salud, medio ambiente y derechos humanos.

Finalmente existen estudios que muestran como el debate público en torno de temas específicos, como la ley antimanicomial, la libertad de expresión y la lucha por una visión positiva sobre los portadores de deficiencia, llevaron a un cierto amadurecimiento de la cultura política en el país (Maia y Fernandes, 2002; Mundim y Maia, 2008; Vimeiro y Maia, 2011). Ciertas conductas y expresiones discriminatorias dejaron de ser naturalizadas en el cotidiano por los ciudadanos. Por eso, no sorprende el hecho de que Brasil haya alcanzado, en esta sub-dimensión sobre democracia deliberativa, la mejor colocación entre los países latinoamericanos analizados en este trabajo.

#### ***1.4. Competencia Política***

El hecho más sustantivo es la regularidad de elecciones libres y competitivas desde el inicio del proceso de redemocratización en la década de 1980. El mejor ejemplo de eso es, probablemente, la manera por la cual las elecciones presidenciales vienen siendo disputadas. De 1989 a 2010, Brasil tuvo seis presidentes electos. Entre ellos ganó el social demócrata, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), el ex-operario y ex-líder

sindical de las décadas de 1970 y 1980, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) y una mujer, Dilma Rousseff (PT).

La disputa entre PT y PSDB en las últimas 5 elecciones presidenciales llevaron a algunos investigadores a considerar que el sistema electoral brasileño se encuentra bipolarizado (Limongi y Cortez, 2010), al menos desde el punto de vista de esta disputa mayoritaria. Si bien hubo una disminución de las ofertas partidarias realmente competitivas en escenarios estatales, en el caso de las elecciones proporcionales (para Cámara de Diputados y demás órganos legislativos estatales y municipales) el escenario es de mayor fragmentación. Por eso, aún es temprano para evaluar si la dirección a consolidación del bipartidismo podría significar una tendencia irreversible.

Estos hechos apuntan para tres cuestiones importantes desde el punto de vista de la competencia política. En primer lugar, Brasil viene teniendo, a lo largo de los años alternancia de poder entre diferentes partidos y actores políticos. En segundo lugar, el régimen democrático en el país viene permitiendo la ascensión de actores políticos excluidos y perseguidos por los gobiernos autoritarios al cargo institucional más importante de la nación. Por fin, desde la elección de 1994 del socialdemócrata Cardoso, Brasil entró en un ciclo de ascensión de la izquierda que, al fin de cuentas, no generó conflictos políticos ni mucho menos polarización a diferencia de otros países como Venezuela, Bolivia y Ecuador (Castañeda, 2006; Cleary, 2006).

La evaluación positiva obtenida por Brasil en la dimensión competencia política no refleja la imagen que los ciudadanos del país tienen de sus instituciones políticas. Eso es un problema recurrente que puede ser ilustrado por tres tipos de datos. El primero de ellos se refiere al inicio del periodo de redemocratización. Datos de Ibope sobre la confianza de la población en 11 instituciones, entre ellas la iglesia, la prensa, los políticos, los partidos y el Congreso Nacional, colectados entre 1988 y 1999 (Lamounier y Marques, 1992) muestran que la iglesia fue la institución que más inspiraba confianza entre la población, con una media de 80% (SD=2%, N=6). Por su vez, instituciones políticas como el Congreso Nacional (Diputados y Senadores), los partidos y los políticos, tenían la confianza de apenas 29% (SD=4.5%, N=3), 24% (SD = 3.7%, N = 4) y 15.4% (SD = 1.7%, N = 5) respectivamente de la población brasileña.

El segundo tipo de datos trae un levantamiento hecho por Datafolha entre 2001 y 2010 y que incluye el proceso de redemocratización en fase avanzada, donde la evaluación negativa de los electores sobre el desempeño de los senadores y diputados federales en el Congreso permanece más negativa que positiva. En ese periodo, la media de las evaluaciones positivas (óptima y buena) fue de 15,2%, mientras que la media de las evaluaciones regular y negativa (mala y muy mala) fueron, respectivamente, de 39,7% y 37,9%<sup>7</sup>. Los gráficos de la Figura 3 muestran esa evolución.

**Figura 3: Evolución de las evaluaciones (%) del Congreso Nacional por los brasileños, 2001-2010**

Por otro lado, en 2010, la ESEB solicitó a los electores que evaluaran diez instituciones brasileñas, entre ellas, a los partidos políticos y el Congreso Nacional. Los valores ofrecidos por la escala de seis puntos eran: pésimo, mala, regular negativo, regular positivo, bueno y óptimo. Como muestran los datos de la Figura 3, los políticos y el Congreso fueron los que tuvieron la peor media de evaluación, no permitiéndoles una reputación superior al regular negativo<sup>8</sup>. A pesar de la aprobación positiva de más del 80% de la gestión de Lula, éste no fue capaz de mejorar la imagen de la institución “gobierno federal”.

Los políticos parecen que han encontrado a los culpables por este escenario: los medios de comunicación. Aunque no existan estudios sistemáticos sobre como los medios de información vienen reportando sobre la clase política a lo largo de los años, es probable que la cobertura sea más negativa que positiva. Pero las razones no se encuentran, pura y simplemente, en una disputa ideológica entre una prensa burguesa y una clase política de izquierda y progresista, como algunos analistas apuntan (Kucinski, 2007). Estudios hechos en los Estados Unidos, por ejemplo, muestran que los periodistas tienden al negativismo al incorporar su papel de guardián de la democracia, aunque esto

---

7 Disponible en:

<http://noticias.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/pesquisas/datafolha/avaliacaocongresso.jhtm>. Acceso en: 16 sep. 2012

8 De un cierto modo, la evaluación de esas dos instituciones caminan relativamente juntas. Testes de correlación de Spearman mostraron una asociación fuerte entre ellas:  $\rho(1761) = 0.63, p < 0.00$ .

tenga consecuencia negativas para la imagen que el electorado tiene de la política y de sus actores (Patterson, 1994).

A pesar del negativismo, estudios sobre cuál fue el papel desempeñado por la prensa y por los periodistas durante los procesos de redemocratización de los países latinoamericanos llegaron a conclusiones más positivas que negativas (Lawson, 2002; Hughes, 2006; Porto, 2007 Matos, 2008). El trabajo de Matos sobre Brasil, ilustra bien esa visión, en los últimos 20 años los profesionales de la noticia intentaron adoptar como padrón para el ejercicio de su actividad de trabajo en la búsqueda por la objetividad periodística, el equilibrio en la cobertura –especialmente política- y la defensa de valores de responsabilidad social. Es ese movimiento en dirección al “profesionalismo” de la prensa que habría contribuido para el avance de la democracia.

### ***1.5. Responsabilidad***

La Responsabilidad o *respuesta a la voluntad popular* se define como la capacidad de satisfacer a los ciudadanos al implementar las políticas públicas en un sentido que atienda y/o corresponda a las demandas específicas de aquellos (Katz y Morlino, 2012). La Dimensión de la responsabilidad puede ser medida sobre la base de dos sub-dimensiones: (a) la legitimidad del gobierno, y (b) la capacidad de redistribuir recursos presupuestarios para atender a las demandas ciudadanas.

Con relación a la primera sub-dimensión es importante verificar que la mayoría de los brasileños consultados en encuestas de opinión – esto es, 45% (15ª posición entre 18 países consultados) – prefieren a la democracia como mejor forma de gobierno (Latinobarómetro, 2011, p. 40). Entretanto, casi 20% de los consultados justificarían un gobierno autoritario – suponiendo que ese gobierno autoritario se comprometiese a resolver problemas sociales, atender la seguridad ciudadana, luchar contra la criminalidad y atender otros rezagos semejantes.

La legitimidad democrática también puede apreciarse en lo concerniente a la confianza del público con las instituciones políticas y sociales como fue analizado en la anterior dimensión. Según una reconocida investigación de opinión pública de septiembre de 2012 sugiere que el Gobierno de Dilma Rousseff era aprobado por 77% de los

entrevistados, y reprobado por 18% del público (CNI-IBOPE, 2012). La misma fuente constata que la confianza en el gobierno Rousseff también es muy alta según el 73% de los entrevistados. Vale resaltar que la confianza y la aprobación popular a la Presidenta es mayor que los resultados alcanzados en la mayoría de las principales políticas sectoriales que obtienen “aprobación” como: tasas de interés: 49%; combate al desempleo: 57%; seguridad pública: 40%; combate a la inflación: 50%; combate al hambre y a la pobreza: 60%; impuestos: 38%; medio ambiente: 54%; salud: 33%; y educación: 47%.

Paralelamente, manifestaciones de desafecho o de presión sobre el Gobierno por medio de huelgas, protestas, disturbios o semejantes, generalmente son orientadas a conseguir reivindicaciones salariales, de infraestructura o semejantes, y carecen de connotaciones subversivas o revolucionarias. Aunque tales movilizaciones de protesta puedan ser consideradas desaforadas – y hasta violentas – las mismas no pretenden derrumbar los gobernantes o subvertir el régimen democrático vigente. Así, la legitimidad del régimen y del sistema, parecen estar consolidadas dado que el conflicto social se procesa dentro de los canales institucionales.

La segunda sub-dimensión que forma parte del tópico *responsabilidad* tiene que ver con las limitaciones a la democracia, especialmente en términos presupuestarios, político-administrativos e infraestructurales. Al respecto parece importante llevar en consideración que las limitaciones presupuestarias acontecen en todos los países del mundo – recuérdese que los gobernantes siempre demuestran interés en administrar recursos altos y crecientes.

En Brasil, desde 1995 el gobierno federal viene consolidando una tendencia de crecimiento de la inversión en el área social. Diversos programas vienen reforzando la red de protección social propuestos por la Constitución de 1988. De ese modo los recursos destinados al gasto social llegaron a la casa de los U\$ 280 billones de dólares, alcanzando el 15,5% del PIB, 4,3 puntos arriba de los 11,2% verificados 15 años antes, (IPEA, 2012)

**Figura 4 - Trayectoria del Gasto Social – Brasil (1995-2010)**

Según las conclusiones del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012), el gasto social creció de forma significativa. Con todo, el gasto no tuvo una distribución homogénea en áreas consideradas fundamentales como educación y salud, pues más de la mitad o 2,4% del PIB de los recursos nuevos agregados fueron destinados al sistema provisional mientras que el 1% fue aplicado a la asistencia social, como es el caso de las transferencias directas de renta.

Por aquellas y otras razones, a la dimensión *responsabilidad* le fue asignado un valor de 3,88 (en una escala de 1,0 a 5,0). Esa calificación coloca al Brasil en la cuarta posición dentro del grupo de 13 países latinoamericanos considerados.

### ***1. 6. Libertades***

En lo referente a las libertades, Brasil se encontraría relativamente por encima de la media entre los países de la región. Cabe recordar que desde la aprobación de la Constitución de 1988, también denominada “Constitución Ciudadana”, ésta fue fruto de un amplio consenso entre diversos actores políticos y sociales, y que tuvo como objetivo reafirmar una serie de principios y garantías individuales como la de transformar en crimen inafianzable la tortura, las garantías al reo de no auto incriminarse, y la afirmación de derechos sociales.

Los datos de la sub-dimensión *Dignidad Personal* expresan algunos elementos contradictorios. Obsérvese, por ejemplo, que la pena capital no existe legalmente; entretanto, los agentes del Estado generalmente no son responsabilizados por los altos índices de muertes generados como resultado de los enfrentamientos entre las fuerzas del orden y presuntos criminales. Cabe esclarecer que estas muertes no son clasificadas como homicidios, dado que su tipificación se circunscribe a muertes por “exclusión de ilicitud”<sup>9</sup>, muertes cometidas en legítima defensa con el objetivo de vencer la “resistencia” del presunto delincuente (Misse, 2011).

---

<sup>9</sup> El artículo 23 del Código Penal define que: "Não há crime quando o agente pratica o fato: I - em estado de necessidade; II - em legítima defesa; III - em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito."

Frente a esta práctica, diversas instituciones de defensa de los derechos humanos cuestionan las altas tasas de letalidad de los cuerpos policiales. En 2007, por ejemplo, en Rio de Janeiro se alcanzó el punto más álgido, registrándose 1330 muertes en todo el Estado, y 902 específicamente en la capital (Misses 2011). En los siguientes años ese indicador disminuyó, llegando a 1048 casos en 2009. Nótese que, en suma, fueron computados en el mencionado Estado de Rio de Janeiro 4,370 muertos entre 2007 y 2010. Ya en el caso de la ciudad de São Paulo (megalópolis con aproximadamente 11 millones de habitantes), los indicadores de letalidad policial han sido crecientes, pasando de 401 en 2007, a 397 en 2008, y luego creciendo el número de casos a 543 muertes en 2009. En el año de 2011 fueron registradas 961 muertes en los dos Estados más populosos de Brasil, cometidas por agentes del estado bajo el denominado auto de resistencia, ese indicador sería 42,16% mayor que el total de víctimas de países que aplican la pena capital.

En los últimos años una nueva estrategia viene implementándose para disminuir la violencia en algunas capitales brasileñas. En la ciudad de Rio de Janeiro fue divulgado el primer estudio referente al impacto de la Unidades Policiales Pacificadoras (UPPs). El mencionado estudio registra que en las 13 primeras unidades implementadas hubo una disminución del indicador de homicidios, muerte violenta, y autos de resistencia, pero no con relación a otros delitos, los cuales tuvieron un aumento ya que se tornaron visibles frente a las estadísticas oficiales, particularmente en lo concerniente a: incremento del número de desaparecidos, lesiones dolosas, violencia doméstica y familiar, amenazas, robos y todos aquellos vinculados al tráfico de drogas.

Cabe recordar que la figura del auto de resistencia fue creada durante el régimen autoritario para justificar la no prisión en flagrante del policía autor de homicidio, situación que caracterizaba un bajo grado de fiscalización, la prevalencia de la versión policial, una investigación laxa, y la ausencia de castigo a policías abusivos.<sup>10</sup> Vale agregar que, en el contexto del mencionado régimen también surgieron los denominados “escuadrones de la muerte” dentro de las fuerzas policiales. En la década de 1970 fue

---

<sup>10</sup> La reglamentación se efectivó según la Orden de Servicio n.º 803, de 02/10/1969 de la Superintendência da Polícia Judiciária del antiguo Estado de Guanabara, publicado en el Boletín de Serviço del día 21/11/1969.

extensamente utilizada la tortura, estas prácticas no tardaron en ser utilizadas como forma de “solucionar” los problemas de la seguridad pública, encubriendo ejecuciones extrajudiciales por la vía de los autos de resistencia, entonces entendidos como un mecanismo de control social.

Aunque Brasil ratificó en 1989 la Convención Internacional contra la Tortura, el Estado acabó siendo condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por dejar pendiente el castigo a violaciones de derechos humanos cometidas durante el régimen autoritario (1964-1985). El asunto es complejo, principalmente por el desconocimiento de la Convención por parte del Supremo Tribunal Federal al reconocer la validez de la Ley de Amnistía, validando así el status de impunidad a los acusados de violaciones graves contra los derechos humanos, incluyendo crímenes como torturas, violaciones, desaparecimientos forzados y asesinatos. A pesar de la impunidad, cabe recordar que el Estado brasileño viene compensando vía indemnizaciones a las víctimas directas o a familiares de las mismas, llegando aproximadamente a U\$ 1 mil 250 millones de dólares. Paralelamente, en el ámbito de la memoria y la verdad se creó, en 2012, la Comisión Nacional de la Verdad, la cual tiene el plazo de dos años para investigar las circunstancias y los responsables por torturas, muertes y desaparecimientos de presos políticos en el país. Esta comisión no tiene carácter punitivo por cuenta de la confirmación de la ley de Amnistía por el STF.

La mayor parte de la seguridad pública es competencia y responsabilidad de los gobiernos estatales. En el ámbito federal podemos destacar una mayor iniciativa del gobierno en la implementación de políticas de protección a las libertades de los individuos con relación al trabajo. En esa línea, en 2005 el gobierno de Lula creó el Pacto Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo. En consecuencia, la erradicación del trabajo en condiciones análogas a la esclavitud viene contribuyendo a la liberación de trabajadores en esas condiciones. En 2011 se rescataron a 2,321 trabajadores en 199 operaciones de fiscalización lo que suma en casi más de una década a más de 40 mil trabajadores rescatados bajo ese régimen (Ver Cuadro 1).

### **Cuadro 1: Operaciones de Fiscalización para Erradicar el Trabajo esclavo – SIT/RTE. Brasil (1995-2010)**

En lo concerniente a los derechos civiles, estos se encuentran expresados en los primeros capítulos del Título II “De los Derechos y Garantías Fundamentales” de la Constitución de 1988. Según la Carta Magna inúmeros derechos y garantías individuales tienen la condición de cláusulas pétreas conforme el artículo 60 §4º inciso IV. Y entre las garantías que buscan asegurar el ejercicio del derecho se destacan mecanismos, procedimientos e instrumentos tales como: el *habeas corpus*, el mandato de seguridad – creación brasileña referente a la protección del ciudadano en la búsqueda de impugnar actos administrativo de las autoridades “manifiestamente inconstitucionales o ilegales”, el *habeas data*, el mandato de injunción, la acción de inconstitucionalidad entre otras.

Además de la protección constitucional también existen desdoblamientos normativos claros como son, por ejemplo, los *estatutos* que son un conjunto de normas con fuerza de ley que buscan reglamentar o estatuir la protección de segmentos vulnerables de la sociedad. Ejemplo de ello son el Estatuto de la Infancia y Adolescencia (1990), el Estatuto de la Tercera Edad (2003) y el Estatuto de la Igualdad Racial (2010). Paralelamente otras instituciones, como la Defensoría Pública buscan garantizar la defensa de los segmentos sociales más vulnerables ante los tribunales. Algo semejante se puede afirmar respecto a la Secretaria Especial de Derechos Humanos, órgano que tiene jerarquía de Ministerio, y que tiene la finalidad de articular e implementar políticas públicas orientadas a la promoción y protección de los derechos humanos.

El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) señala la necesidad de una mayor expansión de la Defensoría Pública, pues para cada grupo de 100 habitantes existe 1,5 de defensores públicos, situación que coloca en debate su viabilidad, credibilidad y eficiencia en cuanto al cumplimiento de las normas constitucionales referidas a la defensa de los derechos y garantías constitucionales. La ausencia de defensores coloca en evidencia otro problema: el de la desigualdad racial en sistema penitenciario brasileño. Nótese, por ejemplo, que la probabilidad que un negro esté en la cárcel es 5,4 veces mayor que la de un blanco y 3 veces mayor que la de un pardo. Más

grave aún es cuando consideramos el tiempo excesivo del preso privado de su libertad. Por cuenta de este déficit de defensores públicos se constató que, en 2009, aproximadamente 209 mil presos se encontraban encarcelados sin haber recibido una condena. Esto es, aproximadamente el 44% de 469 mil presos en todo el país aún no habían sido condenados. Y aquello que debía ser una prisión preventiva se prolongó a una condición de injusticia. En 2010, 21.003 presos fueron libertados como resultado de irregularidades procesales y de detención que hicieron que estos presos permanecieran más tiempo de lo que deberían. Dado que carecen de abogados aquellos ciudadanos terminan abandonados, lo que configura una evidente violación del principio constitucional de presunción de inocencia.

En lo relacionado a la sub-dimensión de los derechos políticos, Brasil ha desarrollado una intensa dinámica política electoral que viene consolidando y afirmando avances. Diversos derechos, como el de votar y participar en la vida pública, hoy son derechos reconocidos naturalmente en diversos niveles y subniveles, particularmente en las elecciones presidenciales, legislativas, estatales y municipales. Sin embargo, cuando analizamos el conjunto de sub-dimensiones se verifica una clara disociación entre la protección normativa y la aplicación real de los derechos, esto cuando nos referimos a las sub-dimensiones *dignidad personal* y *derechos civiles*.

## **2. LAS DIMENSIONES MÁS PROBLEMÁTICAS: Estado de Derecho y Solidaridad/Igualdad**

En el aspecto formal, el Brasil se destaca con relación a la mayor parte de los países de América Latina en las seis dimensiones sobre calidad de la democracia examinada en las páginas anteriores. Sin embargo, dos dimensiones se muestran altamente deficitarias, que son las siguientes: *Estado de Derecho* y *Solidaridad/Igualdad*. Resumidamente, la dimensión Estado de Derecho se refiere no sólo a la aplicación de la justicia y al cumplimiento de las normas legales por las diversas instituciones del Estado; como también a la aplicación coherente en casos equivalentes, independiente de diferencias de clase, condición social, cultural o de poder de los participantes en esos

procesos sobre la base de procedimientos preestablecidos y conocidos por todos (O'Donnell, 1998; Morlino, 1998).

A ese respecto, parece importante proponer que los sistemas judiciales existentes en el Brasil y en otros países adopten de forma clara y definitiva un *ethos* de irreversible orientación democrática – ponderación que no puede tomarse como obvia, preexistente, efectiva o evidente. Téngase presente que “Hay muchas características deseables en el ideal de un Estado de Derecho, pero en sí mismo un Estado de Derecho, en el cual rigen efectivamente las leyes establecidas, no es necesariamente democrático” (Levine y Molina, 2007, p. 41). Así, parece relevante y urgente construir un Estado democrático dotado de un sistema judicial cada vez más transparente, efectivo y sensible a las necesidades del país realmente existente.

En esta perspectiva la subdimensión *seguridad individual y el orden civil* que componen el análisis del Estado de Derecho evidencia un problema significativo para la democracia brasileña. Las estadísticas nacionales de violencia son alarmantes. Según datos de 2010, se contabilizaban 141,227 óbitos por causas externas o muerte violenta (homicidios, accidentes y suicidio). De forma desagregada en 2010 los homicidios llegaron a una tasa de 26,2 para grupos de 100 mil habitantes, o 49,932 víctimas. Entre 1990 y 2010 se registraron 891,848 óbitos; con una media anual de 42,468 muertes. La mayor tasa de homicidios llegó en 2003 con 51,043 óbitos. Así, existe una clara persistencia de la violencia homicida brasileña (Waiselfisz, 2012a, p. 18).

Waiselfisz también destaca que los homicidios están concentrados en grupos definidos por color o raza. Entre 2002 y 2010, la tasa de víctimas blancas bajó significativamente de 20,6 a 15,0 en cada 100 mil habitantes. Esto es, de 18,552 óbitos a 13,668, representado una caída de 27,5%. Entretanto, en el mismo período, la tasa de las víctimas afro-descendientes creció de 26,952 óbitos para 33,264, lo que equivale al crecimiento de 23,4%. En otro estudio (Waiselfisz, 2012b p. 16-18) verifica esa misma situación para el caso de los jóvenes negros. En ese segmento de población la tendencia de óbitos por homicidio es creciente. Si en 2002 se registraron 16,083 casos, en 2010

fueron registrados 19,840 óbitos. En otras palabras, en 2002 el número de óbitos de jóvenes negros representaba el 62% del total general, mientras que en 2010 ese mismo grupo representó el 75,1% de las estadísticas disponibles. En contraste, es decreciente la tasa de óbitos por homicidio de jóvenes blancos (de 9,701 casos en 2002 a 6,503 homicidios en 2010).

**Cuadro 2: Número de Homicidios. Jóvenes (15 a 24 años).  
Brasil, 2000/2010.**

Cabe destacar que, según el Consejo Nacional del Ministerio Público, el mayor número de homicidios están identificados por motivos fútiles o motivos banales, principalmente por peleas, conflictos entre vecinos, celos, discusiones, desentendimientos, violencia doméstica y de tránsito, y que están comúnmente asociados a la actuación impulsiva del autor del crimen. El porcentaje de estos crímenes es significativo con relación a los homicidios no banales. En el estado de Acre entre 2011 y 2012 representaron el 100% mientras que San Paulo y Santa Catarina llegaron a 80% en ambos estados.

El componente estructural de la violencia en Brasil también afecta directamente a los sectores más vulnerables de la sociedad como resultado de la situación de pobreza y desigualdad. Los pobres, además de su posición asimétrica en cuanto al acceso a recursos públicos, sufren también obstáculos indirectos en el marco de la estructura socioeconómica, particularmente los criterios subjetivos o raciales, que cuestionan los principios de igualdad de oportunidades o de disminución de la “desventaja” social para superar la reproducción permanente de las bajas condiciones materiales de vida. Esta segregación estructural ha afectado históricamente a los afro-descendientes, desde épocas que remiten a su migración forzada como esclavos al Brasil. Desde entonces en pocas oportunidades se implementaron políticas públicas de inclusión e integración social, consolidando una serie de deficiencias en materia de salud, educación, habitación, e ingresos de este mayoritario segmento.

Aunque las condiciones hayan mejorado sensiblemente, aún persiste una distancia relevante entre negros y blancos. Un ejemplo de ello es que los negros abandonan más temprano la escuela en función de la presión para ingresar al mercado de trabajo. Igualmente, ellos presentan menos años de estudio, y tasas de analfabetismo superiores con relación a los blancos. Entre 1996 y 2006 el impacto de las políticas públicas afectó de forma diferenciada a estos dos segmentos. Así la pobreza entre los blancos disminuyó 33% mientras que entre los negros sólo se redujo un 29%. Esta situación se agrava cuando se verifican diferencias intra-regionales (Ver Cuadro 3).

**Cuadro 3 - Proporción de pobres e indigentes según grupos seleccionados.  
Brasil 1996 y 2006**

En esa línea, parece plausible verificar que la situación de violencia es reflejo de una sociedad en la cual las nociones de democracia y de estado de derecho han tendido a ser relativizadas por las elites brasileñas. La configuración del mapa de la violencia en Brasil demuestra como la violencia se instala en las regiones más pobres y zonas más carentes de las ciudades del país. Configurando de ese modo una sociedad no pacificada. Al contrario, se trataría de una sociedad permeada por una diversidad de conflictos latentes. En donde la acción del Estado no ha conseguido una efectiva inclusión ciudadana o la difusión de valores democráticos.

En el informe *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça* (IPEA, UNIFEM, SEPM; 2008) se muestra que persiste la desigualdad educacional, la segregación de mujeres y negros en puestos de trabajo de menor calidad y el propio fenómeno social de la discriminación. Todo ello hace que los ingresos de los hombres blancos tiendan a ser más elevados que el de las mujeres y negros. Si los varones en general recibían en media R\$ 885,60 al mes, las mujeres apenas R\$ 577,00. Dentro de ese grupo los negros recibían cerca de la mitad del salario de los blancos, con R\$ 502,00 en media, contra R\$ 986,50 de los blancos. Si las mujeres son objeto de discriminación, la diferencia se torna visible entre mujeres negras y blancas. Con efecto dentro de este proceso de segregación se refuerza la segregación en mujeres, negras, y pobres muchas veces condicionadas

a trabajos de baja calidad, remuneración y que contribuyen a la reproducción del círculo vicioso de la pobreza (Ver Cuadro 4).

**Cuadro 4: Renta media de ocupación principal según sexo y raza  
Brasil, 1996 y 2006**

En el caso de las minorías que definen sus diferencias por cuenta de su orientación sexual también es posible verificar situaciones de violencia expresiva. De acuerdo con cifras dadas a conocer por la ONG Grupo Gay de Bahía (GGB), se confirma el persistente incremento de asesinatos de homosexuales y travestis, colocando al país en la parte superior del índice mundial de asesinatos de minorías sexuales. En los últimos 30 años, el número total ha superado las 3.500 víctimas. Obsérvese que en 2012 fueron documentados 338 homicidios de gays, lesbianas y travestis. Ello representa un incremento de 27% con relación al año 2011, en el que fueron registradas 266 muertes. A pesar de estos indicadores negativos, se han planteado algunos avances en las últimas décadas que han sido positivos. Ejemplo de ello es que Brasil es uno de los pocos países de América Latina que tiene una ley que castiga a quienes ejercen actos de discriminación de cualquier índole. Siendo considerados este tipo de delitos como muy graves llegando a ser tipificado como crimen inafianzable.

En el ámbito gubernamental, si bien el gobierno federal impulsa políticas para combatir el racismo y la discriminación, también ha implementado importantes acciones afirmativas. Entre las que se sobresale la Ley N° 12,711 aprobada en agosto de 2012 y que instituye el sistema de cuotas raciales y sociales para universidades federales de todo el país. Según ese instrumento legal, las universidades federales deben reservar 50% de los cupos para estudiantes que hayan cursado toda la educación secundaria en escuelas de la red pública, vinculando su distribución entre negros, pardos e indígenas. De esa forma se pretende promover la equidad y mejorar el acceso a la educación superior de las poblaciones históricamente discriminadas como ha sido en el caso de los pobres sean estos negros o indios.

Esta relativización del estado de derecho afecta directamente la calidad de la democracia en particular cuando tomamos en cuenta la sub-dimensión referida a la *corrupción* que coloca a Brasil en sexto lugar entre los 13 países latinoamericanos. Según el Informe de Percepción de la Corrupción (2012) presentado por la organización no gubernamental Transparencia Internacional, el país aparece clasificado en la posición 69ª (o 4,3 en una escala de 0,0 a 10,0), dentro de 174 Estados (Transparency Internacional, 2012). Ciertamente la corrupción se erige en un desafío muy serio, y es particularmente perturbador entre bien remunerados servidores y políticos de alta jerarquía – o los denominados crímenes de “cuello blanco”. Algunos estudios sugieren que aproximadamente dos por ciento del producto nacional bruto brasileño se pierden en diferentes modalidades de corrupción.

Existen mecanismos de control en la administración federal, pero su aplicación no siempre es efectiva u oportuna principalmente cuando se trata de entidades municipales, de grandes obras públicas, y de relaciones entre parlamentarios y empresarios. Una lucha más firme contra la corrupción es una demanda y clamor de buena parte de la ciudadanía principalmente por los efectos negativos que traen en el campo social y de las políticas públicas. Vale reiterar que recientemente fue aprobada la iniciativa legislativa popular con modificaciones en el Congreso de la llamada Ley de la *Ficha Limpia*, que busca imponer como condición la elegibilidad de candidatos para cargos electivos que estén vinculados a procesos de corrupción.

A las dificultades presentadas en la dimensión *Estado de Derecho* se suma la dimensión *Solidaridad/Igualdad* que se destaca por ser la que menos puntaje expresa dentro de la escala de calidad de la democracia. Los avances en este campo aún son una necesidad cuando nos referimos a la implementación de medidas que contribuyan a disminuir las diferencias y/o que busquen aliviar la pobreza y que, se promuevan los derechos sociales por medio de políticas públicas.

Ante ese desafío estructural, las políticas gubernamentales vienen contribuyendo a disminuir estos índices negativos. El índice de Gini, indicador que mide la desigualdad de ingreso y, que varía de 0 a 1, donde la desigualdad es mayor cuando llega a 1, muestra

que la desigualdad en el país se encuentra en constante caída desde 2003, llegando en 2012 a 0,519, el menor índice desde 1960.

### **Figura 5: Índice de Gini - Desigualdad en Brasil (1960-2012)**

Si la desigualdad viene disminuyendo, la pobreza no ha dejado de ser otro desafío para el Estado brasileño. En 2001, los índices de pobreza absoluta llegaron a 37,5%, y en 2009 este indicador cayó para 24,9% (CEPAL 2012). Se estima que en 2010 la extrema pobreza afecte al 8,5% de la población brasileña. Entre las políticas públicas federales que buscan disminuir la desigualdad y la pobreza podemos destacar los siguientes: (i) *Programa Bolsa Família*, programa de transferencia directa de recursos con contrapartidas y que beneficia a familias en situación de pobreza; (ii) *Programa de Aceleração do Crescimento*, programa de inversiones en infraestructura y que busca estimular los sectores productivos y al mismo tiempo llevar beneficios sociales para todas las regiones; (iii) *Minha Casa Minha Vida*, que es un plan habitacional entre el gobierno federal, la Caja Económica Federal y los gobiernos estatales y municipales, para la construcción de viviendas para las parcelas más pobres del país; y (iv) *Luz para Todos*, programa que busca llevar energía eléctrica a más de 10 millones de personas del medio rural; (v) *Brasil Carinhoso* que tiene como objetivo beneficiar 2 millones de familias que tengan niños hasta los 6 años de edad atendiendo a las familias que se encuentran en extrema pobreza (vi) *Brasil sem Miséria* direccionado a las familias que viven con una renta familiar de hasta 70 reales por persona y que en Brasil según el IBGE se encuentran en esta situación que afecta alrededor de 16,2 millones de brasileños.

Brasil tiene una larga tradición histórica en la protección al trabajador. Así, la Constitución de 1988 reafirmó esta tradición incorporando una serie de garantías como el *seguro desempleo*. La reinserción laboral también es uno de los objetivos del actual gobierno federal con la creación del Programa de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo (Pronatec) que prevé importantes recursos fiscales orientados a la concesión de becas de estudio para alumnos y trabajadores. Para garantizar la calidad del trabajo así

como las debidas condiciones laborales y de salubridad, el Sistema Federal de Inspección del Trabajo realiza inspecciones regulares. En 2011 la mencionada entidad impuso 73.628 multas, efectuó 103.080 notificaciones y realizó 138.143 acciones de fiscalización. De forma complementaria un sistema de protección a portadores de deficiencias está en vías de consolidación.

Una reciente conquista histórica ha sido la promulgación del Proyecto de Enmienda Constitucional N° 66/2012 aprobada por unanimidad por el Congreso Nacional, que equipara los derechos de las empleadas domésticas a la de los demás trabajadores urbanos y rurales. Con esta medida se busca formalizar en el mercado laboral cerca de 7 millones de trabajadoras que según datos del Ministerio de Trabajo, 80% son negras y el 94% son mujeres. De esa forma las trabajadoras adquieren nuevos derechos como la definición de una jornada de trabajo de 44 horas, con 8 horas de trabajo, el pago de horas extras en el valor de 50% del valor de la hora normal y la prohibición de cualquier tipo de discriminación en función de sexo, edad, raza, estado civil o deficiencia.

Si en el área urbana existe una clara protección a los trabajadores, ya en el área rural las dimensiones del conflicto toman proporciones diferentes. Según el informe de los Conflictos en el Campo de Brasil, el número de asesinatos cayó de 73 en 2003 a 23 en 2011 encontrándose entre las víctimas, numerosos líderes rurales y defensores del medio ambiente. La violencia se concentra principalmente en la región norte de Brasil donde la ausencia de una política de protección y seguridad individuales de la cual los gobiernos estatales son responsables ha llevado a que las prácticas de amenazas contra la vida sea el camino regular en los conflictos, materializándose el asesinato selectivo de 42 líderes rurales en los 10 últimos años.

El acelerado proceso de expansión de la frontera agrícola orientada principalmente a la exportación de *commodities* al mercado internacional, ha dejado como consecuencia negativa conflictos en estado latente, ya sea por la misma tierra, agua o motivos laborales. En el año 2000 el número de conflictos llegó a 660 mientras que en el 2005 llegó a su ápice con 1,881 conflictos, aunque en 2010 el número de conflictos

disminuyó a 1,184. El número de personas envueltas en los conflictos creció, en el año 2000 eran afectadas 556,030 campesinos quienes estaban envueltos directa o indirectamente en los conflictos de tierras, ya en 2009 el número creció a 628,009 personas. La tala ilegal de madera, la ocupación ilegal de tierras indígenas, la construcción de represas, y el trabajo en condiciones de esclavitud son entre los problemas más comunes que enfrentan las poblaciones rurales.

Si bien, el sistema judicial brasileño goza de amplia independencia y baja influencia política, su imagen y prestigio delante de la opinión pública son moderadamente positivas siendo permanentemente cuestionado el altísimo costo financiero, burocracia, corporativismo, baja propensión a someterse a controles internos y externos, lentitud, así como su limitada capacidad o disposición para castigar abusos, excesos y corrupción cometidos por sus propios miembros. A ese respecto parece pertinente constatar que algunas medidas fueron tomadas para intentar mejorar gradualmente la situación, un ejemplo de ello fue la creación del Consejo Nacional de Justicia. Estas acciones permiten intuir avances hacia una futura reforma judicial. Vale agregar que la justicia del trabajo es particularmente bien evaluada por la sociedad, en virtud de su eficiencia.

Ya el sistema carcelario viola los estándares internacionales asociados a los derechos humanos. Los presos son confinados a un régimen privativo de libertad en condiciones que violan sus derechos fundamentales, una expresión es la sobrepoblación en las cárceles que impiden condiciones mínimas de dignidad humana. La precariedad de las instalaciones y situaciones de insalubridad de las prisiones contradicen los principios de la Constitución así como las Ley de Ejecución Penal. Según datos del Ministerio de Justicia, en 2012 identificaba que 273,000 presos no habían terminado la educación primaria, mientras que 25,319 no fueron alfabetizados, afectando principalmente a un segmento social de bajos ingresos, jóvenes y negros. Asimismo, el sistema carcelario es extremadamente punitivo, las estadísticas muestran que cerca del 70% de los presos tiendan a reincidir.

En lo referente a las instituciones policiales se puede destacar la Policía Federal y la Agencia Brasileña de Inteligencia, ambas entidades a disposición del gobierno nacional. En 2004, se creó la Fuerza Nacional de Seguridad Pública la que se encuentra adscrita al Ministerio de Justicia con capacidad de apoyar e intervenir en localidades específicas del territorio, en virtud de solicitudes de las autoridades estaduais. La seguridad pública en el plano estadual les corresponde constitucionalmente a los gobernadores, quienes administran cuerpos policiales permanentemente cuestionados por la deficitaria instrucción profesional y prácticas cotidianas de abusos. Es verdad que existe una reforma policial en vigencia que propone mejorar el desempeño de los cuerpos de seguridad con nuevas tecnologías, mayores recursos financieros, constante capacitación técnico-profesional, y programas de seguridad comunitaria. Se espera que tales innovaciones en las políticas de seguridad pública permitan superar gradualmente las hasta ahora persistentes acusaciones de brutalidad, corrupción y otras prácticas semejantes – inclusive acciones delictivas de parte de ciertos policías. Un ejemplo positivo de seguridad pública han sido las tentativas de recuperación de zonas vulnerables de las ciudades mediante la imposición de Unidades de Policía Pacificadora – UPP.

En síntesis, parece pertinente agregar que el desempeño brasileño en lo concerniente al Predominio de la ley, a la legalidad y al *estado de derecho* es positivo – aunque insuficiente. Recuérdese que Brasil alcanza 2,83 (en una escala de 1,0 a 5,0). Numerosos analistas sugieren que el Estado brasileño tiene la capacidad de impulsar una recomposición del tejido social y de continuar implementado políticas públicas eminentemente democráticas. El resultado menos significativo resultó de la dimensión *solidaridad/igualdad*. Hay distribución y acceso a recursos desiguales, pues aún existen 16,27 millones de personas en situación de extrema pobreza, lo que representa el 8,5% de la población. Según datos del IBGE, la gran mayoría de brasileños en situación de miseria son pardos o negros, tanto en los áreas rural o urbana. La región Nordeste del país concentra la mayor parte de los extremadamente pobres, con 9,61 millones de personas, o 59,1% de los que están en esa situación.

Por otro lado, obsérvese que gracias a los esfuerzos de las políticas públicas de inclusión social y de reducción de la desigualdad, cabe destacar que la pobreza cayó

50,64% entre diciembre de 2002 y diciembre de 2010; y los 10% más pobres tuvieron un crecimiento de la renta acumulada en 91,2% entre 2001 y 2011. La perspectiva en ese sentido, por lo tanto, es positiva, una vez que las políticas de gobierno han contribuido a disminuir consistentemente indicadores sociales negativos, avanzando desde una perspectiva inclusiva.

## **Consideraciones Finales**

La transición brasileña a la democracia se caracterizó por ser de ruptura pactada-reforma pactada entre los diversos actores (Linz y Stepan, 1999), lo que significó una transición pacífica y sin amenazas posteriores al orden democrático. El desmontaje del orden autoritario se consolidó con la aprobación de la Constitución de 1988, en la que se reconocen plenamente los derechos individuales y colectivos, así como sus diversas garantías. Sin embargo, persiste una serie de problemas, en términos de la calidad democrática como se muestra en el estudio y reflexión de las ocho dimensiones anteriormente analizadas.

Casi 30 años después de la devolución del poder a los civiles, las evaluaciones sobre la calidad de la democracia brasileña sin duda sugieren resultados positivos. Actualmente, Brasil sería el quinto entre los 14 países latinoamericanos analizados. Una democracia de calidad, sin embargo, no se limita a los aspectos formales o del régimen político. Como resaltado en el presente libro, una democracia de calidad se conforma de una serie de elementos directa o indirectamente vinculados al devenir de las sociedades latinoamericanas contemporáneas, como la construcción de una ciudadanía plena y participativa, la confirmación del principio de la soberanía popular y el debate sobre el contenido y las promesas liberadoras y civilizadoras del proyecto democrático.

En todo caso, superadas las tensiones referidas al predominio civil sobre las fuerzas militares y de seguridad, se puede considerar que hoy las relaciones entre civiles y militares en Brasil son constructivas – un tópico importante que debe tenerse presente es que la actual mandataria del país fue presa y torturada durante el régimen autoritario imperante entre 1964 y 1985. Igualmente, la reciente creación de la llamada Comisión

Nacional de la Verdad es un intento de revisar las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el periodo militar. Queda pendiente evaluar los efectos que generará esa comisión, ya que no existe previsión de castigo a los ex-torturadores. De hecho, la investigación y la punición de los responsables por las violaciones a los derechos humanos durante el régimen autoritario, la consolidación del Ministerio de la Defensa encabezado por un civil, la modernización de las Fuerzas Armadas y la política de seguridad pública todavía son tópicos delicados de las relaciones cívico-militares vigentes en el país.

Por otra parte, es verdad que en muchas de las dimensiones de la calidad de la democracia, Brasil presenta indicadores particularmente positivos, como el referido a la *Responsabilidad Electoral*. Recuérdese que los informes de observadores internacionales atestan la confiabilidad y la transparencia del proceso electoral; los resultados no son contestados por las fuerzas política y sociales; hay organismos electorales autónomos y vinculados al Poder Judicial en los ámbitos nacional y regional y un cuerpo de leyes para regular todas las etapas del proceso; los partidos tienen libertad de organización y, por ley, precisan respetar la soberanía nacional, la democracia y los derechos fundamentales de las personas; la disciplina de partidos de la base de apoyo a los gobiernos nacionales ha aumentado; la volatilidad en la disputa para la Cámara Baja ha caído a niveles más bajos que los presentados por países con democracias más antiguas; y la identificación partidista de los electores creció entre las dos últimas ediciones de la encuesta ESEB. Sin embargo, hay necesidad de una reforma política para mejorar los estándares actuales de calidad democrática, referidos especialmente a la transparencia en el financiamiento de campañas electorales; la frecuencia de cambios, divisiones y fusiones de partidos; y la necesidad de ampliación de la representación tanto de mujeres y negros en la Cámara Baja que es muy inferior a su proporción demográfica.

Los obstáculos más relevantes que afectan a la calidad de la democracia brasileña están asociados a la inseguridad individual y el orden civil así como las asimetrías generadas por la desigualdad, que hacen parte de las dimensiones *Estado de Derecho* y *Solidaridad/Igualdad* respectivamente. En la primera, se observa cierta inercia en cuanto a permitir cambios al interior de las instituciones policiales. Ese es el caso de la policía

militar que no tiene una visión nacional del problema, que todavía conservan las viejas prácticas de formación alimentada con una sociedad muchas veces prejuiciosa, no enfrentando con eficiencia los fenómenos de la violencia urbana y tratando los ciudadanos de acuerdo con su posición en la estratificación social y color de piel. Además, la ausencia del Estado en vastas regiones de Brasil aún no permite un acceso igual a diversas instancias de la justicia.

Una explicación al bajo puntaje del país en las dimensiones *Estado de Derecho* (2,83) y *Solidaridad/Igualdad* (2,50) se debe al desigual avance de la institucionalización de la democracia brasileña que no ha afectado de forma homogénea todo el territorio nacional, como se observa a lo largo de las diferentes regiones. Es decir, el estado de derecho ha sido relativizado incidiendo de forma directa en cuanto a sus sub-dimensiones como la inseguridad individual y el orden civil contribuyendo a su vez a la configuración histórica de desigualdad y pobreza en el país.

Aunque el país tenga un sistema judicial sofisticado y caro, así como burocracias administrativas y policiales relativamente modernas, la credibilidad de tales instituciones entre la población es limitada. Esa contradicción se debe tanto a la continuidad de prácticas, lealtades y corporativismos muy enraizados, como a la corrupción, clientelismo, ineficiencia y discriminación de tratamiento, que son parte del proceso histórico de desigualdad estructural en Brasil. También se puede constatar una considerable distancia entre el orden jurídico-administrativo formal, de un lado, y de otro, la realidad socioeconómica a la que están sometidos los sectores menos favorecidos de la sociedad.

Además de la pobreza y desigualdad, la inseguridad individual es sin duda es uno de los problemas que la democracia brasileña tiene como desafío, pues no es posible la expansión de la ciudadanía sobre la base del miedo a ser asesinado, como demuestra la investigación realizada por IPEA en 2012 donde la mayoría de los entrevistados (62,4%) afirmó tener *mucho miedo* de ser asesinada, siendo la región del Nordeste del Brasil la que presenta un mayor énfasis del miedo con 73,4% en comparación con la región Sur del país con un 42,2% de miedo.

En esa perspectiva, la constitución del Estado de Derecho de orientación democrática ha sido muy difícil en virtud de la existencia de prácticas, lógicas y estilos desiguales de dominación en todo el país. Asimismo, es bastante evidente que la exclusión social, la pobreza, la desigualdad y la violencia constituyen graves amenazas para los procesos de consolidación democrática en un país donde no existen conflictos religiosos o étnicos relevantes. Por todo eso, Brasil, aunque con avances recientes, necesita de un progreso constante para conseguir mejorar los puntajes en las dos dimensiones más problemáticas.

Todo ello sin ignorar que para numerosos sectores de la sociedad brasileña el propio orden jurídico no es – o nunca fue – verdaderamente neutral. Para muchos ciudadanos brasileños las leyes fundamentales del país continúan atendiendo – como siempre lo hicieron – a los intereses estratégicos de la clase dominante. En tal sentido, las disputas que históricamente involucraron a actores subalternos e intereses de los poderosos se resolvieron casi siempre en favor de los segundos. Y cuando se trataba de disputas entre fracciones de la clase dominante, inclusive cuando tales disputas implicaban en desdoblamientos para toda la sociedad, los acuerdos y resultados generalmente eran logrados más allá de las instancias políticas, jurídicas o administrativas republicanas. En consecuencia, el Estado de Derecho, aunque deseable, no solo no ha sido completado, como es objeto de debate constante y de legitimidad aún en construcción.

En cuanto a la dimensión *Solidaridad/Igualdad*, la expansión en años recientes de las políticas públicas de inclusión social expresa que se trataba de una tarea pendiente y todavía por concluir. En el caso de que la orientación sea mantenida, la mejora sostenible de los indicadores tardará varios años. El camino recorrido ha mostrado señales de avance en materia de lucha contra la pobreza y la desigualdad, pero todavía insuficientes, dada la extensión de la brecha que necesita ser cerrada.

De los avances en la efectividad y disminución de la simetría de derechos de los ciudadanos depende la construcción de una ciudadanía completa y uniforme en Brasil. Si en el pasado se llegó a denunciar un proceso de desarrollo excluyente, quiere decir, un crecimiento económico asociado a la exclusión social – escenario particularmente evidente en la década de 1970 –, las políticas públicas implantadas en la actualidad

sugieren una preocupación y un esfuerzo para reducir la pobreza y la desigualdad. Esa cuestión es muy importante en virtud de su impacto en la opinión pública y en la propia consolidación de democracias de calidad. Al final, la democracia es un régimen político que no puede éticamente convivir con patrones de excesiva desigualdad como los observados en Brasil y en otros países latinoamericanos. En otras palabras, las democracias están esencialmente comprometidas con la construcción de sociedades más equitativas.

Con todo lo expuesto hasta aquí, es plausible predecir la gradual superación de los obstáculos y de otras prácticas inerciales que se colocan en contra de la afirmación de la estabilidad democrática y de la construcción de una sociedad más igualitaria, equitativa y justa en Brasil. Además, la mejora de los indicadores brasileños podría tener virtuosas consecuencias para los procesos democráticos de otros países de América Latina. Se hace evidente que Brasil dispone de los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para conseguir esa transformación estructural en un horizonte relativamente breve, desde que la trayectoria hasta ahora observada sea mantenida y reforzada. De lo contrario como afirma O'Donnell (2000), Brasil como muchos otros países latinoamericanos podrán encajarse dentro de la definición de Robert Dahl como poliarquías pero que no son democráticas o en todo caso, lo son de modo incompleto.

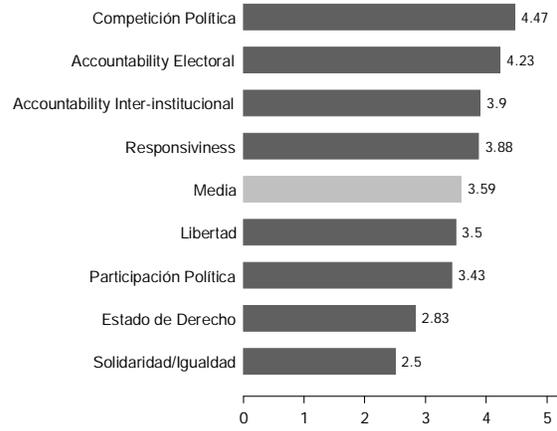
## Referencias Bibliográficas

- Angell, A., Kinzo, M. D. G., & Urbaneja, D (1992). Latin America. En D. Butler & A. Ranney (Eds.), *Electioneering: a comparative study of continuity and change*. Oxford Clarendon Press (pp. 43–69).
- Avritzer, L. (2006a) New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 623–637.
- \_\_\_\_\_. (2006b) Reforma política e participação no Brasil. En Leonador Avritzer & F. Anastasia (Eds.), *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte. UFMG, pp. 35–44.
- \_\_\_\_\_. (2008) *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. *Opinião Pública*, 14(1), pp.43–64.
- \_\_\_\_\_. (2010) *Living under a democracy: participation and its impact on the living conditions of the poor*. *Latin American Research Review*, 45, pp. 168–185.
- Bartolini, S. y Mair, P. (Eds.). (1990) *Identity, competition and electoral availability: the stabilization of European electorates, 1885-1985*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Braga, M. (2010) *Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistemas partidários institucionalizados*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, pp. 43-73.
- Braga, M. do S. S., & Jr, J. P.(2011) *Os partidos políticos brasileiros realmente não importam?* *Opinião Pública*, 17(2), 271–303.
- Carreirão, Y., & Kinzo, M. D. G. (2004) *Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002)*. *Dados*, 47(1), pp. 131–168.
- Castañeda, J. G. (2006) *Latin America's left turn*. *Foreign Affairs*, 1–8.
- Cepal / PNUD. (2012) *Panorama Social de América Latina – 2011*. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- Cleary, M. R. A. (2006) “Left turn” in Latin America? *Explaining the left's resurgence*. *Journal of Democracy*, 17(4), pp. 35–49.
- Cni-Ibope. (2012) *Pesquisa CNI-IBOPE Avaliação do Governo – Setembro de 2012*. Consultado el 10 de octubre de 2012. Disponible en <http://www.cni.org.br>,
- Holston, J. (2006) *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton University Press.
- Hughes, S. (2006) *Newsrooms in Conflict: Journalism and the Democratization of Mexico*. University of Pittsburgh Press.
- IBGE. (2010). *Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios Resultados do Universo*. Rio de Janeiro. Governo Federal.
- Ili, O. A. J. (2008) *Afro-Brazilian politics: white supremacy, black struggle, and affirmative action*. In P. K. Kingstone & T. J. Power (Eds.), *Democratic Brazil Revisited*. University of Pittsburgh Press, pp. 209–232.
- IPEA. (2012) *Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Acceso en 05 sep. 2012. Disponible en: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/120904\\_notatecnicadisoc09.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09.pdf)
- IPEA, (2012) *Sistema de Indicadores de Percepção Social. Segurança Pública*. Acceso en 22 de febrero de 2013. Disponible en: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120705\\_sips\\_segurancapublica.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120705_sips_segurancapublica.pdf)
- IPEA, UNIFEM y Secretaria Especial de Políticas para las Mujeres. (2008) *Retrato das desigualdades de gênero e raça. Análise preliminar dos dados*. Acceso en 10 sep. 2012. Disponible en: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/Pesquisa\\_Retrato\\_das\\_Desigualdades.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/Pesquisa_Retrato_das_Desigualdades.pdf)
- Jacobs, Lawrence; Cook, Fay & Carpini, Michell. (2009) *Talking together: public deliberation and political participation in America*. Chicago. The University of Chicago Press.

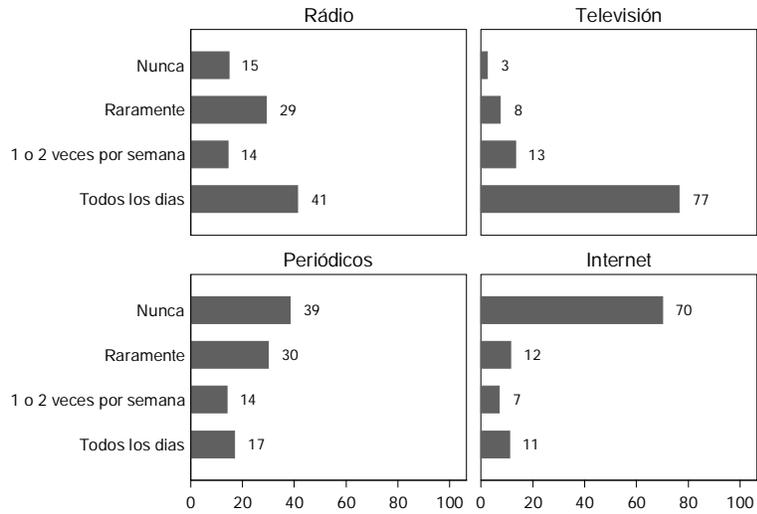
- Katz, G. y Morlino, Leonardo. (2012). *What Qualities of Democracy in Latin America. A Few Research Results*. Ponencia presentada en el XXII Congreso de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Madrid.
- Kucinski, B. O. (2007) *Antilulismo na campanha de 2006 e suas raízes*. En V. A. de Lima (Ed.), *A Mídia nas Eleições de 2006*. San Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, pp. 133–144.
- Lamounier, B., & Marques, A. H. (1992) *A democracia brasileira no final da “década perdida.”* En B. Lamounier (Ed.), *Ouvindo o Brasil: uma análise da opinião pública brasileira hoje*. Editora Sumaré, pp. 137–158.
- Lawson, C. (2002) *Building the Forth State: Democratization and the Rise of a Free Press in Mexico*. University of California Press.
- Limongi, F., & Cortez, R. (2010) *As eleições de 2010 e o quadro partidário*. *Novos Estudos*, v. 88, pp. 21-37.
- Limongi, F. y Figueiredo, A. C. (1995) *Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994*. *Dados*, v. 38, n. 3, pp. 497-525.
- LINZ, J. J. y STEPAN, A. (1999) *A transição e consolidação da democracia. A experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Paz e Terra.
- Maia, R. C. M. (2009) *Mediated deliberation: the 2005 referendum for banning firearm sales in Brazil*. *The International Journal of Press/Politics*, v. 14, n. 3, pp. 313-334.
- Maia, R. C. M., & Fernandes, A. B. (2002) *O movimento antimanicomial como agente discursivo na esfera pública política*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17(48), pp. 157–172.
- \_\_\_\_\_, & Marques, Â. C. S. (2003) *Apelo emocional para a deliberação: o vínculo homoerótico em telenovelas*. *Contemporânea*, 1(1), pp. 83–114.
- Mainwaring, S. (199) *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_, y TORCAL, M. (2005) *Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização*. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, pp. 249-286.
- Matos, C. (2008) *Journalism and Political Democracy in Brazil*. Lexington Books.
- Misse, M. (2011) *Autos de Resistência: Uma análise dos Homicídios cometidos por policiais na cidade*. Relatório de Pesquisa. Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência urbana. Universidade Federal de Rio de Janeiro.
- Mundim, P. S., & Maia, R. C. M. (2008) *A música entra em cena: Planet Hemp, dissenso moral e o debate sobre a legalização da maconha*. En R. C. M. Maia (Ed.), *Mídia e Deliberação*. Editora FGV, pp. 233-272.
- Neri, M. (2012) *Back to the Country of the Future: Forecasts, European Crisis and the New Middle Class in Brazil*. (FGV/CPS).
- Latinobarómetro (2011). *Informe 2011*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Levine, D. y Molina, J. (2007) *La Calidad de la Democracia en América Latina: una visión comparada*. *América Latina Hoy*, n. 45, pp. 17-46.
- O'Donnell, G. (2000) *Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial*. En Méndez, J. E., O'Donnell, G. y Pinheiro, P. S. (Eds.). *Democracia, violência e injustiça. O não-Estado de Direito na América Latina*. Paz e Terra, pp. 337-373.
- Patterson, T. E. (1994) *Out of Order*. Vintage Books.
- Pedersen, M. (1990) *Electoral volatility in Western Europe: 1948-1977*. En Peter Mair (Ed.). *The West European party system*. Oxford University Press, pp. 195-207.
- Perlman, J. E. (2008) *Redemocratization viewed from below: urban poverty and politics in Rio de Janeiro, 1968-2005*. En P. K. Kingstone & T. J. Power (Eds.), *Democratic Brazil Revisited*. University of Pittsburgh Press, pp. 233-256.
- Pogrebinscih, T., & Santos, F. (2011) *Participação como representação: o Impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional*. *Dados*, v. 54, n. 3, pp. 259-305.

- Porto, M. TV. (2007) *News and Political Change in Brazil: the Impact of Democratization in TV Globo's Journalism*. Journalism, v. 8, n. 4, pp. 363-384.
- Przeworski, A. (1975) *Institutionalization of voting patterns*. American Political Science Review, v. 69, n. 1, pp. 49-67.
- Roma, C. (2007) *Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar*. Dados, v. 50, n. 2, pp. 351-392.
- Sardinha, E. y Coelho, M. (2011) *Apesar da fidelidade, quase 100 trocaram de partido*. Congresso em Foco, 28 feb. 2011. Disponible en:  
<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/apesar-da-fidelidade-quase-100-trocaram-de-partido/>.
- Schedler, A. (1999) *Conceptualizing accountability*. En A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner (eds.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers, pp. 13-28.
- Tavares filho, N. (2008) *Excesso na edição de medidas provisórias*. Consultoria Legislativa, enero.
- Telles, H., y Mundim, P. S. (2012) *Internautas, verdes e pentecostais: Marina Silva e a emergência de uma terceira força política?*. 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.
- Transparency international. (2012) *Annual Report 2011*. Berlin: TI, 2011, consultado el 7 de septiembre de 2012. Disponible en <http://www.transparency.org/annualreport/2011>,
- UINEGRO. (2011) *Balanco eleitoral do voto étnico negro e presença dos negros no parlamento*. consultado en 9 de diciembre de 2012. Disponible en:  
<http://congressoemfoco.uol.com.br/upload/congresso/arquivo/balanco%20negro%20eleicoes.pdf>
- Vimeiro, A. C., & R. C. M. M. (2011) *Análise indireta de enquadramentos da mídia: uma alternativa metodológica para a identificação de frames culturais*. Revista Fa, 18, pp. 235-252.
- Wainselfisz, J. (2012a) *Mapa da Violência 2012. Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil*. (Instituto Sangari).
- Wainselfisz, J. (2012b) *A cor dos homicídios no Brasil*. (Instituto Sangari). Consultado en 13 de diciembre de 2012. Disponible en: [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012\\_cor.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_cor.pdf).
- Wainselfisz, J. (2011) *Mapa da Violência 2011. Os Jovens do Brasil*. (Instituto Sangari).  
Disponível en: <http://www.juventude.gov.br/conjuve/documentos/mapa-da-violencia-2011>. Consultado en 01 de enero de 2013.
- Wainselfisz, J. (2010) *Mapa da Violência 2010. Anatomia dos Homicídios no Brasil*. Instituto Sangari. Disponible en: <http://mapadaviolencia.org.br/pdf2010/MapaViolencia2010.pdf>. Consultado en 12 de diciembre de 2012.
- Zaller, J. R., y Price, V. (1993) *Who Gets the News? Alternative Measures of News Reception and Their Implications For Research*. Public Opinion Quarterly, v. 57, n. 2, pp. 133-164.

**Figura 1- Dimensiones de la Calidad de la Democracia – Brasil**

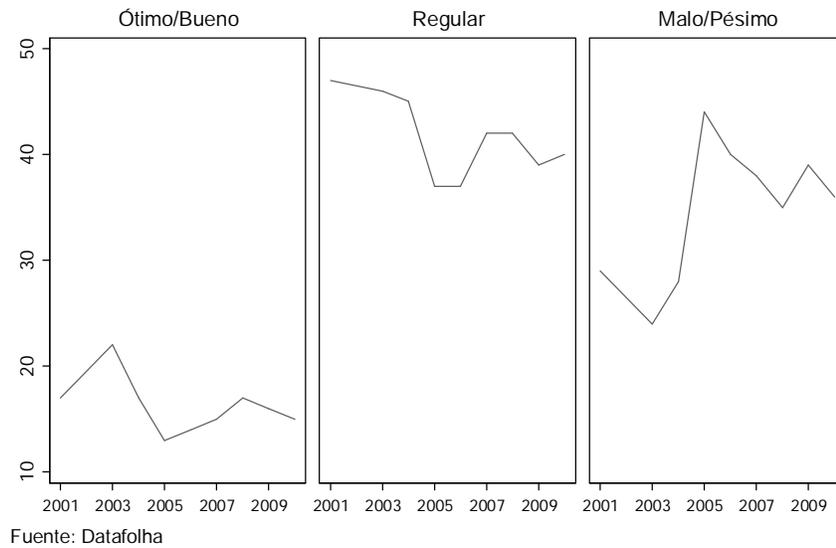


**Figura 2: Frecuencia con que ve, lee, escucha noticias en diferentes medios (%)**

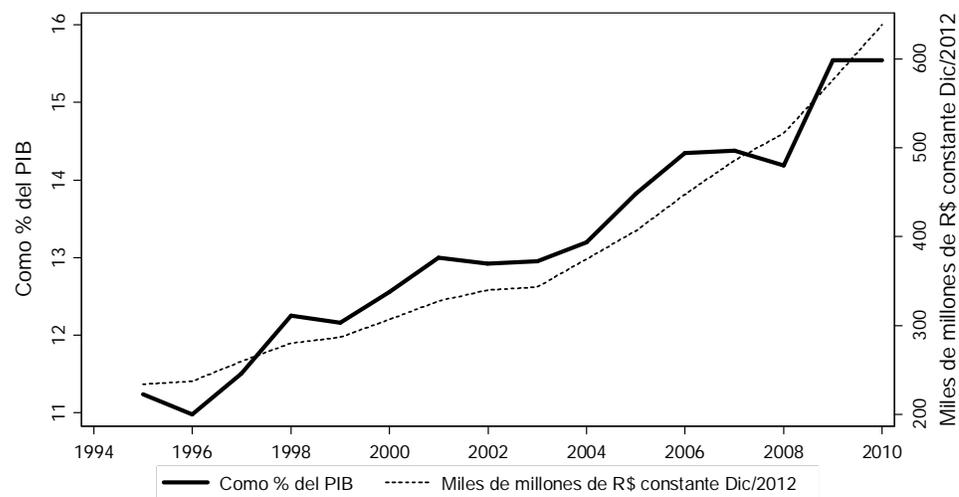


Fuente: ESEB 2010

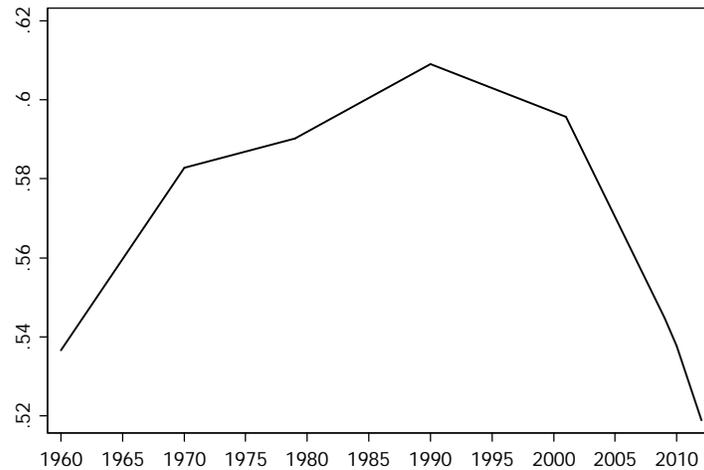
**Figura 3: Evolución de las evaluaciones (%) del Congreso Nacional por los brasileños, 2001-2010**



**Figura 4 - Trayectoria del Gasto Social – Brasil (1995-2010)**



**Figura 5: Índice de Gini - Desigualdad en Brasil (1960-2012)**



Fuente: CPS/FGV PME y Censur / IBGE y Lamongi (1973).

Obs. PNAD 1960 ajustado por Censur y PNAD 2010 y 2012 por PME

**Cuadro 1: Operaciones de Fiscalización para Erradicar el Trabajo esclavo – SIT/RTE. Brasil (1995-2010)**

| Año  | Nº de Operaciones | Nº de Establecimientos Inspeccionados | Trabajadores cuyos contratos fueron formalizados en el curso de la acción fiscal | Trabajadores rescatados |
|------|-------------------|---------------------------------------|--|-------------------------|
| 2010 | 143               | 309                                   | 2.745  | 2.628                   |
| 2009 | 156               | 350                                   | 3.412  | 3.769                   |
| 2008 | 158               | 301                                   | 3.021  | 5.016                   |
| 2007 | 116               | 206                                   | 3.637  | 5.999                   |
| 2006 | 109               | 209                                   | 3.454  | 3.417                   |
| 2005 | 85                | 189                                   | 4.271  | 4.348                   |
| 2004 | 72                | 276                                   | 3.643  | 2.885                   |
| 2003 | 67                | 188                                   | 6.137  | 5.223                   |
| 2002 | 30                | 85                                    | 2.805  | 2.285                   |
| 2001 | 29                | 149                                   | 2.164  | 1.305                   |
| 2000 | 25                | 88                                    | 1.130  | 516                     |

Fuente: Informe Específico de Fiscalización para Erradicación del Trabajo Esclavo

**Cuadro 2: Número de Homicidios. Jóvenes (15 a 24 años). Brasil, 2000/2010.**

| 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 17,501 | 18,135 | 19,207 | 19,731 | 18,599 | 17,994 | 18,073 | 17,475 | 18,321 | 18,510 | 17,923 |

Fuente: Waiselfisz (2011a)

**Cuadro 3 - Proporción de pobres e indigentes según grupos seleccionados.  
Brasil 1996 y 2006**

| Grupos Seleccionados | Pobreza |      | Indigencia |      |
|----------------------|---------|------|------------|------|
|                      | 1996    | 2006 | 1996       | 2006 |
| Blanca               | 21,5    | 14,5 | 8,3        | 4,5  |
| Negra                | 46,7    | 33,2 | 21,9       | 11,8 |
| Nordeste             | 57,9    | 44,3 | 30,4       | 18,0 |
| Sur                  | 22,3    | 12,6 | 8,0        | 3,5  |
| Total                | 32,7    | 23,8 | 14,4       | 8,1  |

Fuente: IPEA, UNIFEM y Secretaria Especial de Políticas para las Mujeres, 2008

**Cuadro 4: Renta media de ocupación principal según sexo y raza  
Brasil, 1996 y 2006**

| Color/ raza y sexo | Negros |       | Blancos |        | Total |       |
|--------------------|--------|-------|---------|--------|-------|-------|
|                    | 1996   | 2006  | 1996    | 2006   | 1996  | 2006  |
| Mujeres            | 340,8  | 383,4 | 718,3   | 742,1  | 561,9 | 577,0 |
| Hombres            | 570,9  | 583,4 | 1264,5  | 1181,1 | 962,2 | 885,6 |
| Total              | 483,0  | 502,0 | 1044,2  | 986,5  | 804,4 | 754,2 |

Fuente: IPEA, UNIFEM y Secretaria Especial de Políticas para las Mujeres, 2008