

EL PODER JUDICIARIO BRASILEÑO Y UN “NUEVO” CONTRATO SOCIAL

Jônatas Luiz Moreira de Paula*

PAULA, J. L. M. El poder judicial brasileiro y un “nuevo” contrato social. **Rev. Ciên. Jur. e Soc.** da Unipar. Umarama. v. 11, n. 2, p. 561-602, jul./dez. 2008.

RESUMEN: En vista de las recientes transformaciones políticas y económicas en Brasil desde la re-democratización, se observa la necesidad de restablecerse un nuevo modelo de contrato social, para que posibilite la necesaria transformación social. Para que eso efectivamente ocurra, se torna necesaria una nueva actuación de las instituciones políticas y sociales, especialmente el Poder Judicial, depositario de la eficacia de las cláusulas del nuevo contrato social.

PALABRAS CLAVE: Democracia. Contrato Social. Transformación Social. Poder Judicial.

1. Introducción.

2. El examen del contrato social. 2.1. Las características de las cláusulas del contrato social. 2.2. Los elementos objetivos de las cláusulas del contrato social. 2.3. Los elementos subjetivos del contrato social.

3. Revisando los parámetros clásicos del contrato social. 3.1. El contrato social bajo la perspectiva histórica brasileña. 3.2. El contrato social bajo la perspectiva económica. 3.3. El contrato social bajo la perspectiva individual. 3.4. El contrato social bajo la perspectiva social.

4. Nuevas cláusulas del contrato social. 4.1. Formas adecuadas de financiamiento de las inversiones públicas en provecho al social. 4.2. La manutención de la baja inflación. 4.3. Fortalecimiento de la clase media. 4.4. El combate a la criminalidad. 4.5. Una nueva concepción de representación política. 4.6. Manutención de la soberanía en un mundo globalizado. 4.7. Protección al medio ambiente.

5. El papel del Poder Judicial. 5.1. Introducción. 5.2. El Poder Judicial como fiador del contractualismo.

6. Conclusiones.

7. Bibliografía.

*Abogado. Profesor Titular de la UNIPAR (Universidad Paranaense). Maestro (Universidad Estadual de Londrina), Doctor (Universidad Federal del Paraná) y Pos-Doctor en Derecho (Universidad de Coimbra).

1. Introducción.

a)

La redemocratización del Brasil se dio en la segunda mitad de la década de 1980, a partir del gobierno del Presidente José Sarney en 1985 (primer presidente civil después de los presidentes militares desde 1964), seguido de la promulgación de la Constitución Federal en 1988 (conocida como la “Constitución Ciudadana”) y sacramentada con las elecciones directas para la Presidencia de la República en 1989 (que no había desde 1960).

Estabilizada el orden político, fue reordenada la sociedad por el bien económico, lo que resultó con suceso a partir del Plano Real (o Plano de Estabilización Económica) en 1994, con el consecuente control de la inflación. Con eso, se puede permitir la ascensión socio-económico de las categorías profesionales asalariadas y, especialmente, consolidar la clase media.

El orden jurídico se adecuó (y continua adecuándose) con los nuevos preceptos constitucionales, que incluyeron en el centro de todo: orden social, político y jurídico, destacándose los derechos humanos y el principio de la dignidad humana.

Por fin, la confianza al Estado brasileño vino con las reformas que ocurrieron a lo largo de la década de 1990, como las privatizaciones de las empresas públicas, la creación de las agencias reguladoras y la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementar nº 101, de 4 de mayo de 2000).

b)

Pero, necesitaba (y aún necesita) un mirar para las clases más bajas de la sociedad brasileña. Esa atención debe venir de una política estatal de inclusión social, como contrapartida a una serie de concesiones que permiten el progreso de las personas por el bien económico y político, como la igualdad, la libertad y la posibilidad de la propiedad privada.

Es verdad que tales políticas de inclusión social siempre estuvieron presentes en la historia política brasileña, en vista de la reconocida miserabilidad de su pueblo. Sin embargo, lo que se propone es que haya una política de Estado y no solamente una política de gobierno.

Ejemplos de políticas de gobiernos que no persistieron al largo de gobiernos existen a los millares, como fue el programa de distribución gratuita de leche para los niños en gobierno Sarney, pero que no hubo continuidad en otros gobiernos; o el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, implantando en el gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso, pero que no hubo continuidad en el gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. El mayor programa social del Presidente Lula, el Bolsa Familia, tiene como origen histórica la reunión de los diversos programas sociales del gobierno de Fernando Henrique

Cardoso (Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación y Vale Gas) y vino en cambio por causa del fracaso del Programa Hambre Cero.

c)

Así es necesario establecer programas de inclusión social que tengan estabilidad y continuidad. Estabilidad porque necesitan de una disposición política de realización de esos programas, independientemente del gobernante de plantón. Continuidad porque necesita de una disposición presupuestaria, a punto de permitir las inversiones públicas en esos programas.

La estabilidad y la continuidad de los programas de inclusión social solamente podrán ser adquiridas cuando sean tratados como programas de Estado.

d)

Por ese motivo, se cree que ese momento es históricamente adecuado para repensar el contrato social y rever sus cláusulas, para renovar las concesiones clásicas condicionadas a la implantación de nuevas concesiones.

La estrecha relación entre las concesiones clásicas (como la seguridad individual, la igualdad, la libertad y la posibilidad de la propiedad privada, como visto en las doctrinas clásicas de Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jacques Rousseau) y de las nuevas concesiones (como las políticas de inclusión social, el combate a la pobreza y el respecto al medio ambiente) demuestra la interdependencia entre las clases sociales involucradas, porque son concebidas por una única y misma nación y esas cláusulas son a ella dirigida.

e)

El presente ensayo es una tentativa de despertar el debate acerca de un nuevo contrato social, adonde, principia por mostrar sintéticamente las variantes del contrato social y de las ideologías.

Después el texto describe analíticamente los deseos de la sociedad, bajo las perspectivas histórica, económica, del interés individual y del interés colectivo.

Posteriormente, el texto procura encuadrar los deseos sociales bajo la forma de cláusulas del contrato social, para estipularse nuevas concesiones, a fin de que se propicie la mejora de todas las cláusulas sociales, especialmente de las más desfavorecidas.

Por fin, el ensayo aborda el papel a ser ejercido por el Poder Judicial, como fiador del contrato social, por ser este un genuino Poder del Estado, al contrario de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que son Poderes en el Estado.

2. El examen del contrato social.

2.1. Las características de las cláusulas del contrato social.

a)

Se es permitido hacer una comparación, el contrato social está para la fe, así como una Constitución está para la Biblia. El contrato social representa la fe de una nación que se organiza y se mantiene organizada bajo un pacto político; el contrato social es el pacto de tolerancia entre las personas que componen una sociedad, a punto de evitar que haya el conflicto entre las personas o el conflicto social; el contrato social es la creencia en el Estado como agente mediador de las diferencias sociales y transformador de las diferencias sociales, a través de un permanente proceso de eculización.

Para que el contrato social pueda crear la fe, sus cláusulas deben generar mayor vínculo entre los miembros del cuerpo social que se propone vivir bajo un pacto político.

Por ese motivo, las cláusulas del contrato social son caracterizadas por ser genéricas, abstracción, obligatoriedad e impersonalidad.

Con efecto.

b)

Las cláusulas son genéricas porque visan alcanzar todas las hipótesis de interacción interhumana o entre clases sociales. Las cláusulas sociales no se destinan a reglamentar casos específicos, aunque sus estipulaciones puedan de ellas haberse originadas.

Las cláusulas del contrato social necesitan ser genéricas para abarcar las cláusulas de convivencia interhumana y entre clases sociales. Esas cláusulas de convivencia se apoyan en la igualdad y en la libertad. En la igualdad porque coloca en un plano formal, el mismo valor jurídico y político los individuos, de tal suerte que el origen o la ascendencia de una persona no se sobreponga sobre la otra, o para impedir que la condición financiera, cultural, racial, sexual o edad, de uno sea determinante sobre la de otro.

Cabrá a los gobiernos la estipulación específica de temas puntuales para rellenar el contenido implícito de las cláusulas sociales. En este aspecto, la igualdad formal debe dar espacio a la igualdad substancial, cuyo proceso de eculización se muestra necesario y determinante. Eso permite el tratamiento desigual de aquellos que son formalmente iguales bajo el punto de vista del pacto político. Las acciones afirmativas son buenos ejemplos de eso.

Tales políticas poseen aceptación constitucional en la medida y la proporcionalidad que visa corregir históricas distorsiones sociales. Eso significa que, a la medida en que tales distorsiones son corregidas, las políticas de acciones afirmativas tienden a desaparecer con la gradual eliminación de esas distorsiones sociales.

c)

Otra característica del contrato social es su abstracción, que significa la estipulación de concesiones mutuas con el intuito de trazar límites de conductas

genéricas de los individuos y de los grupos sociales.

De esa estipulación se alcanza la expectativa de crearse conductas ideales, aplicables a todos los individuos, de todas las clases sociales, y al Estado.

Las cláusulas del contrato social no se destinan a reglar situaciones específicas o excepcionales, puesto que, las concesiones hechas serán tratadas como reglas generales, en vista de la generalización del contrato social.

d)

Consecuentemente, otra característica del contrato es su obligatoriedad, porque, por imponer conductas ideales, las concesiones del contrato social se obligan, a fin de hacer efectivo, las condiciones políticas que el pacto fue celebrado.

Es verdad que esa obligatoriedad necesita del derecho positivo para tornarse exigible; pero, en un ambiente estrictamente político, las cláusulas del contrato social obligan todos los individuos y el Estado, como condición de manutención de una sociedad políticamente organizada y factor de legitimación del Estado.

e)

También es característica del contrato social su impersonalidad, que transcurre de la generalización y abstracción, de tal suerte que, ninguna concesión se dará en favor de una persona específica. Mientras haya el respeto al precepto republicano de la valorización de las instituciones y el respeto al principio de la igualdad.

Las concesiones son dadas a tres naturalezas políticas: la del ciudadano, cuya exteriorización física es del individuo y también del que va a nacer; la de las clases sociales, que puedan estar organizadas de acuerdo con los intereses o sus categorías de intereses profesionales; y la del Estado, ora visto como una entidad, fraccionado en los poderes que lo componen – Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial – y en los niveles políticos federativos (Unión, Estados y Municipios).

2.2. Los elementos objetivos de las cláusulas del contrato social.

a)

Los elementos objetivos se destinan a detectar la razón de ser de la existencia del contrato social. Por eso son elementos objetivos el consenso, su no escrituración, la dinámica y el carácter programático.

Se examina tales elementos.

b)

Núcleo central de todo el contrato social, el consenso significa en la

aceptación y adhesión de los ciudadanos en instituir una sociedad organizada y el Estado, con la finalidad de recibir en cambio beneficios sociales.

Es verdad que la doctrina política no concluyó se el consenso adviene de modo artificial o se es una extensión de una conducta artificial. Todavía, es verdad que las cláusulas del contrato social transcurren de la razón humana en formularlas, de acuerdo con los intereses y conveniencias, bien como en aceptarlas, para que se establezca una sociedad políticamente organizada y el Estado, y que ambos tengan respeto con los derechos individuales y sociales estipulados, y que exijan los deberes establecidos.

No se puede admitir la celebración de un contrato social en que las personas no sean libres para pactarlo. La libertad es el centro motivador del consenso; es el móvil de la razón humana que lleva el ciudadano a celebrar el contrato social.

Pero esa libertad es la libertad de conciencia – lo que presupone autonomía – y no física – lo que torna los presidiarios también pactantes –, motivo por el cual todos ciudadanos son libres, pues son dotados de razón.

c)

El contrato social y sus respectivas cláusulas no son escritos. El pacto social es un pacto de consenso, pero ni por eso un pacto tácito. Ellos existen a la medida en que las reivindicaciones individuales y sociales provocan un reajuste en las concesiones sociales.

Existen diversos ejemplos que demuestran la existencia del contrato social establecido en cláusulas no escritas en la historia reciente de Brasil. Se puede decir que la lucha por la redemocratización de Brasil, en la década de 1970, con las campañas por la amnistía y elecciones libres, bien como por la confección de una nueva Constitución.

Sin embargo, para mejor garantía del ciudadano y de la sociedad organizada, el Estado prefirió reglar en normas escritas las bases del contrato social en la vigente Constitución brasileña, con el origen popular del poder (artículo 1º), los principios básicos del Estado brasileño (artículo 2º) y las finalidades del Estado brasileño (artículo 3º).

Se puede afirmar, a respecto del artículo 3º de la Constitución brasileña, que se trata de una verdadera “minuta” del pacto social, pues su disposición es la afirmación expresa de la contraprestación estatal a los ciudadanos y la sociedad organizada. Son temas presentes la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades sociales, la promoción del desarrollo y la redistribución de rentas.

d)

En virtud de no haber escrituración de sus cláusulas, se puede concluir que el contrato social es dinámico, puesto que a todo momento sus cláusulas

y condiciones de concesión pueden ser revistas para establecer nuevas concesiones.

Surge así la concepción de que el contrato social no es estanque, contrariándose una aparente impresión de las doctrinas iluministas, porque éstas, se tenía un contrato social que buscaba solamente la institución del Estado y de los derechos individuales (igualdad, libertad y la propiedad privada). Eso permitía que el contrato social se presentara pronto y acabado con la simple realización de esas cláusulas.

Pero, con la doctrina de John Rawls, se percibió que hay un dinamismo en el contrato social, con la finalidad de permanentemente asegurarse de los medios de su realización.¹

Por eso, el dinamismo del contrato social permite que a todo momento sus cláusulas sean revistas, reajustadas, revocadas, cambiadas o acrecidas de nuevas cláusulas, toda vez que las condiciones sociales significaren una nueva revisión de las concesiones. Son ejemplo de las nuevas cláusulas con la cuestión ecológica, el trato de la globalización, la responsabilidad fiscal y mayor papel del Poder Judicial en la ejecución del contrato social.

e)

Por fin, las cláusulas del contrato social son programáticas, esto es, se destinan a imponer parámetros de las actividades políticas del Estado y también a los ciudadanos y sociedad organizada.

El “programatismo” del contrato social no actúa sobre el orden jurídico infraconstitucional, como así lo hacen las normas programáticas constitucionales. Al contrario, las normas del contrato social se van a constituir, también, las normas programáticas constitucionales.

Ejemplo de eso se da con el artículo 3º, de la Constitución brasileña, que es la expresión formal del “programatismo” del contrato social, y una vez normalizada, se presenta como normas programáticas para la actividad estatal y para el orden jurídico infraconstitucional.

2.3. *Los elementos subjetivos del contrato social.*

a)

Los elementos subjetivos visan detectar la razón de ser del consenso social en obtenerse un contrato social. Esos elementos subjetivos son la búsqueda

¹ Cf. RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997; *O Liberalismo Político*. 2ª edição. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 2000; *O Direito dos Povos*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001; y *Justiça como equidade – uma reformulação*. Organizado por Erin Kelly. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

por un ideal de justicia, la ideología y la conmutabilidad.

Pues.

b)

La busca de la ideal justicia es la esencia de cualquier pacto de ordenamiento social. La justicia es una palabra que posee diversas significaciones, que para los fines del pacto social, significa, en pocas palabras, la medida de la tolerancia de las personas. Eso porque las personas son diferentes, ellas poseen intereses diferentes, contradictorios y opuestos, que envuelven diversos temas, como económicos, políticos, sexuales, militares, personales, culturales etc. Esos intereses podrán entrarse en choque cuando imposible de imponerse el interés de uno sobre el otro.

Para evitar ese confronto y reglamentar las relaciones entre las personas sobre los diversos intereses opuestos, la justicia pasa a objetivarse por el orden jurídico, siempre que el deseo de que el derecho represente fielmente la justicia.

La justicia es un elemento subjetivo del contrato social porque, con ella, se mantiene viva las perspectivas de transformaciones sociales. Es la justicia el movible del dinamismo de las cláusulas del contrato social, pues como fue afirmado, a todo momento sus cláusulas y condiciones de concesión pueden ser revistas para establecer nuevas concesiones.

La fuente de la justicia esta diseminada en todos los intereses de las personas e intereses de las clases sociales. Esos intereses son verdaderas fuentes vivas y se mantienen permanentemente, mientras el ser humano fue dotado de razón y libertad de conciencia.

c)

La definición de la ideología es la definición de cual esquema de orden jurídico y orden económico pretenden los ciudadanos y las clases sociales organizar un orden social. Por otras palabras, la definición de una ideología significa cual modelo de justicia pretende a todos los pactantes tolerarse entre si.

Dada la diversidad de intereses y la conciencia histórica de los diversos modelos económicos por la cual pasaron naciones, se cree debido reconocer la posibilidad de la propiedad privada, para, con ella, permitir la creación de riquezas y así la progresión individual y de la sociedad. Todo progreso social se dio a partir de la progresión económica de la sociedad y los países que siguieron el régimen comunista tuvieron que transponerse para la economía privada. Son visibles las experiencias de Rusia, China y más recientemente el Vietnam.

Todavía, no se puede admitir que la economía privada sea objeto de “construcción de miserables”, como puede ocurrir en un régimen estrictamente liberal. También la historia muestra que recientemente el modelo liberal asumido por gobiernos latinoamericanos representó en el aumento de la pobreza de sus

pueblos, como nota Joseph E. Stiglitz.²

Así, se tiene como opción ideológica la socialdemocracia, pues esta se presenta como la mejor manera de coincidir los intereses económicos individuales y sociales y las contraprestaciones en beneficio de la sociedad, sobretudo de las clases más necesitadas.

Obviamente, la expresión ideológica socialdemocracia es muy amplia, pero es una ideología de Estado, de acuerdo con los propósitos y compromisos asumidos por él, como visto por cuenta de los artículos 2º y 3º, de la Constitución brasileña. Cabrá a cada gobierno, de acuerdo con su momento histórico y de las condiciones socio-económicas-políticas, rellenar la ideología socialdemócrata con programas puntuales y políticas de financiamiento de los programas estatales para la macroeconomía y para la inclusión social.

d)

Por fin, la conmutabilidad es el último elemento subjetivo del contrato social. La estipulación de derechos y deberes, formalizado en concesiones recíprocas. Puesto que el individuo y las clases organizadas que tratan de obtener el consenso en el contrato social, así lo hacen porque se disponen a reivindicar derechos y aceptar deberes como medidas necesarias para la construcción de un pacto político.

Por este motivo, es imprescindible en el contrato social que haya la conmutabilidad, esto es, la propensión de la estipulación de derechos y deberes es natural entre los miembros que pretenden establecer y mantener una sociedad organizada y un Estado de Derecho.

Sin embargo, con la conmutabilidad se busca evitar la desobediencia civil de algunos ciudadanos o de toda una clase social.

3. Revisando los parámetros clásicos del contrato social.

3.1. El contrato social bajo la perspectiva histórica brasileña.

a)

Las doctrinas tradicionales se dividen en comprender el contrato social como una asociación natural o una asociación artificial; consecuentemente, el Estado se dividiría en un organismo natural o en un organismo artificial. Además, conciben el contrato social como un momento único y de acuerdo con los principios naturales que lo crearon. Por eso, los propósitos de las doctrinas tradicionales se fundaban en temas básicos, como seguridad, libertad, igualdad y propiedad. Cupo a John Rawls fornecer bases para una moderna revisión del contrato social, mientras su doctrina aún se limitase sobre la igualdad y sobre las

² STIGLITZ, Joseph E. *Como hacer que funcione la globalización*. Traducción de Amado Diéguez y Paloma Gómez Crespo. Madrid: Taurus, 2006, p. 64-66.

posibilidades de un excepcional tratamiento desigual entre los individuos.

Esa visión “europea” o “norteamericana”, todavía, no se muestran adecuadas para relatar una posible existencia del contrato social en Brasil, o de cualquier instrumento legitimador de un pacto político por una asociación aplicable en Brasil. Los motivos pueden ser así clasificados: a) originadas por la independencia; b) originadas por cuestiones sociales; c) originadas por cuestiones políticas.

Se examina los tres motivos.

b)

Por cuestiones originadas por la independencia, se recuerda que la independencia brasileña no se dio a partir de un movimiento rebelde que postulaba por libertad. Al contrario, la independencia fue protagonizada, nada más nada menos, por Pedro, el hijo del rey Don João VI, que fue denominado Don Pedro I (en Brasil). Como si no bastase, Don Pedro abdicó del trono brasileño en 1831, a favor de su hijo Pedro II, para reivindicar el trono portugués, que había anteriormente abdicado a favor de su hija Maria da Glória, pero que fueron usurpados por su hermano Don Miguel. Don Pedro murió en 1834.

Por eso, el proceso de la independencia brasileña no fue una obra del acaso, sino un proyecto de expansión de poder de la familia regente.

c)

Otro aspecto a ser considerado es el originado por la cuestión social. Si fuera admitir la realización del contrato social a partir de la independencia brasileña, se habría que concluir que, solamente los portugueses y brasileños, natos o excedentes de estos, serían los contratantes. Se quedarían fuera del contrato social los esclavos negros y los indígenas nacionales. No había en la época de la independencia negros que no fuesen esclavos, y los indígenas no eran equiparados al pueblo blanco – europeo o brasileño –, razón por la cual recibían, desde entonces, un tratamiento diferenciado.

El proceso de eliminación de la esclavitud en Brasil comenzó a partir de la Ley del Vientre Libre, de 28 de septiembre de 1871, que concedía libertad a todos los niños que naciesen a partir de aquella fecha. Y, finalmente, la esclavitud fue extinta en 13 de mayo de 1888, con la Ley Áurea, beneficiando todos los negros, independiente de su edad y sexo.

Y desde entonces, no se hizo una política de integración del negro en la sociedad brasileña, especialmente a respecto de su condición de miserabilidad. Hay inúmeros indicadores sociales que demuestran altos índices de negros pobres y socialmente excluidos. Resumidamente, como muestra el Atlas Racial Brasileño, publicado en 2004, cerca de 65% de los pobres brasileños son negros, y 70% de los indigentes brasileños son negros. Además, 50% de la población negra brasileña está abajo de la línea de la pobreza, mientras que 25% de la

población blanca brasileña se encuentra en la misma situación. No bastando, 25% de la población negra brasileña está abajo de la línea de indigencia, mientras que solamente 10% de la población blanca está abajo de esa línea.³

Ese desequilibrio puede ser visto por una manera más simples: los negros y pardos contribuyen con 67,8% de los 10% de los más pobres de Brasil, respondiendo los blancos por 32,2%; al paso que los negros y pardos participan con 13,2% en los 1% más ricos de Brasil, en que los blancos responden por 86,8% en esa categoría. O por el facto de que 42% de los trabajadores blancos tienen cartera de trabajo, contra solamente 31,4% de los trabajadores negros; o porque entre los desempleados, la tasa de desempleo es mayor entre los negros en relación a los blancos (10,7% contra 8,7%); o porque el rendimiento mensual de los blancos es, en su media general, superior en 51% al rendimiento mensual de los negros.⁴

En relación al indio, debe recordarse que, con la llegada del colonizador europeo – especialmente el portugués –, comenzó el proceso de extinción de la población indígena. No se tiene un número cierto, pero las expectativas giran en torno de 1 a 10 millones de individuos existentes en 1500.

Con el inicio de la colonización, se intentó utilizar la mano de obra del indio, lo que resultó frustrado. Después, con las incursiones en el interior del Brasil, hubo diversas guerras, determinando la muerte de diversos indígenas. También la pérdida de tierras y el contacto con las enfermedades del hombre blanco, como resfrío, sarampión y viruela, también fueron factores determinantes para la reducción de la población indígena.

Actualmente, los problemas de los indios brasileños son relacionados a su propia supervivencia. Cuestiones como la reglamentación de tierras indígenas, respeto e integridad de ellas, oposición a la exploración sexual de las indias niñas son actuales; pero, la falta de comida y la respectiva desnutrición, resultando en la muerte de diversos indios en 2006 y 2007, son los problemas más recientes.

Por esos motivos, la actual población indígena brasileña está por vuelta de 460 mil individuos.⁵

En términos actuales, hay en Brasil, así como en los países del Tercer Mundo, graves indicadores sociales, que demuestran la existencia de abismos entre clases sociales, bien como fuerte concentración de rentas y la vulnerabilidad de las clases más bajas. Pero eso será mejor examinado en tópicos adelante.

³ http://www.planalto.gov.br/seppir/pesquisas_indicadores/raca/atlas_racial/ARB-Pobreza_e_Indigencia.pdf. Acceso en 27/04/07.

⁴ “Realidade em preto e branco”. Revista Desafios do Desenvolvimento. Dezembro de 2005. Ano 2. Nº 17. IPEA. Brasília, p. 49-50.

⁵ www.funai.gov.br Acceso en 27/04/07.

d)

La cuestión política se refiere a la representación política que las clases sociales deberán tener en la administración pública.

Brasil no contiene un pueblo homogéneo, pues acá se encuentran los indios, los negros, los europeos (predominantemente el portugués, pero con fuerte presencia de los italianos, alemanes y españoles) y japoneses. Entre esos pueblos hubo interacción, creándose miscegenaciones, a punto de, segundo datos de 2004, 51% de la población brasileña declararse de color blanca, 42% declararse de color parda, 6% declararse de color negra y 1% declararse de color amarilla o indígena.⁶

Esa diversidad racial, asociada a una división económica compleja, resulta en un pluralismo social contradictorio. Tales contradicciones provocan la dialéctica social que será resuelta por la democracia. El espacio político-democrático surge, así, como un local de disputa entre los intereses antagónicos de las clases sociales y económicas. Los agentes directos de esa disputa serán los representantes electos por el pueblo, los movimientos sociales y a las organizaciones civiles les serán deferidas la tarea de pronunciar la pauta de reivindicaciones.

A despecho de la importancia de la representación política, no se tiene observado el compromiso de los representantes con los deseos de sus representados. Esa desgraciada constatación ocurre desde la redemocratización de Brasil. Todos los gobiernos que se sucedieron desde la redemocratización fueron acusados de corruptos, sin excepción, alcanzando la figura del “mensalón”.⁷

También la indefinición ideológica de los políticos y sus partidos tienen afectado la representación política.⁸

Así que, ese gobierno ya enfrenta el problema de acelerar inversiones de infraestructura con cuestiones ambientales, a punto de poner en discusión cual perfil de Lula: ¿es un izquierdista? O ¿es un populista?

De todo modo, no hay una exacta correlación entre el perfil ideológico y político del representante con su práctica política. Y en ese aspecto, el representado también se siente desamparado de una representación de acuerdo

⁶ www.ibge/indicadore sociais2005 Acceso en 29/04/07.

⁷ El “mensalón” fue una forma de cooptación de partidos políticos para la base de sustentación del gobierno en el Parlamento consistente en la remesa de dinero oriundo de corrupción a partidos y parlamentares.

⁸ El segundo gobierno del Presidente Lula empezó con la dificultad en ejercer su proyecto político en razón de la incorporación de diversos partidos políticos en su estructura de regencia, de las más variadas ideologías, como los de la derecha (Partido Progresista), los del centro para la derecha (Partido Obrero Brasileño), los social-demócrata (Partido del Movimiento Democrático Brasileño y Partido de los Trabajadores) y los de izquierda (Partido Democrático Obrero; Partido Socialista Brasileño; y Partido Comunista del Brasil).

con sus convicciones políticas.

3.2. *El contrato social bajo la perspectiva económica.*

a)

Otro parámetro a ser revisto del contrato social se refiere a las perspectivas económicas que actualmente él puede dar. Esas perspectivas varían conforme la ideología dominante al momento del pacto.

Bajo un aspecto burgués, la libertad y la posibilidad de la propiedad privada son cláusulas impuestas en el contrato social, porque, de acuerdo con sus defensores, derivarían de la naturaleza. El empleo y la seguridad de los individuos serían una consecuencia del suceso económico de este modelo.

Pero, bajo un aspecto social, la estatización de la propiedad, o de algunos sectores de la economía, como los energéticos, comunicaciones y tierras para la agricultura, como se sucedió recientemente en Venezuela, Bolivia y Ecuador, sirvieron de marco para la construcción de una nueva ideología para el futuro próximo.

Tales restricciones a la propiedad privada, denominadas por jefes de esos países como “Socialismo del Siglo XXI”, procuran permitir mejor redistribución de la riqueza nacional, favorablemente a pueblos excluidos, especialmente los pueblos indígenas.

Por las palabras de Boaventura de Sousa Santos, el “Socialismo del Siglo XXI” es aún un concepto a ser desarrollado, pero ciertamente aprenderá con los errores del neoliberalismo de 1990 y con los propios errores del socialismo del siglo XX; es una ideología forjada en el Forum Social Mundial, que desde 2001 establece una pauta de un “otro mundo posible”, mezclando el capitalismo que genera riqueza con la justa distribución de ella, con los intereses gubernamentales y los intereses individuales, con el control público del Estado y la creación de espacios públicos no estatales, la lucha permanente contra la corrupción y contra los privilegios en razón de la burocracia o de la lealtad partidaria, con la promoción y difusión del conocimiento y el fin de cualquier forma de discriminación.⁹

Y ¿cual perspectiva debe ser adoptada en Brasil? Además, enterado de que un pacto social establece concesiones mutuas de derechos y deberes, que obligarían a todos los miembros de la sociedad organizada. Así, sobre esas cláusulas, ¿que concesiones son estas? Y, ¿en que grado y en que condiciones las concesiones son establecidas? Por fin, ¿es posible revisar las concesiones?

⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Socialismo do século 21*. Jornal Folha de São Paulo. Caderno Opinião. Edição de 07 de junho de 2007, p. A3.

Esas preguntas permiten construir nuevos parámetros revisionistas de la naturaleza política del contrato social. Por eso, viable su examen.

b)

Las concesiones básicas en un pacto social – libertad y la posibilidad de la propiedad privada – dependerán de la ideología reinante en dado momento histórico.

Es verdad que la seguridad de la población es un tema presente, pero en pesquisa nacional reciente, la mayoría de los entrevistados manifestaron que la creación de empleos, mejores empleos y el fin del desempleo como las principales causas de la inclusión social y el desarrollo nacional.¹⁰

En esta pesquisa, para 18% – la mayoría de los entrevistados – el futuro pasa por un empleo o trabajo, mientras 16% creen un buen futuro significa mejorar la situación financiera o conseguir estabilidad financiera, 7% creen que el futuro pasa por el estudio, 5% tener casa propia y tener salud y 2% el bienestar familiar, paz y menos violencia.

Los factores materialistas, acá representados por el empleo (la creación de más y mejores empleos) y mejor situación financiera, son las que más exprimen los anhelos personales de los entrevistados, con, respectivamente, 59% y 20%. Otros temas, como la educación y el fin de la violencia, recibieron, respectivamente, 24% y 11%. Podría el entrevistado escoger varias opciones y otros temas apuntados, fueron: salud, casa propia, fin de la corrupción y mejoras en el ensino y salud pública, pero ellas fueron poco cotados.

La violencia es apuntada como el mayor miedo de los entrevistados, ora dividida en guerras civiles o externas (22% de los entrevistados) y en la criminalidad (20% de los entrevistados). Los entrevistados de la región sudeste y de ciudades metropolitanas – considerada la más rica de Brasil – manifestaron preocupaciones con la criminalidad urbana.

Así, la situación económica del brasileño, acá comprendida en su empleo o trabajo, rendimientos y estabilidad financiera, se presentan como las causas más importantes para su propia existencia. En otra pesquisa, se apuró que 56% de los brasileños ganan hasta dos salarios mínimos al mes.¹¹

Se debe traer a la memoria que un salario mínimo en Brasil equivale a cerca de €136,732, en junio de 2007.

c)

Un nuevo parámetro del contrato social debe propiciar la inclusión social por el bies económico, por tal manera que tanto abarque los blancos, como los negros, indígenas y amarillos. Especialmente los negros, que históricamente

¹⁰ www.datafolha.folha.uol.com.br/po/dossie_utopia_23042000a.shtml Acceso en 30/04/07.

¹¹ www.datafolha.folha.uol.com.br/po/dossie_trabalho_02012002c.shtml Acceso en 30/04/07.

o fueron excluidos o puestos en la base de la economía, impidiendo, de todo modo, un crecimiento de toda una raza en la estructura social brasileña.

También no se puede olvidar de todas las personas que componen las clases económicas más bajas, sean ellas trabajadoras en régimen formal o informal, porque están excluidas por el bias socioeconómico.

Se cree así que, obtener una postura de Estado apto a realizar todo el proceso de inclusión social por el bias económico, como condición de manutención de concesiones individuales – la libertad y la posibilidad de la propiedad privada.

d)

Por esos motivos, se examina las preguntas anteriormente formuladas.

¿Cual perspectiva ideológica debe ser adoptada en Brasil? No se cree que el socialismo o cualquier forma de estatización de los medios de producción puedan traer una satisfacción personal del individuo frente al Estado. Ese es un facto histórico en que la disolución de la URSS-Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, bien como de todos los países de la antigua “Cortina de Hierro”, bien ejemplifican. También las reformas capitalistas ocurridas en China, más recientemente con la aprobación de una ley que protege la propiedad privada, demuestran el agotamiento del sistema de estatización o colectivización de la propiedad privada.

Por otro lado, no debe el Estado asumir una postura nítidamente neoliberal; las experiencias recientes en América Latina, y en especial en Brasil, no fueron satisfactorias y por eso permitió el crecimiento de gobiernos de izquierda en Brasil, Argentina, Ecuador, Bolivia y Venezuela.

Políticas públicas como la de superávit primario y de la privatización de las empresas estatales, oriundas del “Consenso de Washington” deben ser revistas, pues resultaron en pago de altas tasas de juros decurrentes de las deudas internas y externas, con la respectiva retracción en inversiones en áreas sociales y en infraestructura.

También los acontecimientos recientes en Brasil permiten concluir que es preciso hacer un mayor control en áreas consideradas estratégicas. Ejemplifícase con la crisis de la importación del gas boliviano¹², la posibilidad de la falta de energía eléctrica en 2010. la cuestión ambiental frente a las necesidades de inversiones en infraestructura; el mejor control del espacio aéreo brasileño; la

¹² Actualmente, la importación brasileña es de 30 millones de metros cúbicos diario de gas, al precio de US\$ 4,20 por un millón de BTU (unidad térmica británica). Antes de la intervención de Evo Morales, el Brasil pagaba cerca de 1,09 por millón de BTU. Desea Morales que el Brasil pague US\$ 5,00 por millón de BTU, pues fue ese precio el acuerdo con Argentina. Todavía, con la estatización de la exploración de los hidrocarbonatos por el gobierno boliviano en 1º de mayo de 2006, alcanzando empresa brasileña, hubo la dependencia brasileña del gas boliviano.

cuestión de la administración de los puertos marítimos, objeto de disputa entre partidos políticos que componen la base de sustentación política del Presidente Lula en el Parlamento; en fin, cuestiones como éstas involucran directamente el parque industrial brasileño.

Sin embargo, la perspectiva ideológica a ser adoptada en Brasil debe ser la socialdemocracia, teniendo en vista la población rechazar el modelo económico socialista, bien como el neoliberalismo no mostrarse adecuado para cambiar la realidad social.

e)

Existen, aún, otras cuestiones: sobre las cláusulas del contrato social, ¿que concesiones son estas? Y, ¿en que grado y en que condiciones las concesiones son establecidas? Por fin, ¿es posible revisar las concesiones?

Las concesiones establecidas en el contrato social deben ser distribuidas para mantener el equilibrio de las fuerzas sociopolíticas participantes. La adopción de la libertad y de la posibilidad de la propiedad privada no puede justificarse exclusivamente en la naturaleza de los individuos, pero, esto sí, apoyada en un criterio racional, que posibilita la mutua tolerancia y convivencia social, para el bienestar de todos.

Por ese motivo, la economía debe tener una función social bien nítida: distribuir entre los individuos la riqueza producida, pues será con esa distribución que podrá hacer la inclusión social por el bien económico. Solamente así el sistema capitalista tendrá la creencia necesaria para legitimarse entre la nación.

Consecuentemente, el grado en que las concesiones son establecidas por el contrato social será en límites mínimos para que no extinga la libertad individual y ni la posibilidad de la propiedad privada.

Pero, las condiciones que las concesiones son establecidas desde que haya la debida contraprestación social de un régimen económico que tiende a privilegiar pocos. El precio por no adoptarse un régimen económico estatificado o colectivista.

Las formas de contraprestación advén desde de la tributación de la propiedad, como de las rentas que ella produce y los encargos por la relación de trabajo para sostener toda una rede de protección social, en provecho de los excluidos socialmente.

Otra forma de la contraprestación es la eficaz aplicación de las inversiones públicas, partiéndose del presupuesto marxista de que el Estado es la representación política de una situación económica.

Por fin, las concesiones son posibles de ser revistas, desde que las contraprestaciones no sean debidamente cumplidas o porque desaparecieron las causas de la contraprestación social.

En ese aspecto, hay que destacar la dinámica del contrato social, a punto

de permitir la revisión permanente de sus cláusulas, concesiones y contrapartidas. El contrato social no es un pacto estanque, inmovilizado en el tiempo. Algunas cláusulas así pueden ser, pero ni todas las cláusulas y concesiones deben permanecer inmutables.

3.3. *El contrato social bajo la perspectiva individual.*

a)

El contrato social es un entrelazamiento de intereses divergentes, pero que, al construirse el bien común, ellos construyen una finalidad única y específica, la de provocar el bienestar de todos.

El análisis del bienestar social será en el tópico siguiente, puesto que, el éxito social en los términos en que se apoya ideológicamente el nuevo repensar del contrato social – socialdemocracia – presupone la posibilidad de éxitos personales del individuo.

Con efecto.

b)

Las perspectivas individuales originan de la posibilidad de éxitos personales. Esas perspectivas podrán venir por la libertad y por la posibilidad de la propiedad privada.

Pero, tales perspectivas de éxito individual presuponen la posibilidad política y jurídica del individuo en ellas pretender obtenerlas. Y para que eso pueda realizarse, es necesario que los individuos sean iguales entre si, pues en régimen político todos los individuos tienen la misma igualdad de buscar su satisfacción personal dentro de las reglas comunes y generales.

Las perspectivas políticas de la igualdad permiten que todos los individuos puedan buscar medios o acumular bienes capaces de traerles la deseada felicidad.

c)

La igualdad es una concesión política en que el individuo es visto en su individualidad, esto es, desaparecen los orígenes de raza, de clase social, de categoría profesional, de clase económica, de instrucción, de credo religioso, de sexo, de edad etc. En fin, es el individuo visto a partir de su “universo individual”.

d)

Esa igualdad es formal, pues es concebida en plan político y jurídico, mientras, no es concebida en un plan económico, adonde solamente podrá ocurrir en un régimen político de la socialdemocracia.

La igualdad material solamente podrá ocurrir bajo otra cláusula del contrato social, que es la perspectiva social, lo que será visto en el tópico

siguiente.

e)

La igualdad no es un fin en si mismo, pero un medio para avances personales. Con los avances personales, podrá los beneficiarios exonerar el Estado de los encargos esenciales, tales como la educación, la salud pública, la seguridad, la habitación y de la red de protección social.

Además, con los avances personales, se cría la posibilidad de mayor capacidad de tributación de la persona, contribuyendo, así, para un mayor financiamiento de las actividades gubernamentales.

3.4. El contrato social bajo la perspectiva social.

a)

Las perspectivas sociales clásicas en un contrato social representan una contrapartida en beneficio a la corporación social. Es una medida compensatoria que el contrato social hay de imponer en razón de la adopción de un régimen de igualdad y que posibilita la propiedad privada.

En una ideología socialdemócrata, la economía tiene el nítido carácter de financiar las inversiones públicas en políticas sociales, a través de la tributación. Eso ocurrió después de la experiencia neoliberal del final del siglo XX, cuándo hubo las privatizaciones de las empresas públicas de acuerdo con el recetario del Consenso de Washington de los años 1990.

Esa experiencia no se resume al Brasil, pero es vista en otros países sudamericanos, como Argentina, Uruguay y Chile. La Venezuela, bajo régimen del Presidente Hugo Chavez, llega a imponer una dirección inversa, cuándo pasa a re-estatizar todo el proceso de exploración, producción y refinamiento de petróleo. Ese modelo está siendo seguido por Bolivia con su gas natural, pero sin el control de todo el proceso de exploración y producción, pues no tiene condiciones financieras y tecnológicas en ese momento.

b)

La imposición de la riqueza nacional financiar el desarrollo social requiere una revisión en sus métodos de ejecución por el Estado. No se tolera más las expensas irresponsables, a punto de desequilibrar las finanzas públicas.

Históricamente, los gobiernos sudamericanos no ejercían con eficacia el control de las expensas públicas, generando, con eso, déficit en las cuentas corrientes, lo que, por su vez, generaba la tomada de dinero prestado y así mayor adeudamiento del Estado, o la práctica pura y simple de más emisión de moneda nacional, causando el fenómeno de la inflación. De todo modo, eso restringía la actividad pública en provecho social, pues con el adeudamiento o con la inflación, no habría mayores condiciones de inversión pública, eso sin hablar en los males

sociales causados por la inflación, como la decadencia del poder de consumo y la recesión de la economía. El resultado de eso todo es el aumento de personas en la línea de pobreza y mayor encarecimiento del Estado en expensas para la recuperación de esta gente.

Así, como uno de los instrumentos de combate a la inflación y de manutención de las cuentas públicas, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso fue aprobada la ley de responsabilidad fiscal, destinada a disciplinar las expensas públicas (Ley Complementar nº 101, de 4 de mayo de 2000).

El ámbito de la actuación de la Ley de Responsabilidad Fiscal atinge todos los poderes públicos, de todos los niveles políticos, la respectiva administración directa, el Ministerio Público, las autarquías públicas, las fundaciones públicas, los fondos y las empresas públicas, controladas o dependientes del Estado.

Por eso, la administración pública brasileña, que se había modernizado con la Constitución de 1988, pasó a exigir un mejor planeamiento de sus recetas y, sobremanera, las expensas, para que no se crease déficit público.

c)

Todavía, si la ley de responsabilidad fiscal representa para la administración pública, de modo general, y para los contribuyentes, un marco responsable en la ejecución de expensas, para la población que necesita de ayuda del Estado, ella representó (o aún representa) una seria amenaza de cortes de benevolencias públicas.

Eso ocurrió, principalmente, en los primeros años de vigencia de la ley, cuando las administraciones públicas no estaban preparadas para encuadrarse a los límites contables.

También se puede verificar en el primer gobierno de Lula una limitación de las benevolencias públicas a partir de su principal programa social, el “Bolsa Familia”. Ese programa envía una cierta cuantía de dinero a una familia (entre R\$ 15,00 a R\$ 95,00)¹³ que, desgraciadamente, no recibe renta superior *per capita* a R\$ 120,00, esto es, mal alcanzando el equivalente a la mitad de 1 sueldo mínimo.¹⁴ La contraprestación de la familia es mantener los niños en la escuela – y así evitar que ellos trabajen en edad infantil –, bien como mantenerlos frecuentando la escuela.

Actualmente, el Programa Bolsa Familia atiende a poco más de 11 millones de familias brasileñas, con previsión de inversiones equivalente a 0,4% del PIB-Producto Interno Bruto.

d)

Así, en una nueva perspectiva, se cree que el Estado debe asumir una

¹³ En junio de 2007, eso significaba entre €\$ 5,721 a €\$ 36,238.

¹⁴ En junio de 2007, 1 sueldo mínimo en Brasil era de R\$ 380,00, lo que equivalía a €\$ 144,953.

responsabilidad social en la gerencia de los recursos públicos, pues la buena gestión fiscal no es aquella que permite solamente superávit primario, pero aquella que permite control de las cuentas públicas asociado a buenas inversiones sociales.

Se cree que así, se estará delante de una nueva condición en el contrato social: la cláusula de responsabilidad social como condición de ejecución de todo un pacto político.

4. Nuevas cláusulas del contrato social

a)

En razón del surgimiento de nuevos horizontes por causa del restablecimiento de la democracia y de la estabilidad de la economía, nuevas cláusulas del contrato social deben ser inseridas en vista de la dinámica social y de los desafíos que un mundo globalizado está a imponer.

Esas nuevas cláusulas del contrato social pueden referirse a asuntos internos y a asuntos externos. Se llama “asuntos internos” las nuevas cláusulas del contrato social que son concebidas en el ámbito del pueblo brasileño, a través de sus necesidades y deseos posteriores al establecimiento de las cláusulas clásicas del contrato social con la redemocratización, y que adquieren estabilidad y universalidad en la conciencia nacional en admitirlas y aceptarlas como concesiones políticas en el pacto social. Así los “asuntos internos” son cláusulas posteriores y de repercusión nacional.

Por otro lado, las cláusulas de los “asuntos externos” son aquellas que son concebidas en razón de la presencia del Estado brasileño en la comunidad internacional, a través de compromisos asumidos para el bienestar social de los pueblos, a partir de una revisión del Consenso de Washington. Así los “asuntos externos” son cláusulas dinámicas y de repercusión mundial, ora en el ámbito continental, ora en ámbito global.

b)

La necesidad de abordaje de las cláusulas de “asuntos internos” y “externos” se justifica por tratarse de nuevos tipos de concesiones que el Estado establece en virtud de la dinámica socio-política-económica.

Por referirse a nuevos tipos de concesiones su análisis se muestra más importante aún, en vista de tratarse, puntualmente, de una nueva base social y política de relación entre el ciudadano, la sociedad organizada y el Estado.

Sin embargo, se examina esas nuevas cláusulas del contrato social que tanto trata de asuntos internos como de asuntos externos.

De facto.

4.1. Formas adecuadas de financiamiento de las inversiones públicas en provecho al social.

a)

La bonanza económica debe estar directamente asociada con la repartición de la riqueza con las camadas más necesitadas de la población.

Eso porque, por ejemplo, las reservas cámbiales (más de US\$ 120 billones en junio de 2007) no se destinarán a las inversiones públicas para impulsar la economía, mucho menos para inversiones públicas para la inclusión social, pero servirán, en principio, para reserva fiscal y así evitar ataques especulativos en razón de crisis cámbiales que puedan ocurrir en el futuro.

Refuerza esa triste constatación la información de que el esfuerzo fiscal gubernamental permitió una “holgura” de cerca de US\$ 7 billones. Pero ese esfuerzo es marcado por la caída de los juros y por una severa política fiscal, que prima por el superávit primario.¹⁵ O sea, parte de ese “lucro” será destinada al pago de la deuda pública.¹⁶

Por lo tanto, es una riqueza que nada sirve al pueblo más sufrido; es una riqueza que no se destinará, de forma inmediata y directa, a la corrección de las distorsiones sociales y ni impedirá que, por ejemplo, la miseria deje de ser causa de la violencia; es una riqueza que no permitirá el crecimiento de la economía privada y ni propiciará el aumento de empleos formales, y así también no generando aumento de la recaudación de la seguridad social.

En fin, es una riqueza que no realizará la inclusión social; es solamente una riqueza generada por la globalización destinada a evitar los maleficios de la globalización, en virtud de un temor en el futuro.

b)

Además, con las privatizaciones de las empresas estatales y públicas, el financiamiento del Estado brasileño (así como en muchos países latinoamericanos) pasó a ser solamente por la tributación de los ciudadanos y de las empresas privadas.

Como afirma Claus Offe, las determinaciones funcionales del Estado neoliberal envuelve la privatización de la producción, lo que implica en la prohibición estructural del poder público de organizar la producción material segundo sus criterios políticos, y la dependencia de los tributos, como fomentador del presupuestamente público.¹⁷

¹⁵ Se comprende por superávit primario el saldo en las cuentas públicas entre las recetas obtenidas y los gastos con coste con insumos y plantilla de pagos, excluyendo los pagos de juros de la deuda pública.

¹⁶ Periódico Folha de São Paulo, Cuaderno Dinero, edición de 21 de mayo de 2007, p. B1.

¹⁷ OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de

De esta forma, solamente con la tributación de la sociedad civil que se podrá financiar las políticas de inclusión social. A respecto de la responsabilidad fiscal ya hubo su examen en tópico 3.4 de ese texto.

Por ese motivo, la inclusión social dependerá de fuertes inversiones públicas, que deberán estar previstas en anterior ley presupuestaria.

Pero, desgraciadamente, se tiene tornado común la práctica de contención de las verbas públicas, a fin de asegurar la posibilidad de realizarse superávit primario.

La política de superávit primario puede presentarse como política de responsabilidad de la gestión fiscal, pero ella esconde una política de metas que resulta en una retracción de recursos financieros para las inversiones públicas.

El resultado de todo eso, es la reducción de los recursos públicos que podrían ser destinados a las inversiones públicas, una vez que la ejecución no es obligatoria.¹⁸

c)

Así, se queda la cuestión: ¿cómo financiar adecuadamente las inversiones públicas? Además, ¿cómo tener una fuente de recursos destinada a realizar la debida inclusión social?

Esas cuestiones procuran examinar la posibilidad de insertarse una cláusula en el contrato social para garantizar una fuente permanente para las inversiones públicas que visen la inclusión social.

Es lo que se procura examinar.

d)

Por causa de eso, se sugiere que la ley presupuestaria no tenga un carácter prospectivo, y sí un carácter vinculativo, de tal manera que las expensas programadas sean obligatorias.

Y para garantizar el cumplimiento de las expensas programadas, se sugiere aún que haya control jurisdiccional de la ejecución de ley presupuestaria. Ese control surge por la posibilidad de la jurisdicción en realizar la justicia social, en claro rompimiento con la doctrina tradicional de la separación de los poderes.¹⁹

e)

Pero se queda una cuestión de extrema importancia: ¿cuál es la mejor manera de hacerse una correcta inversión pública en provecho social? Ciertamente, la respuesta será aquella que visa combatir la pobreza.

Pero, ¿cómo es posible medir la pobreza? Para eso, ¿bastaría simplemente distribuir dinero al pueblo, conforme su condición económica, o

Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 123-124.

¹⁸ PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. *A Jurisdição como elemento de inclusão social: revitalizando as regras do jogo democrático*. Barueri: Manole, 2002, p. 61.

¹⁹ PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. *A Jurisdição como elemento de inclusão social...*, p. 82.

sea conforme su renta *per capita*, para costear las necesidades básicas de una familia? O ¿sería conforme la capacidad de consumo de una familia en relación a la cesta básica?²⁰

Para el Banco Mundial, la pobreza sería medida por su índice económico, que es el equivalente a la persona poseer menos que US\$ 1,0 por día, para su consumo diario – correlación del poder de paridad de compra.

Se cree que no es posible medir la pobreza solamente por el criterio económico, teniendo en vista que ese criterio está abajo de las necesidades humanas, y porque el fenómeno de la pobreza atinge no solamente la persona y la sociedad, pero también sus espíritus. Eso significa que no se puede resolver el problema de la miserabilidad simplemente con la mera distribución de dinero; es necesaria una visión interdisciplinaria a respecto del tema.

Lo que se propone adelante, es una nueva forma de abordaje de la pobreza, en sus varios aspectos, para comprenderla como un fenómeno de vulnerabilidad, cuyo suceso en su combate permitirá la ascensión social consolidada de las personas de las clases más bajas.

De facto.

f)

En estudio elaborado por el IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, órgano vinculado al Ministerio del Planeamiento del gobierno brasileño, con base en informaciones colectadas por la Pesquisa Nacional por Muestra de Domicilios, realizado por el IBGE-Instituto Brasileño de Geografías y Estadísticas²¹, se tornó posible evaluar la pobreza no solamente por los barrios, municipios y países, pero por los grupos demográficos específicos, como los negros, niños, ancianos y analfabetos. Con eso, se propició detectar las seis dimensiones de la pobreza.

La primera dimensión es la *vulnerabilidad*, cuyos ítems son compuestos por la fecundidad, atención y cuidados con niños, adolescentes y jóvenes, atención y cuidados especiales con los ancianos, dependencia demográfica y la presencia de la madre. Los indicadores de esa dimensión de la pobreza apuntan que la ausencia de la madre, sea cual el motivo, significa una probabilidad mayor de exposición del infante a trabajo en actividades extenuantes, de evasión escolar o las enfermedades sin atención médica adecuada.

La segunda dimensión es la *falta de acceso al conocimiento*, que tiene sus ítems compuestos por el analfabetismo, nivel de escolaridad formal y calificación profesional. Los indicadores de esa dimensión de pobreza apuntan la

²⁰ Se comprende por cesta básica un conjunto de alimentos básicos para manutención de una persona durante un mes.

²¹ “As dimensões da pobreza”. Revista Desafios do Desenvolvimento. Janeiro de 2007. Ano 4. Nº 30. IPEA. Brasília, p. 38-45.

presencia de adulto analfabeto en la familia, ausencia de adulto con escolaridad secundaria completa y ausencia de trabajador con calificación media o alta.

La tercera dimensión es el *acceso al trabajo* (*oportunidad que una persona tiene de usar su capacidad productiva*), cuyos ítems son compuestos por disponibilidad de trabajo, calidad y productividad de los puestos de trabajo disponibles. Los indicadores de esa dimensión de pobreza apuntan la ausencia de una persona ocupada en el sector formal, ausencia de trabajador que esté más de seis meses en el trabajo actual y la ausencia de ocupado con rendimiento superior a un sueldo mínimo, a fin de demostrar que no basta dotar las familias de la posibilidad de acceso al trabajo, pero también de darles la posibilidad de crecer en el empleo.

La *escasez de recursos* es la cuarta dimensión, indicadores de pobreza que apuntan por la verificación de que la renta familiar *per capita* es inferior a la línea de extrema pobreza, si la renta familiar *per capita* es inferior a la línea de pobreza, o aún, si la mayor parte de la renta familiar viene de programas de transferencias.

La quinta dimensión es el *desarrollo infantil*, cuyos ítems son compuestos por el trabajo precoz, evasión escolar, atraso escolar y mortalidad infantil. Los indicadores de esa dimensión de pobreza apuntan por la presencia de, al menos, un niño con menos de 14 años trabajando, la presencia de al menos un niño entre 0 y 6 años fuera de la escuela y la presencia de al menos una madre que ya tuvo un hijo nacido muerto, entre otros.

Por fin, las *carencias habitacionales* son la sexta dimensión, que tiene en sus ítems la propiedad del inmóvil, déficit habitacional, capacidad de abrigar del inmóvil, acceso inadecuado de agua y a la alcantarilla sanitaria, falta de acceso a la coleta de basura, falta de acceso a la electricidad y falta de acceso a los bienes durables. Los indicadores de esa dimensión de pobreza apuntan por la baja densidad del domicilio, y por ausencia de fogón, heladera, televisión, radio o teléfono en el ambiente familiar.

Esa pesquisa reveló las necesidades materiales de una familia, lo que permite acciones gubernamentales estratégicas para actuar focal y puntualmente en diversos sectores y remover los problemas existentes.

Además, el concepto de pobreza, si no deja de ser materialista, deja de ser exclusivamente financiero, al abandonar la postura de que la pobreza es la insuficiencia de renta.

g)

También en otro estudio realizado por el IPEA, se verificó la necesidad de estipularse una política estatal de transferencia de rentas, de crecimiento económico y de inversión en la calidad de la educación y del trabajo.²²

²² “Para vencer a Injustiça”. Revista Desafios do Desenvolvimento. Agosto de 2006. Ano 3. Nº 25.

En lo que se refiere a las inversiones públicas, el estudio realza la necesidad de los programas de transferencia gubernamentales de transferencia de rentas, como el “Bolsa Familia”, que abarca más de 11 millones de familias y compromete 0,4% del PIB; y el Beneficio de la Prestación Continuada, que confiere 1 sueldo mínimo a la persona con más de 65 años, o que no puede trabajar o tener una vida independiente, y que está involucrado en un ambiente familiar cuya renta *per capita* no ultrapase a 25% de 1 sueldo mínimo, que promete attingir cerca de 2,5 millones de brasileños. Esos programas de transferencia de rentas responden por 23% de la reducción de las desigualdades sociales.

Los programas de transferencia de rentas permiten que las familias dejen las líneas de pobreza. Para permitir mayor ascensión económica de las personas de esas familias, es preciso transponerlas para la obtención de las rentas oriundas del trabajo. Esa medida no es solo económica o social, es también personal, pues permite también que se recupere la autoestima del (ahora) ciudadano brasileño. Así se justifica las estrategias gubernamentales para incrementar el crecimiento y la expansión económica.

Pero, para evitarse diferenciaciones salariales y el desequilibrio en la distribución de la renta familiar, es necesario hacer inversiones en la educación pública y en la calidad del trabajo.

h)

Pero, el mismo IPEA, en otro estudio, alerta que es necesario hacer inversiones públicas que abarquen las diferencias sociales y económicas, para que se tenga una política estatal eficaz para el provecho social.²³

Para eso, sugiere el estudio mayor incremento en los fondos de inversiones para desarrollos regionales, como el FDA-Fondo de Desarrollo de la Amazonia y el FDNE-Fondo de Desarrollo del Nordeste brasileño. Esos fondos corresponden acerca de 0,8% del PIB.

También existen los programas de inversiones sectoriales, como para los créditos rurales y para los créditos habitacionales, que permiten el incremento de las actividades empresariales en esos respectivos segmentos.

En ese aspecto, hay la interferencia estratégica del gobierno, a través de su PNDN-Política Nacional de Desarrollo Nacional, que tiene por objetivo sistematizar los instrumentos de financiamiento contenidos en el presupuesto público, de los fondos de desarrollo regional, de incentivos y beneficios fiscales.

i)

No bastando, cumple recordar que Brasil tiene cerca de 28,81 millones

IPEA. Brasília, p. 36-42.

²³ “O equilíbrio na diversidade”. Revista Desafios do Desenvolvimento. Abril de 2007. Ano 4. Nº 33. IPEA. Brasília, p. 24-30.

de trabajadores, pero que están fuera del sistema de protección social de la Previdencia Social.²⁴ Mientras, cerca de 36,5% de la población económicamente activa son “socialmente desprotegidas”, mismo que la mitad de ese contingente tuviese condiciones financieras para contribuir para la Previdencia Pública, puesto que la otra mitad – cerca de 12,26 millones de personas – trabaja recibiendo remuneración inferior a 1 sueldo mínimo.²⁵

Esa situación es temeraria, teniendo en vista que los beneficios sociales pagos por la Previdencia Social (aquí comprendiéndose las jubilaciones y pensiones) son responsables por sacar 11,6% de la población brasileña de la pobreza.

j)

Otro tema que merece la atención de las inversiones públicas es la cuestión de la habitación. En un estudio reciente, el IPEA constató que existen cerca de 16 millones de familias brasileñas viviendo en casas precarias, lo que significa no poseer títulos de propiedad, acceso al agua, alcantarilla, escuela y puesto de salud.²⁶

En ese estudio, la habitación surge como un problema a ser resorbido por el Estado, pues el déficit habitacional es de 7,2 millones de viviendas, urbana o rural; 17 millones de brasileños se alojan en viviendas pequeñas, con más de tres personas por dormitorio; 57,7 millones de personas no tienen acceso a coleta de basura, agua encanada y desagüe sanitario.

No bastando, en otro estudio, el IPEA advierte que la ausencia de servicios públicos básicos, como la educación, seguridad, desagüe y salud, está directamente relacionada con la criminalidad, a punto de estimularla.²⁷

Debe, entonces, haber una política estatal para conferir a la población económicamente excluida acceso a la habitación que permita el respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía.

k)

Por fin, la política de inclusión social deberá ser una política de Estado y no de gobierno, bajo pena de transformarse en una “política asistencialita”.

Para mejor comprensión, basta examinar el resultado de las elecciones de 2006, que reeligió el Presidente Lula para su segundo mandato. Las urnas premiaron la acción asistencialita de Lula, pues su votación fue proporcionalmente mayor en los rincones en que los programas sociales (en especial el Bolsa

²⁴ Periódico Folha de São Paulo, Cuaderno Dinero, edición de 02 de junio de 2007, p. B1.

²⁵ En junio de 2007, 1 sueldo mínimo en Brasil era de R\$ 380,00, lo que equivalía a €\$ 144,953.

²⁶ “Sob o teto que não protege”. Revista Desafios do Desenvolvimento. Outubro de 2006. Ano 3. Nº 27. IPEA. Brasília, p. 16-20.

²⁷ “Onde mora a violência”. Revista Desafios do Desenvolvimento. Julho de 2006. Ano 3. Nº 24. IPEA. Brasília, p. 40-43.

Familia) y la incidencia del sueldo mínimo (pues este es el factor de indexación de las jubilaciones y de los beneficios de la asistencia social) fueron (y son) más impactantes en la economía local.²⁸

El adversario más próximo de Lula – Geraldo Alckmin – solamente tuvo más votos donde los programas de transferencia de rentas no crearon impacto en la economía local.

Por ese motivo, se cree que los programas de inclusión social deben cambiarse en programas de Estado, a fin de que puedan atender los intereses nacionales, y no solamente a los intereses del gobierno.

1)

Con tales transformaciones, se cree que habrá una política de inclusión social de Estado y no de gobierno, lo que traerá la certeza de estabilidad y de continuidad.

Los programas públicos de inclusión social y las respectivas inversiones no pueden ser considerados ideológicos, sino, como cumplimiento de una de las nuevas cláusulas del contrato social.

El IPEA ya detectó una reducción entre las desigualdades en la población brasileña desde 2001, cuyo motivos se deben a la caída de la diferencia salarial entre los trabajadores calificados y no calificados, la reducción del desempleo, los programas de transferencia de rentas, la ampliación del programa Bolsa Familia y hasta mismo la reducción de la diferencia salarial de los trabajadores que viven en centros urbanos en relación a los que viven en el área rural. Prueba de eso, el coeficiente de Gini presenta desde 2004 los menores rellanos ya registrados.²⁹

La participación del Poder Judiciario bien muestra el carácter estatal de esa actividad, pues tendrá la participación del Poder Ejecutivo para presentar la presupuesta, los medios de captación de las recetas tributarias y el control de los gastos programados; la participación del Poder Legislativo en legislar sobre la propuesta del anteproyecto de la ley presupuesta, bien como la fiscalización política de la recaudación de los tributos y de las expensas; y por fin el Poder Judiciario como agente represor de eventuales desvíos de finalidad de la ley presupuestaria o de no aplicación de los recursos públicos en las inversiones programadas, con la expresa finalidad de liberarse los recursos públicos para los programas de inclusión social de acuerdo con las etapas y fases programadas por la ley presupuestaria.

Eso sin hablar del Ministerio Público o de otros órganos de representatividad social, como la OAB-Orden de los Abogados del Brasil, ONG-Órganos no Gubernamentales, las asociaciones civiles y el propio ciudadano,

²⁸ Periódico Folha de São Paulo, Cuaderno Brasil, edición de 18/10/06, p. A12.

²⁹ “Placar positivo”. Revista Desafios do Desenvolvimento. Janeiro de 2006. Ano 3. N° 18. IPEA. Brasília, p. 30-34.

que tendrían legitimidad para ingresar en juicio y exigir el cumplimiento de las inserciones públicas que visan la inclusión social.

4.2. La manutención de la baja inflación.

a)

El combate de la inflación marcó los programas de diversos gobiernos en un pasado reciente de la historia política brasileña. Pero en el gobierno de Itamar Franco, teniendo Fernando Henrique Cardoso como Ministro de la Hacienda, que en 1994 se implantó el Plano Real. De facto, el Plano Real ejerció un control sobre la inflación en niveles menores, permitiendo que Fernando Henrique Cardoso pudiese ser electo Presidente de la República aún en primer turno en las elecciones de 1994 y reelecto en 1998 (también en primer turno).

Desde entonces, hubo una enorme preocupación por el control de la inflación, cuya fórmula reunía corte en los gastos públicos, superávit primarios, rígido control fiscal mediante altas tasas de interés y préstamos compulsorios, desindexación de la economía, privatización de las empresas estatales (gobierno de Fernando Henrique Cardoso) y reducción de las producciones de bienes y servicios.

La manutención de la baja inflación sigue de acuerdo a la prescripción neoliberal, con la política de metas fiscales, superávit primario, fuerte recaudación tributaria y recesión económica. Todo eso para mantener la inflación bajo del 5% al año.

El resultado de esa política macroeconómica comienza a ser percibido en el inicio del segundo gobierno de Lula, con el enflaquecimiento del dólar, perjudicando el sector de exportación de la economía brasileña, y una aparente estagnación de la economía interna.

b)

Por eso, si antes el combate de la inflación era una cláusula justificadora de gobiernos, hoy su manutención es una cláusula del contrato social, pues su control permite la democratización del acceso a los bienes de consumo, especialmente de las clases bajas.

Con el aumento de la base social de consumidores, se permite crear una “reserva” interna de consumidores, aptos a asimilar productos nacionales que no compiten en el mercado externo.

Para que pongamos atención, Brasil cuenta con poco más de 180 millones de habitantes; pero su contingente de consumidores no ultrapasa a 40 millones. Hay un déficit de más de 140 millones de brasileños, que están fuera del acceso al mercado de consumo.

c)

Por eso, la manutención del control de la inflación baja es una política de Estado y no solamente de gobierno. Compete a este, establecer estrategias para elaborar y ejecutar programas de control de inflación.

No se trata solamente de permitirse el acceso de personas a bienes de consumo, como también permitiría un sistema económico sustentable, con la debida circulación de riquezas y, quizá, creación de empleos y mayores recaudaciones tributarias, además de contener las incursiones de empresas multinacionales (o globalizadas), a fin de exigir de ellas su establecimiento en territorio nacional para explorar la reserva de los consumidores brasileños.

4.3. Fortalecimiento de la clase media.

a)

La necesidad de tener una base industrial fuerte, que exista suficientemente del mercado externo, y un mercado consumidor interno, que garante la existencia de esa propia base industrial, pasa por una concepción de fortalecimiento de la clase media.

Esa concepción se trata, en verdad, de una concesión del Estado, pero su actividad estratégica deberá ser elaborada por el gobierno.

Todavía, para tenerse el fortalecimiento de la clase media, algunos aspectos deben ser relatados y considerados por la acción estratégica del gobierno.

Con efecto.

b)

En un estudio reciente del Instituto Brasileño de Planeamiento Tributario se verificó que la carga tributaria del pueblo brasileño viene creciendo a cada año.³⁰

Por el estudio, considerándose todos los tributos exigidos por todos los entes públicos de la federación brasileña – Gobierno Federal, Gobiernos Estaduales y los Municipios – el ciudadano integrante de la clase baja deberá trabajar 141 días en 2007 para pagar todos los tributos, directos e indirectos, contribuciones y tasas públicas; el ciudadano de la clase media deberá trabajar 156 días para pagar los mismos tributos; y el ciudadano de la clase alta deberá trabajar 152 días para pagar los tributos. En media, son 146 días de trabajo destinados al ciudadano brasileño a pagar los tributos para mantener la administración pública en todos sus niveles políticos.

Comparándose a los años anteriores, en 1986 el ciudadano debería trabajar 82 días para pagar los tributos; en 1990 se destinaba 109 días de trabajo;

³⁰ www.ibpt.org.br/arquivos/estudos/ESTUDO_SOBRE_DIAS_TRABALHADOS_-_2007.pdf Acceso en 27/05/07.

en 2000 se destinaba 121 días; en 2001 eran 130 días; en 2002 eran 133 días; en 2003 eran 135 días; en 2004 fueron 138 días de trabajo; en 2005 fueron 140 días; y en 2006 fueron 145 días.

c)

Por otro lado, se verifica que la renta de la clase media brasileña – acá considerada por aquellos que tienen rendimientos superiores al equivalente entre 3 y 66 salarios mínimos³¹ – cayó en 46% en los últimos 6 años, conforme datos del Catastro General de Empleados y Desempleados, del Ministerio del Trabajo.³²

Para incidencia del Impuesto de Renta, el gobierno considera clase media quien recibe entre 8,5 y 28,57 salarios mínimos, y sobre esa parcela de la población, incide 60% de la carga de este impuesto.

4.4. *El combate a la criminalidad.*

a)

El tema de la seguridad creció en los últimos años, en virtud del crecimiento de la criminalidad. Consecuentemente, ese crecimiento dejó impresiones negativas en la sociedad y pasaron a componer ítems de evaluaciones negativas de gobiernos.

La expresión “criminalidad” es compuesta por otras expresiones, que tienen significados más puntuales, como la banalidad de los crimines violentos, el desprecio de los criminosos por la vida humana, el aumento de los crimines relacionados a las drogas, aumento de los crimines organizados, la impunidad de los criminosos, el aumento de los casos de corrupción y su respectiva impunidad, o hasta mismo, pasmen, la profesionalización de la carrera criminal, que se inicia desde la infancia.

b)

Por ese motivo, un nuevo contrato social debe tratar como política de Estado el combate de la criminalidad, porque la preocupación social es creciente.

Para que se tenga una idea, en reciente pesquisa del Instituto Datafolha que evaluó el rol de preocupaciones del brasileño, en primer lugar se quedó 31% de los entrevistados apuntando la falta de la seguridad como el principal problema del país hoy, superando el desempleo. También informa la pesquisa que la principal causa relacionada a la criminalidad es el consumo y tráfico de drogas.³³

Consecuentemente, creció el apoyo a la adopción de la pena de muerte, pues la misma pesquisa verificó que 55% de los entrevistados aceptan la pena

³¹ En junio de 2007, 1 salario mínimo en Brasil era de R\$ 380,00, lo que equivalía a €\$ 144,953.

³² Periódico Folha de São Paulo, Cuaderno Dinero, edición de 10/12/06, p. B1.

³³ www.datafolha.folha.uol.com.br/ Acceso en 08/05/07.

capital, cuando en 2006 el porcentual era de 51%, al paso que el número de personas contrarias a la adopción a la pena de muerte cayó de 42% en 2006 para 40% en 2007.³⁴

Tal porcentual de apoyo es record en Brasil, equiparándose a una pesquisa realizada en 1993.

c)

Por este motivo, debe el Estado, a través de una política oficial, empezar de forma organizada, continua y estable, el combate a la criminalidad, al crimen organizado, a la impunidad y a la corrupción, a fin de conferir seguridad a sus ciudadanos.

Estratégicamente, el gobierno debe iniciar su lucha contra el tráfico de drogas y sus formas derivadas de actuación, como el blanqueo, juegos de azar, caja dos, financiamiento ilícito de campañas electorales y corrupción,

4.5. *Una nueva concepción de representación política.*

a)

La representación política brasileña está en crisis desde algunos gobiernos y legislaturas, en virtud de las constantes denuncias de corrupción y la ausencia de fidelidad partidaria o ideológica con su elector.

Por eso, se propone una nueva concepción de representación política: ser el gobierno y los parlamentares, los portavoces del nuevo contrato social, instituido bajo nuevas cláusulas y nuevas concesiones.

El papel de esa nueva representación política se aproxima de la concepción de la representación pura, como afirma Charles H. Sheldon. El científico político norteamericano afirma que la representación pura es alcanzada mediante un consenso racional, adonde son considerados los intereses de los representados, y del pueblo como un todo, bien como de los intereses públicos vinculados a los intereses sociales. En sentido opuesto, habría la representación contaminada (o impura) cuando el representante actúa en oposición a los intereses de sus representados.³⁵

La representación será pura, prosigue Charles H. Sheldon, cuando alinearse de forma equilibrada el interés del electorado, participación del electorado en expresar su interés y la delegación a sus representantes para ejercer el interés del electorado.³⁶

Así, se percibe que la representación política pura tendrá como objetivo mantener vivas las cláusulas del contrato social ante el gobierno y parlamento,

³⁴ www.datafolha.folha.uol.com.br/ Acceso en 08/05/07.

³⁵ SHELDON, Charles H. *The Supreme Court and the Fundamental Law*. Colorado: Westview Press, 2002, p. 97-98.a

³⁶ SHELDON, Charles H. *The Supreme Court and the Fundamental Law...*, p. 99.

bien como mantener movilizada la sociedad civil organizada sobre las cláusulas y, quizá, establecer nuevas concesiones en el pacto social.

b)

Esa nueva concepción de representación política se va a exigir, consecuentemente, una nueva postura de los partidos políticos. Esa nueva concepción, es verdad, transcurre de la redemocratización de Brasil, a partir de 1988, y de las prácticas políticas que imprimen una dinámica democrática en el ambiente político.

Hoy en Brasil existen 28 partidos políticos.³⁷ Compete a todas agremiaciones políticas, principalmente a las más activas y representadas en el panorama político, la responsabilidad por la representación política en cada gobierno o parlamento, de acuerdo con sus ideologías, y así permitir la interlocución con la sociedad.

Esa advertencia es necesaria, teniendo en vista las prácticas políticas efectuadas en los últimos gobiernos, cuando se puede observar el gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso, electo por el Partido de la Social Democracia Brasileña, y el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, electo por el Partido de los Trabajadores, ambos oriundos de agremiaciones políticas (originalmente) de centro-izquierda y de izquierda, realizaren gobiernos conservadores, con prácticas nítidamente neoliberales. Esa situación se agrava en el gobierno Lula, a través de los acuerdos con partidos de derecha, como el Partido de la República (originario de la refundación del Partido Liberal), Partido Laborista Brasileño y el Partido Progresista.

Esa crítica visa apenas a demostrar que el discurso teórico de los partidos políticos necesita estar solidamente fundado en una base real de orden político, social y jurídico. En otras palabras, el discurso político necesita tener un “choque de realidad”. Solamente con la práctica de la democracia y la madurez de los partidos, se podrá tener un discurso político con credibilidad.

4.6. *Manutención de la soberanía en un mundo globalizado.*

a)

El pasaje de la sociedad industrializada para una sociedad pos-industrial es apuntado de acuerdo con Domenico De Masi, con el pasaje de la producción de bienes para la economía y servicios; con la preeminencia de la clase de los profesionales y de los técnicos; con el carácter central del saber teórico, generador de la innovación y de las ideas directivas en las cuales la colectividad se inspira; con gestión del desarrollo técnico y el control normativo de la tecnología; y con

³⁷ Registro obtenido por el Tribunal Superior Electoral en www.tse.gov.br/partidospoliticos Acceso en 14/05/07.

la creación de una nueva tecnología intelectual.³⁸

Consecuentemente, al lado de los sectores tradicionales de la economía, surgieron los sectores *cuaternario* y *quinario*. El cuaternario es compuesto por los sindicatos, bancos y aseguradoras, y el quinario es compuesto por los servicios de salud, educación, investigación científica, entretenimiento y administración pública.³⁹

b)

En vista de eso, se difundió la cultura y la información entre los pueblos; pero en una economía en que el saber científico y el saber tecnológico son factores determinantes, el dominio del conocimiento significará en el dominio de la economía.

El dominio de la tecnología representa el arma de una nueva forma de dominio en el Siglo XXI.

Consecuentemente, otro aspecto de la globalización se refiere a la terrible constatación de Anthony Giddens: en el mundo globalizado, genera una división del trabajo y un mundo sin fronteras, en que el Estado-nación se tornó una ficción en que los políticos perdieron todo su poder efectivo.⁴⁰

Pero, para que no se concrete la sentencia de Giddens, el Estado nacional pasó a adaptarse a un mundo globalizado, a fin de asegurar su soberanía. Eso surge con la celebración de acuerdos multilaterales, como los de protección comercial recíproca, los de bloque comercial y aquellos destinados al combate del blanqueo oriundo de la corrupción.⁴¹

Otra visión pesimista de Giddens se refiere a la constatación de que el Estado-nación se quedó muy pequeño para los grandes problemas de la vida y muy grande para los pequeños problemas de la vida.⁴²

En ese aspecto, la economía mundial pasó a ser dominada por fuerzas del mercado incontrolables y tienen como sus principales protagonistas verdaderas corporaciones transnacionales que no deben lealtad a cualquier Estado nacional y se establecen en cualquier parte del mundo en que la ventaja de mercado impere. Pero, hay también la dificultad de reglarse los mercados globales socialmente descontextualizados, en vista de la dificultad de construirse padrones efectivos e integrados de política pública nacional e internacional para enfrentar las fuerzas

³⁸ MASI, Domenico De (org.). *A sociedade pós-industrial*. Tradução Anna Maria Capovilla, Luiz Sérgio do Nascimento Henriques, Marco Aurélio Nogueira, Maria Cristina Guimarães Cupertino e Renato Ambrósio. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 1999, p. 33.

³⁹ PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. *A Jurisdição como elemento de inclusão social...*, p. 141.

⁴⁰ GIDDENS, Antony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Tradução de Maria Luíza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 38-39.

⁴¹ PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. *Ciência Política...*, p. 516-517.

⁴² GIDDENS, Antony. *As conseqüências da modernidade*. Tradução de Raul Filker. São Paulo: Editora UNESP, 1991, p. 70.

de mercados globales.⁴³

Eso significa, dice Boaventura de Sousa Santos, en la globalización hay la primacía total de las empresas multinacionales, mientras agentes del “mercado global”, lo que significa la erosión de la eficacia del Estado en la gestión macro-económica.⁴⁴

Para atenuar ese riesgo, los Estados pasaron a reglarse por acuerdos multilaterales, para crear bloques económicos, como fue el Mercado Común Europeo, precursor de la Unión Europea, el NAFTA, que tiende a ser la precursora de la ALCA, el bloque económico de todo el continente americano, y el MERCOSUR, el bloque económico de los países del continente sudamericano. Eso para situarse solamente en los bloques de interés inmediato del Brasil.

Los bloques comerciales son mercados suficientemente grandes en si mismos para que se levantan contra las presiones globales, algo que las naciones del medio porte no tendrían condiciones de hacer.

Otra forma de atenuación es la sumisión de los países a las agencias de reglamentación internacionales, como la OMC-Organización Mundial del Comercio, para fiscalizar los acuerdos del GATT-Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio, y a los tribunales internacionales, como el Tribunal Penal Internacional, con sede en Haia-Holanda.

La gobernabilidad podrá ser por medidas políticas en nivel nacional, que visan equilibrar la cooperación y la competición entre empresas e intereses sociales más generales, produciendo una coordinación económica casi voluntaria y una asistencia a la provisión de recursos fundamentales, regulación de finanzas industriales, marketing internacional, garantías de información y de exportación, con la finalidad de garantizar el desempeño económico nacional y fomentar las industrias localizadas en el territorio nacional. También la gobernabilidad podrá realizarse por medio de políticas de nivel regional de la provisión de servicios colectivos para distritos industriales, aumentando su competitividad internacional y forneciendo una medida de protección contra los estoques externos.⁴⁵

4.7. Protección al medio ambiente.

a)

El inicio del año de 2007 tomó de asalto la opinión pública internacional: el cambio climático ya es una realidad, un facto que no se puede desmentir.

⁴³ HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Tradução de Wanda Caldeira Brant. 3ª edição. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 27.

⁴⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7ª edição. São Paulo: Cortez, 2000, p. 290.

⁴⁵ HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão...*, p. 187-188.

Los tres informes del Painel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, de responsabilidad de la ONU-Organizaciones de las Naciones Unidas, no deja ninguna duda: el hombre es el responsable por el calentamiento de la atmósfera, pero es también responsable por la recuperación del medio ambiente y evitar que un mal mayor pueda ocurrir.

Por ser el medio ambiente integrante del piso vital mínimo del ser humano, del carácter intergeneracional de los bienes ambientales y del carácter difuso de su uso y provecho, trataron los países de sumaren sus esfuerzos para revertir el desequilibrio ambiental.

Es el combate al principio de la “externalidad negativa”, que nada más es que, un acto practicado por un individuo o por un país que perjudica a otro y no es responsabilizado por nada. Los mercados, las industrias, los gobiernos, las innumerables actividades económicas, son grandes generadores de “externalidad negativa”.⁴⁶ Ahora cabe a cada Estado y su nación revertir esta situación.

En este aspecto, la protección al medio ambiente surge como nueva cláusula del contrato social – lo que exige derechos y deberes entre Estado, gobiernos y la sociedad civil, y también internamente en la propia sociedad civil –, y sobre esa cláusula Brasil tiene importante hoja esencial.

b)

Para su efectiva implantación de la recuperación del medio ambiente, es preciso que las naciones ratifiquen y apliquen el Protocolo de Kyoto. Esa advertencia es manejada directamente a los Estados Unidos de la América – actualmente es la nación más contaminante del mundo, pero que deberá ser sucedido por China en los próximos años.

La concretización del Protocolo Kyoto en el ámbito de cada país signatario es un primer paso para la lucha mundial contra el calentamiento global. Eso significa la reducción de las emisiones de gases dióxido de carbono (CO²), causadores del efecto invernadero, lo que causaría enorme impacto en algunos países, porque resultarían en la disminución de consumo de combustibles fósiles (o sea petróleo), reducción de quemadas de bosques (o sea reducción de deforestación), retracción de la actividad industrial (o sea ociosidad del parque industrial) y la búsqueda por energías “limpias”, alternativas al modelo tradicional (o sea cambio en la matriz energética).

Otra forma, ocurre con mayor incentivo al mecanismo compensatorio de los *commodities ambientales*, más conocidos como “hojas verdes”, o “créditos de carbono”.

Esos *commodities* funcionan como créditos certificados, adonde un país adquiere hojas verdes en compensación por la no reducción de la emisión de

⁴⁶ STIGLITZ, Joseph E. *Como hacer que funcione la globalización...*, p. 212-213.

gases (los llamados “créditos de carbono”). Ese crédito que se adquiere ayuda a financiar un proyecto de desarrollo ambiental ejecutado en otro país en desarrollo, evitando así que surja otra emisión de gas invernadero.

5. El papel del Poder Judicialio.

5.1. Introducción.

Históricamente siempre se defirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo mayores importancias para la ejecución del contrato social. El Poder Judicialio poco se presentaba como un poder político, cuando a veces no era considerado un poder, en razón de su actividad resultar solamente de la aplicación de una ley previamente elaborada por el Legislativo.

Sin embargo, se creó que el Poder Judicialio en el siglo XXI debe asumir una postura mucho más activa en su espectro de actuación, y especialmente para realizar concretamente las estipulaciones del contrato social.

Con efecto.

6.2. El Poder Judicialio como fador del contractualismo.

a)

Mucho más que una actividad de interpretación y aplicación de la ley, la jurisdicción es una actividad transformadora de la realidad social.

Eso porque, la causa de todos los males de la ejecución de una política social es la ausencia de una política de continuidad. Por ausencia de una política de continuidad se comprende la falta de verba pública para la respectiva inversión o la propia desactivación del programa en razón de mudanza de gobierno.

Situación semejante se verifica en las obras públicas, que abundan en ejemplos de ausencia de una política de continuidad.

b)

En este aspecto, el Poder Judicialio surge como instrumento jurídico y político para la realización permanente de las políticas estatales y sociales, contempladas por el contrato social.

Ese instrumento se dará por la imposición de las obligaciones de hacer y de no hacer, teniendo como amparo normativo el artículo 3º, de la Constitución Brasileña.⁴⁷

c)

Históricamente se puede encontrar en las democracias modernas un papel transformador social ejercido por el Poder Judicialio, al lado de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

⁴⁷ PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. *A Jurisdição como elemento de inclusão social...*, p. 174-175.

Se verifica, por ejemplo, como el papel ejercido por la Suprema Corte de los Estados Unidos de la América, a respecto del trato de los derechos civiles. Es el caso de la extensión de la ciudadanía a los indígenas y de los negros y los combates a sus formas de discriminaciones, como describe Charles H. Sheldon.⁴⁸ También describen esos pasajes Edmund Lindop, cuando trata de la protección de los derechos civiles y contra la discriminación sexual⁴⁹ y la propia realización de la justicia social, tan bien tratada por Arthur Miller.⁵⁰

Todavía, en Brasil, había una cierta insistencia de la jurisdicción en no examinar litigios que se referían sobre materias relativas a las inversiones públicas en cuestiones sociales. Son dos ejemplos básicos, ambos del Superior Tribunal de Justicia, mayor tribunal nacional para cuestiones infraconstitucionales.⁵¹ En una decisión, el STJ reconoce la existencia de ley que impone la obligación de hacer o de no hacer (en el caso la Ley n° 7.347, de 24 de julio de 1985) contra la administración pública; pero su aplicación debería ser vinculada a los principios que rigen la administración pública, especialmente en el que se refiere total libertad para elegir las obras prioritarias que podrán ser realizadas, conforme la oportunidad y conveniencia del administrador, no pudiendo el Poder Judicial obligar a dar prioridad a una determinada obra.

En otra decisión, entendió el STJ que el juez no puede sustituir la administración pública en el ejercicio de las libertades del administrador, debiendo, así, a cargo del Poder Ejecutivo la verificación de la conveniencia y de la oportunidad de la realización de obras en un hospital público y la compra de ambulancias, bajo pena de haber quiebra en los principios de la armonía e independencia entre los poderes.

d)

Mientras, recientemente, el STJ pasó a rever sus posicionamientos y pasó a actuar activamente en políticas de inclusión social y que garantizan la ciudadanía.

Por ejemplo, en decisión relatada por el Ministro Luiz Fux, se determinó la implantación de vagas en guardería, porque eso es un deber del Estado (Constitución Brasileña, artículos 7°, XXV, y 208, IV), repetida en el Estatuto de los Niños y Adolescentes (Ley n° 8.069, de 13 de julio de 1990, artículo 54, IV), lo que torna, consecuentemente, un derecho subjetivo del niño, lo que también impediría de haber ingerencia del Judicial sobre el Poder Ejecutivo. Acrece

⁴⁸ SHELDON, Charles H. *The Supreme Court and the Fundamental Law...*, p. 100-104.

⁴⁹ LINDOP, Edmund. *The Changing Supreme Court*. New York: Franklin Watts Library Edition, 1995, p. 45-62; 79-89.

⁵⁰ MILLER, Arthur S. *Politics, Democracy, and Supreme Court—Essays on the Frontier of Constitutional Theory*. Connecticut: Greenwood Press, 1985, p. 199-226.

⁵¹ PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. *A Jurisdição como elemento de inclusão social...*, p. 22-23.

el relator que las direcciones de políticas públicas no pasan de meras promesas *de legem ferenda*, razón por la cual puede el Poder Judicial determinar sus implementaciones.⁵²

Ese litigio, por envolver cuestión constitucional llegó a ser apreciado por el STF-Supremo Tribunal Federal, órgano máximo del judiciario brasileño. Mantuvo el STF la decisión de imponer la implantación de vagas en guardería, afirmando que la educación infantil, por tratarse de derecho fundamental, se sobrepone a cualquier conveniencia y oportunidad del administrador público. Por eso, a despecho de caber solamente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo establecieren políticas públicas, se debe admitir al Poder Judicial la posibilidad de determinar, aunque en bases excepcionales, la implementación de políticas públicas definidas por la Constitución Brasileña.⁵³

También el STJ, en decisión relatada por Luiz Fux, determinó la continuidad del servicio de coleta de basura, por entender su prestación continuada, cuya interrupción podría causar daños a la salud pública.⁵⁴

En virtud de la protección en torno de la salud pública, el STJ también determinó al secretario estadual de salud el suministro de remedios a personas portadoras de enfermedades graves. Tal protección ocurre en la dimensión de la tutela de la vida y de la salud.⁵⁵

e)

Además, es necesario destacar que el Poder Judicial es un típico “poder del Estado”, diferente de los Poderes Ejecutivo y Legislativo son “poderes en el Estado”.

Se explica.

Poder del Estado son instituciones de funciones típicas *del* Estado, interpretando, aplicando y concretizando los preceptos estatales. Son ejemplos de Poder *del* Estado la actividad policial, hacienda pública, seguridad, fuerza pública, jubilaciones sociales, financiamientos públicos etc.

El Poder Judicial es un típico ejemplo del Poder *del* Estado. Sus miembros no son electos, pues alcanza el cargo de *juez* a través del concurso público, tienen estabilidad en el cargo y actúan con la parcela de soberanía del Estado y de su respectiva fuerza, a fin de ejercer el control de legalidad.

Diferentes son los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que ejercen la regencia del gobierno en un dado momento, que se llama *mandato*. Sus miembros alcanzan los cargos a través de elecciones, con el objetivo primario de hacer la representación política de los electores que pertenecen a su región. La función de

⁵² RESP nº 575280/SP, 1ª T., rel. Min. Luiz Fux, j. 02/09/04.

⁵³ RE-AgR nº 410715/SP, 2ª T., rel. Min. Celso de Mello, j. 22/11/05.

⁵⁴ RESP nº 575998 / MG, 1ª T., rel. Min. Luiz Fux, j. 07/10/04.

⁵⁵ RMS nº 23184/RS, 1ª T., rel. Min. José Delgado, j. 27/02/07.

esos Poderes es ejercer *en la* estructura del Estado, su regencia administrativa, en el plano legislativo y ejecutivo. Esa regencia es más conocida por gobierno.

La diferencia esencial entre los Poderes *en el* Estado del Poder *del* Estado es que, aquellos, se conducen por una voluntad política obtenida directamente del pueblo, que se manifestó en las elecciones, al paso que el Poder *del* Estado se conduce por una voluntad normativa manifestada por el orden jurídico producido por los poderes políticos que están *en el* Estado.

g)

Por causa de eso, se puede afirmar que la jurisdicción es la ejecución en segunda dimensión de las políticas públicas definidas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

La ejecución de esas políticas públicas será en segunda dimensión, lo que significa su concretización en nivel correctivo, con la aplicación de la sanción jurídica, en virtud de la omisión del gobierno – acá comprendido por los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Son ejemplos de esa omisión la ausencia de previsión en ley presupuestaria de provisión de recursos públicos para inversiones exigidas por ley, como el mínimo constitucional para la educación o para la salud.

Otra manera de manifestación de esa actividad adviene de la posibilidad de intervención del Poder Judicial en la ejecución de la ley presupuestaria, a fin de exigir la aplicación de los recursos públicos en áreas necesitadas por las clases sociales más carentes. Las decisiones anteriormente citadas, son buenos ejemplos de esa posibilidad.

h)

De esta forma, el Poder Judicial se presenta como fiador de la ejecución del contrato social, pues es un Poder *del* Estado interesado en la concretización de las cláusulas establecidas.

A los Poderes Ejecutivo y Legislativo les restarán la difícil tarea de buscar medios estratégicos para fomentar las inversiones públicas exigidas por el contrato social.

6. Conclusiones

De todo exhibido, se verifica la posibilidad histórica de establecerse un nuevo contrato social, en otro nivel de pacto, con nuevas concesiones, en virtud de viejas necesidades a ser atendidas.

Pero, es necesario que ese pacto se asiente en reglas dinámicas, para detectar la dinámica social, y siempre, sin cualquier condición, atente para el beneficio de las clases sociales más bajas, bajo pena de concesiones individuales ser revocadas, pues serían impropias para el sistema.

Por fin, ese nuevo contrato social tendrá como fiador el Poder Judiciario, pues solamente él tiene condiciones de garantizar la aplicación de las reglas establecidas en el contrato social.

REFERÊNCIAS

FERNANDES JÚNIOR, O. Onde mora a violência. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, n. 24, jul. 2006.

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

_____. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2000.

HASHIZUME, M. Placar positivo. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, n. 18, jan. 2006.

HIRST, P.; THOMPSON, G. **Globalização em questão**: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

LINDOP, E. **The changing supreme court**. New York: F. Watts, 1995.

MASI, D. (Org.). **A sociedade pós-industrial**. São Paulo: Senac, 1999.

MILLER, A. S. **Politics, democracy, and supreme court**: essays on the frontier of constitutional theory. Connecticut: Greenwood Press, 1985.

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PAULA, J. L. M. de. **A jurisdição como elemento de inclusão social**: revitalizando as regras do jogo democrático. Barueri: Manole, 2002.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: M. Fontes, 1997.

_____. **O liberalismo político**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

_____. **O direito dos povos**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

RAWLS, J.; ERIN, K. (Org.). **Justiça como equidade**: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Socialismo do século 21. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 jun. 2007. Caderno Opinião.

SCHLINDWEIN, M. Sob o teto que não protege. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, n. 27, out. 2006.

SHELDON, C. H. **The supreme court and the fundamental law**. Colorado: Westview Press, 2002.

SIMONETTI, E. O equilíbrio na diversidade. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, n. 33, abr. 2007.

STIGLITZ, J. E. **Como hacer que funcione la globalización**. Madrid: Taurus, 2006.

VASCONCELOS, L. Realidade em preto e branco. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, n.17, dez. 2005.

_____. Para vencer a injustiça. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, n. 25, ago. 2006.

_____. As dimensões da pobreza. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, n. 30, jan. 2007.

O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E UM “NOVO” CONTRATO SOCIAL

RESUMO: Em vista das recentes transformações políticas e econômicas no Brasil desde a redemocratização, observa-se a necessidade de se restabelecer um novo modelo de contrato social, para que possibilite a necessária transformação social. Para que isso efetivamente ocorra, se torna necessário uma nova atuação das instituições políticas e sociais, especialmente o Poder Judiciário, depositário da eficácia das cláusulas do novo contrato social.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Contrato Social. Transformação social. Po-

der Judiciário.

Recebido em / Received on / Recibido en Outubro de 2008
Aceito em / Accepted on / Acepto en Dezembro de 2008