

El Brasil con Lula

¿Más de lo mismo?

El artículo analiza la coyuntura abierta en Brasil con la administración del presidente Lula, ejes básicos: el proceso de reformas adelantado en la gestión de F.H. Cardoso, con el que buena parte de las medidas del actual gobierno establecen una continuidad; y los dilemas y desafíos que ha debido enfrentar el PT para convertirse en una opción de poder, superando las primeras vueltas electorales. Tanto Lula como los cuadros de su partido han debido realizar un rápido aprendizaje para llevar adelante reformas menos radicales de lo que muchos esperaban, pero probablemente más sustentables y perdurables.

Joachim Knoop

Existe un amplio acuerdo entre observadores políticos dentro y fuera del Brasil en que la victoria electoral de Luiz Inácio «Lula» da Silva en su cuarta tentativa, se debió básicamente a que el gobierno de ocho años de Fernando Henrique Cardoso (considerado por muchos de los mismos observadores como el mejor que haya tenido el país) no consiguió traducir la estabilización económica en crecimiento y mayor equidad social. Para ser más preciso: que las

Joachim Knoop: sociólogo alemán; encargado de proyectos de la Fundación Friedrich Ebert (FES) para México y el Caribe; entre 1997 y 2002 fue director de Ildes-FES, San Pablo.

Palabras clave: Gobierno, reformas, sistema político, Lula, Brasil.

exitosas reformas monetaria y fiscal quedaron incompletas ante la ausencia de la tributaria y provisional, y que ello impidió «desencadenar» la economía y liberarla de las exorbitantes tasas de interés, necesarias para mantener la inflación y la deuda pública bajo control. El bloqueo opositor de la propia base parlamentaria del Gobierno¹ a reformas fundamentales

había impedido la liberación de los recursos necesarios para fomentar el crecimiento, crear empleo y ampliar los programas sociales. Por su parte observadores más críticos, y también el discurso del Partido de los Trabajadores (PT) y la Central Única de Trabajadores (CUT), calificaron de rotundo fracaso al gobierno de Cardoso por haber seguido ciegamente las recetas neoliberales del Consenso de Washington, y por haberse subordinado a los mandamientos del Fondo Monetario Internacional. Según ellos, el Gobierno lesionaba los intereses del país, llevaba la economía nacional a la ruina y, sobre todo, condenaba la población a la pobreza.

Quienes criticaron la gestión de Cardoso desde esta última perspectiva –un amplio arco de la izquierda tradicional, críticos de la globalización y movimientos sociales– ven ahora que el gobierno de Lula, ex-obrero metalúrgico, ex-sindicalista y fundador del mayor partido de la izquierda latinoamericana, parece definir los problemas estructurales y coyunturales del Brasil de una manera muy similar a como lo había hecho su antecesor, y lo que es aún peor, receta la misma medicina para resolverlos: *superávit primario, control de la inflación, disciplina fiscal y la urgencia de las reformas del sistema de pensiones y tributario*. Tal vez pareciera que la opinión pública brasileña no necesita aprender un nuevo vocabulario.

Cómo interpretar los primeros ocho meses de Lula en el poder, motivo de júbilo para «los mercados» y de frustración para los que esperaban una nueva alborada efervescente²: 1) ¿es que el gobierno del PT, por apego al poder, se mueve hacia la derecha igual que Felipe González en España o Tony Blair en Gran Bretaña?; 2)

Se confirmó definitivamente que el PT no era un partido de cuadros, sino una organización popular moderna

1. Los partidos que apoyaban al gobierno de Cardoso disponían de una amplia mayoría en ambas cámaras del Congreso, mientras que los partidos de oposición tuvieron aproximadamente un tercio de los escaños en los dos periodos legislativos.

2. «C'est un événement de première grandeur. Dans un environnement fort différent, il rappelle ce que signifia, en 1970, l'élection à la présidence du Chili du socialiste Salvador Allende...» (Ignacio Ramonet: «Viva Brasil!» en *Le Monde Diplomatique*, 1/2003, v. <<http://www.monde-diplomatique.fr/2003/01/ramonet/9601>>).

¿será que la realidad nacional e internacional no dejan márgenes para políticas heterodoxas? (y de ser así, quizá Lula se mueva pragmáticamente tratando de crear las condiciones para poder implementar, más tarde, un programa más ambicioso); 3) ¿o es que la lectura que se hizo del gobierno anterior como neoliberal y sumiso al FMI fue equivocada o, al menos, simplista? (habría que *releer* este periodo para juzgarlo y redefinir lo que son políticas necesarias y posibles).

El difícil camino al poder

El primer temor, expresado por intelectuales³, algunos analistas y corrientes radicales en el PT y los sindicatos, parece encontrar sustentación en una encuesta reciente de Datafolha, según la cual 38% califica el Gobierno de «derecha o centroderecha», y solo 31% como de «izquierda o centroizquierda». Al mismo tiempo, 45% de la población lo considera «óptimo» o «bueno», siendo desde 1990 la más alta tasa de aprobación de un presidente brasileño con ocho meses en el poder⁴. Lula había insistido años atrás que su participación en las elecciones de 2002 era «para valer», y que sólo iba a ser candidato del PT si tenía concretas perspectivas de éxito. Sabía que necesitaba una parte importante de los votos del centro –de la clase media–, disputados también por sus adversarios José Serra y Ciro Gomes, y adoptó varias tácticas para alcanzar su objetivo estratégico: 1) unificó el PT alrededor de un discurso más moderado, y con la decisiva ayuda de José Dirceu, presidente del partido, logró que la Articulação de Esquerda (AE) se constituyera como tendencia mayoritaria, reduciendo el poder de las radicales; evitando así un desgastante debate programático, se confirmó definitivamente que el PT no era un partido de cuadros, sino una organización popular moderna, al estilo europeo –la única en el paisaje partidario del país; 2) eligió como compañero de fórmula a uno de los empresarios más ricos del país, de la rama textil, tranquilizando de esta manera al sector empresarial y a los medios de comunicación⁵; 3) tres meses antes de las elecciones, en junio de 2002, confirmó mediante una Carta al Pueblo Brasileño⁶, sus intenciones de producir cambios en el país, insistiendo al mismo tiempo en

3. V., p. ej., la carta al presidente Lula (1º de mayo de 2003), firmada entre otros por Oscar Niemeyer, Augusto Boal, Emir Sader, Leonardo Boff, Beth Carvalho y Chico Buarque, donde se pronuncian por un plebiscito sobre el ALCA y contra la autonomía del Banco Central, en <http://www.movsoc.org/htm/textos_articulos_cartalula_port.htm>.

4. V. <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/datafolha/>>.

5. Especialmente la Rede Globo del fallecido Roberto Marinho ya había mostrado todo su poder en las elecciones de 1989, que terminaron con la victoria de Fernando Collor de Mello. En aquella época un debate televisado entre Collor y Lula fue editado de tal manera que le dio una franca ventaja a Collor. Debido a los bajos ingresos y el analfabetismo funcional de gran parte de la población, la televisión es el vehículo más importante en las campañas electorales.

6. V. versiones en inglés y portugués en <<http://200.155.6.3/site/arquivos/documentos.asp>>.

la necesidad de mantener la estabilidad económica: «Vamos a ordenar las cuentas públicas y mantenerlas bajo control». Más que el programa del partido, la Carta significa un verdadero *Bad Godesberg*⁷ para el PT, y fue la pieza clave para afirmar la nueva posición moderada del partido ante el electorado; 4) adicionalmente, consolidó

las perspectivas electorales con otras jugadas tácticas, entre ellas la contratación del especialista en marketing político, Dudu Mendonça –quien ya había diseñado campañas exitosas para candidatos de la derecha–; una alianza polémica con Carlos Antônio Magalhães, cacique con rasgos feudales del estado de Bahía y uno de los líderes más fuertes del Partido del Frente Liberal (PFL), organización de la coalición gubernamental de Cardoso; así como los intentos parcialmente exitosos de cooptar líderes regionales del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), el gran no partido del Brasil, también integrante de la base política del gobierno de turno.

***A la apertura
hacia el centro
se agregó,
pragmáticamente,
una buena dosis de
tácticas electorales***

En resumen, tanto el PT como su candidato dejaron atrás la retórica efervescente de un imaginario social guiado por un compromiso más emocional que racional con los problemas estructurales del país y netamente adverso al sector empresarial. Por el contrario, asumieron de manera programática las preocupaciones de la clase media, determinante como formadora de la opinión pública y con expectativas mucho más individuales que colectivas. A la apertura hacia el centro se agregó, pragmáticamente, una buena dosis de tácticas electorales, indispensables en un país con medios de comunicación monopolizados y una cultura política basada en negociaciones entre intereses corporativos.

Si bien es verdad que más de 70% del electorado votó en contra del candidato oficialista José Serra, no es necesariamente cierto que ello constituya un contundente golpe a la llamada *política neoliberal* de Cardoso –expresión que, dicho sea de paso, no aparece en la citada Carta al Pueblo Brasileño. Sí constituye un rechazo a los magros resultados del gobierno *tucano*⁸ –magros y frustrantes hasta para sus propios partidarios. Recuérdese que las promesas electorales de Cardoso no se referían de ninguna manera a privatizar las empresas estatales, devaluar la moneda y pagar la deuda, pero sí eran quebrar el círculo vicioso aparentemente intrínseco de la economía (y de la política) brasileña con escaladas

7. Ciudad donde se realizó en 1959 el congreso del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD), en el que se adoptó la economía social de mercado y se eliminó definitivamente la economía planificada como objetivo político.

8. «Tucanos» es como se llama a los políticos del PSDB, partido de Cardoso.

inflacionarias derivadas de un inmanejable endeudamiento, producto de un crecimiento artificial, y a su vez consecuencia de su financiamiento con recursos externos –todo ello con efectos redistributivos hacia arriba– que hacen del Brasil el país con la más injusta distribución de la riqueza en el mundo. Las promesas explícitas de Cardoso eran crear las bases para que la economía pudiera crecer de manera sustentable y aumentar el poder adquisitivo de la población, generando los recursos necesarios para financiar los programas sociales más urgentes, principalmente de salud y educación. Al mismo tiempo, Cardoso había prometido reformar –modernizar– las instituciones estatales para que respondieran a las necesidades de la gente eficaz y eficientemente, términos no muy queridos ni en la derecha ni en la izquierda recalcitrantes. En una palabra, la propuesta de Cardoso había sido implementar políticas de *good governance* que eran y que son, aun amenazadas y sin usar los mismos términos, pilares de los Estados de Bienestar social centroeuropeos.

Después de ocho años, lo que quedó fue una economía que había dejado de crecer, tasas de desempleo frustrantes, financiamiento inasequible para las empresas, una deuda interna y externa duplicada con respecto a 1994 y una moneda en peligro de sucumbir ante la especulación. Hubo también varias secuencias de escándalos de corrupción en todos los niveles gubernamentales, el poder del narcotráfico en diversos estados y una guerra abierta en Río de Janeiro. Había un presidente que reinaba con gestos imperiales y que lograba comunicarse con sus electores sólo con la ayuda de *marquetineros* o gracias a la generosidad de la prensa que le tomaba fotos caminando por la playa con niños al lado.

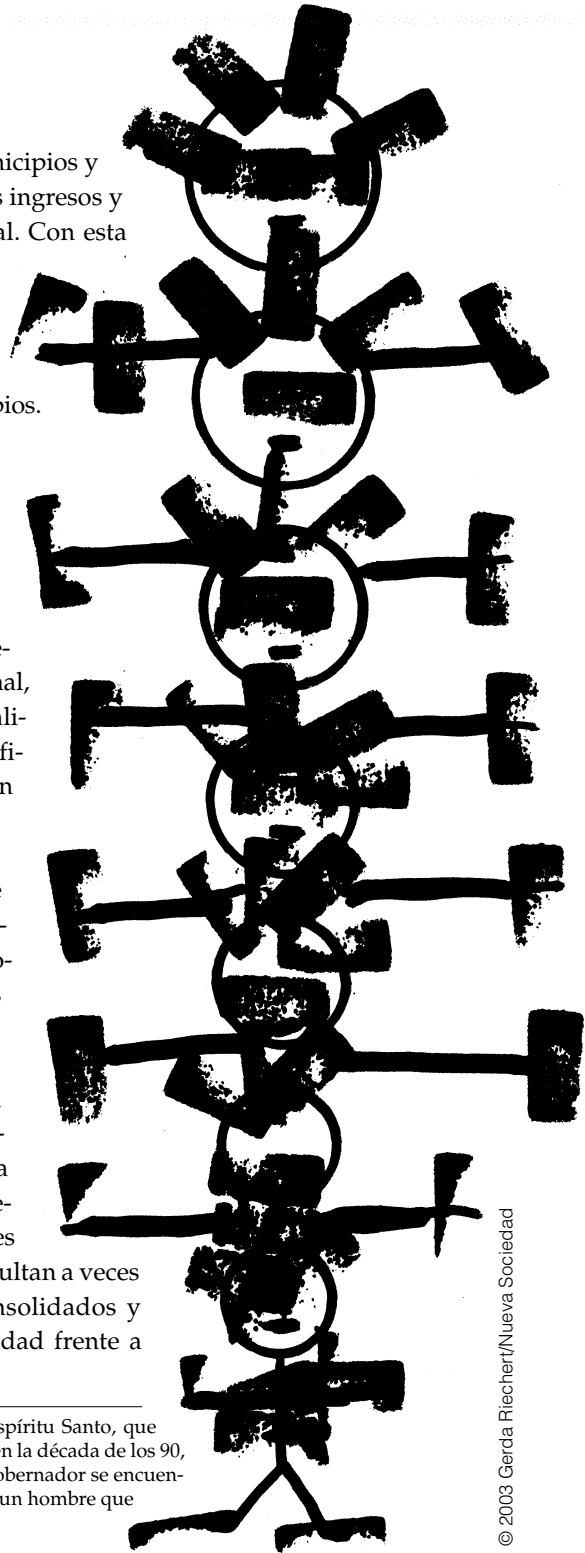
Estos hechos opacaban los logros incuestionables, bien porque éstos eran considerados «derechos adquiridos» (como el de la baja inflación), bien por efecto insuficiente (caso reforma agraria), bien porque necesitan años para materializarse (como las reformas educativa y de salud), o por su poca visibilidad para el elector común (como las reformas administrativas). De hecho, el Brasil ha pasado por una revolución institucional de grandes proporciones, no tanto –aunque también– por abrir y desestatizar su economía⁹, sino por introducir reglas de juego guiadas por criterios del bien común donde éstas antes no existían o no eran aplicadas. Entre ellas se encuentran el saneamiento, costoso para el contribuyente, del sistema financiero, la privatización dentro de reglas estrictas de las empresas del sistema de telecomunicaciones y su control por la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel) –logro que no se repitió en el caso del sector energético–, y sobre todo la Ley de Responsabilidad Fiscal, que ter-

9. Iniciadas por el gobierno de Collor en 1990.

minó con el «derecho adquirido» de municipios y estados de gastar muy por encima de sus ingresos y contar con el *bail out* del gobierno central. Con esta ley proclamada a los cuatro vientos terminó uno de los impuestos (invisibles) más regresivos que existían en el país, el cual generaba un despilfarro de dinero público en muchos estados y municipios.

Al hacer un análisis de por qué ocho años no fueron suficientes para consolidar aún más los logros y traducirlos en indicadores verificables para el electorado –análisis que todavía está pendiente–, habría que ver más detalladamente los siguientes elementos: el entorno económico internacional, por razones estructurales (como la globalización y el funcionamiento del sistema financiero global) y coyunturales (recesión en Estados Unidos y bajo crecimiento en otras regiones); el sistema político, especialmente el de partidos en el Brasil, que está estructurado alrededor de intereses regionales y corporativos mucho más que sobre tendencias ideológicas u objetivos programáticos, lo cual dificulta enormemente la aprobación de reformas estructurales; la extrema diversidad del Brasil en términos de niveles de desarrollo, estructuras sociales y tradiciones, con baja integración física y altos niveles de pobreza absoluta; un Estado rehén de intereses particulares, que en lo local y regional resultan a veces netamente criminales¹⁰, arraigados, consolidados y heredados en elites con baja permeabilidad frente a otros sectores sociales.

10. Un caso patético se presentó en el estado de Espírito Santo, que obligó a una intervención federal blanda en 2002 y, en la década de los 90, algo similar ocurrió en el estado de Acre, cuyo ex-gobernador se encuentra preso por haber descuartizado personalmente a un hombre que interfirió en sus negocios.



Para el sociólogo F.H. Cardoso éstas variables eran sumamente conocidas, pero para el presidente Cardoso representaban un conocimiento de escaso valor práctico. Una democracia relativamente joven –la Constitución democrática es de 1988– que todavía estaba buscando su identidad y tratando de consolidarse como tal, no permitía medidas que se parecieran a una ruptura institucional. Él era un presidente a tal punto constitucionalista que prefería sacrificar reformas imaginadas, como la necesaria reforma partidaria, o la aceleración de la reforma agraria, obstaculizada por complicados procesos de expropiación, antes que enfrentar frontalmente numerosos intereses creados, como lo hizo Lula en los primeros meses de su gestión en el caso de los jueces. Cardoso privilegiaba y practicaba incansablemente la negociación con los poderes de facto regionales y corporativos, y aceptaba compromisos muchas veces difíciles de comunicar.

A los elementos objetivos esbozados arriba se agregan otros de carácter más subjetivo que explican la rotunda preferencia del electorado por los candidatos de la oposición: la mentalidad de apropiación y usufructo y las estruendosas injusticias en el espacio político-estatal, no respondidas suficientemente por un gobierno que para muchos se presentaba como arrogante y vanidoso y, sobre todo, demasiado connivente con el *statu quo* social. La corrupción y la inseguridad personal, la impunidad de crímenes grotescos como la masacre de Eldorado dos Carajás¹¹, etc., completaban la imagen de un gobierno que se había quedado sin nada más que ofrecer.

En cuanto al estilo, es inimaginable un contraste mayor. Cardoso, hijo de militar paulista e intelectual de *finá estampa*, formal, vanidoso y ejemplo a la vez de lo más moderno que ofrecían las elites brasileñas; Lula, hijo de migrantes nordestinos, ex-obrero y ex-sindicalista con escasa escolaridad formal, carismático y amigable hasta en los eventos más ceremoniales, sin miedo a usar el colorido del habla popular o a llorar en público, con alta credibilidad personal, fuerte ímpetu ético y firmes convicciones de justicia social. Ambos se conocían desde los tiempos de lucha sindical en los años 70 y 80, cuando Cardoso era investigador del Cebrap e internacionalmente reconocido como dependentista. En aquel tiempo, el entonces obrero automotriz de São Bernardo, Lula, dirigía las grandes manifestaciones del sindicalismo libre ante las puertas de la Volkswagen y

11. El 17 de abril de 1996, 19 miembros del MST fueron asesinados y otros 69 gravemente heridos (2 murieron después a causa de las lesiones sufridas), durante la represión a los *sem terra* que bloqueaban la carretera PA 150, próxima a la ciudad de Eldorado dos Carajás, en el estado de Pará. En 1999 se juzgó a tres oficiales responsables de ordenar la masacre, que resultaron absueltos. El juicio fue cancelado al año siguiente. En 2002 fueron enjuiciados 149 policías, siendo el mayor proceso de la historia del país; no obstante, aunque algunos de ellos han sido condenados, se encuentran en libertad en proceso de apelación.

la Mercedes-Benz, y se empeñaba en fundar en 1981 el PT y, dos años más tarde, la CUT. De cierta manera ambos querían lo mismo –modernizar el Brasil– aunque por caminos bien distintos: Cardoso dentro del sistema, Lula llevándolo camino al socialismo.

Mientras Cardoso avanzaba, durante los años 80 y 90, a través de las instituciones –como diputado, senador, ministro de Finanzas y presidente– fundando en el camino el Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB), el liderazgo de Lula se consolidó en tanto la CUT y el PT no dejaron de crecer y expandirse por todo el país. Radical en su discurso, el partido comenzó a ganar poder en el ámbito municipal y más tarde en las gobernaciones. Comenzó a acumular experiencia administrativa utilizando municipios y estados como laboratorios de políticas públicas innovadoras. Rio Grande do Sul, estado del sur del país, se convirtió en un verdadero campo de batalla ideológico y político. El presupuesto participativo, la lucha contra el uso agrícola de semillas manipuladas genéticamente y el uso de *software* libre en los portales del estado son hitos internacionalmente conocidos desde que Porto Alegre, capital estadual, fue sede del Primer Foro Social Mundial en 2001. A la de Rio Grande do Sul se agregaron las gobernaciones de Acre y Mato Grosso do Sul, lideradas por partidos asociados en Amapá, Minas y Rio de Janeiro, así como numerosos municipios. Finalmente, el partido ganó con Marta Suplicy en San Pablo, centro económico y político del país. El PT se había convertido en un partido popular con capacidad comprobada para gobernar y administrar.

En los 20 años del PT, Lula aspiró en vano tres veces al Poder Ejecutivo. Fracasó por igual número de razones: 1) sin experiencia personal administrativa y con los principales cuadros del directorio nacional del PT en la misma situación, el partido no pudo capitalizar sus éxitos en los ámbitos municipal y estadual. En el directorio predominaban figuras históricas como José Dirceu, José Genoino o Marco Aurélio Garcia, mostrando poca permeabilidad para que nuevos dirigentes locales accedieran a puestos de dirección¹²; 2) por esa misma razón el partido quedó «dividido» entre una visión nacional –de *asalto al poder*– y otra local y regional de asumir la administración dentro de los parámetros del sistema. Mientras que el PT local innovaba la gestión pública, el PT nacional bregaba por no pagar la deuda como solución para todos los males, proclama insuficiente para convencer al electorado de su capacidad de gobernar el Brasil; 3) el «efecto anti-Lula», sobre todo en la región ultraconservadora de San Pablo, donde se

12. Tarso Genro, alcalde de Porto Alegre y José Olivio Dutra, gobernador de Rio Grande do Sul también están entre los fundadores del PT. Sin embargo, arriban a la administración desde el PT –son raros los casos de quienes llegan de la administración a ejercer un cargo directivo en el partido.

***No se trataba
 de llegar
 «pragmáticamente»
 al poder, sino que era
 necesario extender el
 pragmatismo más allá
 de las elecciones***

concentra el mayor número de votantes y donde el PT quedó electoralmente restringido a sus bases en los sectores obreros, de funcionarios públicos y profesionales libres, sin lograr penetrar los sectores populares ni la clase media en general. En las elecciones presidenciales de 1990, 1994 y 1998, Lula, presentado en los medios de comunicación como enemigo de la libre

empresa y peligroso para la nación, se mantuvo invariablemente en un nivel apenas superior al tercio de los votos en las primeras vueltas –suficiente para llegar a la segunda pero no para ganarla. Ello cambió cuando el PT y su presidente honorario abandonaron el discurso simplista de políticas contestatarias y se prepararon para gobernar: el Instituto de la Ciudadanía, un centro de reflexión fundado por Lula e independiente de las estructuras del partido, se constituyó en el laboratorio intelectual para la elaboración de un programa de gobierno consistente, preparado por los mejores académicos de dentro y fuera del PT, con Guido Mantega, de la Escuela de Administración de Empresas de la Fundación Getúlio Vargas, como coordinador del programa económico. Estos cambios programáticos y retóricos crearon las condiciones para ganar las elecciones, pero fueron insuficientes para tranquilizar a los inversionistas extranjeros. Los papeles brasileños alcanzaron su nivel más bajo en agosto de 2002, y nuevamente en septiembre, mes de las elecciones, después de un breve repunte. La Carta al Pueblo Brasileño, aun reafirmando el compromiso del PT con el pago de la deuda interna y externa, el control inflacionario, la independencia del Banco Central y la disciplina fiscal, tuvo un efecto inicial marginal. Las expectativas negativas en los mercados internacionales agotaron las fuentes de financiamiento y obligaron al Copon, organismo responsable de las políticas monetarias, a elevar aún más la tasa de interés básica al exorbitante nivel de 24,5%, o sea, 9,5% de interés real considerando la inflación. El tipo de cambio sufrió su segundo revés en tres años, llegando a casi cuatro reales por dólar en su momento más crítico. Solo una rápida y decisiva inyección de recursos del FMI en el marco del acuerdo *stand by* vigente logró evitar que el «efecto Lula» desencadenara una crisis mayor de nefastas consecuencias para los sectores más vulnerables y la economía. La experiencia argentina, aún en pleno desarrollo, era una lección clara y decisiva para el FMI, el Gobierno y el público brasileños –y también para el PT. En ese entonces hasta el presidente Cardoso declaraba públicamente que la candidatura y un posible gobierno de Lula no implicaban de manera alguna un peligro para la estabilidad económica o política del Brasil. El candidato, a su vez, reiteraba a cada momento –e hizo repetir a sus portavoces– el compromiso asumido en la Carta tanto dentro como fuera del país.

Haciendo camino al andar

Ganadas las elecciones y en medio de las turbulencias cambiarias, el presidente electo nombró un equipo de transición liderado por Antônio Palocci (actual ministro de Finanzas), médico y alcalde de la ciudad paulista de Riberão Preto. La transición ordenada y coordinada entre el gobierno saliente y el nuevo, el nombramiento del ex-banquero (del Bank Boston) Henrique Meirelles como presidente del Banco Central, así como la presentación de un gabinete de excelencia al inicio de 2003, fueron las primeras señales de que el gobierno del PT no iniciaría el cambio con rupturas –enviando, por un lado, un mensaje de calma hacia «los mercados», y por el otro, inquietante para quienes esperaban políticas más radicales.

Puede ser que los radicales en los sindicatos y el PT así como los partidos de izquierda asociados hayan pensado que el nuevo discurso era un pragmático e inteligente recurso para llegar al poder, creyendo que después iban a implementarse las políticas «objetivamente necesarias» (moratoria, reforma agraria radicalizada y reestatización de las empresas privatizadas). Sin embargo, la fuerza de los hechos que marcan las realidades de un país que no genera suficiente ahorro interno para financiar su crecimiento, se había hecho sentir con tal dureza y claridad, que los dirigentes del PT habían podido convencerse de que no se trataba de llegar «pragmáticamente» al poder, sino que era necesario extender el pragmatismo más allá de las elecciones. América Latina ya había producido suficientes lecciones: el Perú con Alan García, la crisis argentina, el aislamiento internacional de Venezuela con Chávez, y la frustrante lucha de Cuba con Fidel Castro. Lula ni podía ni quería agregar su nombre a esta lista. Hay numerosos indicios de que temía –y teme– más fracasar en el gobierno que en las elecciones.

No es casualidad que la Carta al Pueblo Brasileño comience con la frase «El Brasil quiere cambiar». Sin embargo, unos párrafos más adelante Lula precisa: «La sociedad está convencida de que el Brasil continúa siendo vulnerable y de que la verdadera estabilidad debe ser construida por medio de valientes y cuidadosos cambios ... [para superar el] *impasse* histórico en que caímos, [para corregir] los rumbos del país». Tanto la Carta como múltiples discursos del presidente Lula en sus primeros ocho meses de gestión enfatizan este concepto de tiempo y de gradualidad¹³ –nada común en el impaciente discurso de la izquierda.

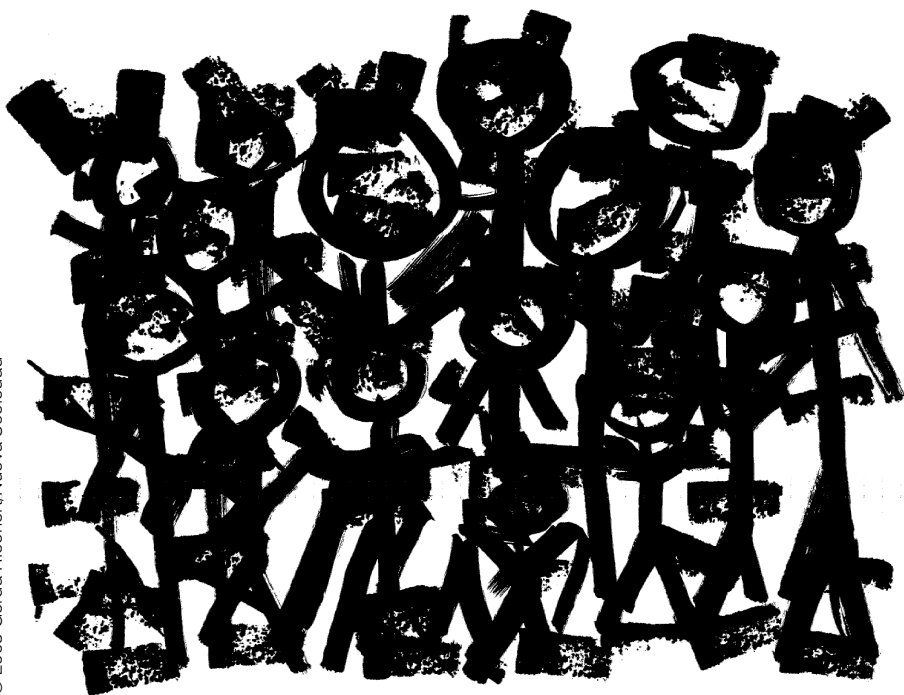
13. Un ejemplo típico, también de su lenguaje colorido, se encuentra en el discurso pronunciado con motivo de su visita a la fábrica de Daimler-Chrysler en marzo de 2003: «(...) Ora, eu tenho cinco filhos, só com a minha 'galega' aqui eu tenho quatro. E eu sei que, por mais que a gente ame os filhos,

Habiéndose comprometido a «ordenar las finanzas públicas y mantenerlas bajo control», el Gobierno enfrenta el mismo desafío que el anterior: llevar adelante las reformas del sistema de pensiones y del sistema tributario, críticas tanto por su peso en términos fiscales como por las injusticias y distorsiones en juego. Durante los ocho años del gobierno de Cardoso estas reformas se consideraban fundamentales para completar la estabilización económica y sentar las bases para el tan necesitado crecimiento. Recuérdese que el Brasil había vivido después de la década perdida de los años 80, otra similar durante los 90 con tasas de crecimiento insuficientes para aumentar el ingreso por habitante e inferiores al aumento poblacional en algunas regiones.

A pesar de las reformas realizadas durante el gobierno de Cardoso, el sistema previsional aún tiene mucho peso en el déficit presupuestario y es demasiado generoso con algunos y sobre todo injusto con la mayoría de los pensionados. Jueces, militares y funcionarios públicos son privilegiados con pensiones tempranas y elevadas, mientras que los jubilados del sector privado ganan pensiones ínfimas. Vastas capas de la población no tienen ningún tipo de cobertura. Por su parte, el sistema tributario adolece de fallas estructurales, gravámenes acumulativos y cargas que inciden sobre la producción y las exportaciones; una serie de *contribuciones* con carácter impositivo lo convierten en uno de los factores que más impiden la reactivación económica y el crecimiento. La carga tributaria alcanzará 36% en 2003, superior a la de varios países industrializados con ingresos por habitante más altos.

Mientras hay un amplio consenso tanto político como social sobre el diagnóstico de estos y otros problemas, las medidas específicas son controvertidas y se enfrentan a poderosos intereses creados, corporativos y regionales. Para los fines de este artículo es suficiente señalar que se trata de reformas críticas para el éxito del gobierno de Lula, y que en lo fundamental –salvo detalles técnicos– las propuestas siguen la misma lógica que las del gobierno anterior: reducir el impacto fiscal del sistema previsional, modernizar el tributario y transformar a ambos en sistemas socialmente más justos. De ello se derivan dos cuestiones fundamentales. La primera, cuál es la estrategia para concretar exitosamente estas reformas; y la segunda, más importante, si una vez realizadas estas y otras reformas que en principio (no en sus detalles) son ampliamente consensuadas,

quando a Marisa engravidou eu fiquei doido: agora vou ser papai, e fiquei ... nove meses na barriga dela: 'ele está chutando, ele está se mexendo'. Eu tive que esperar nove meses para ele nascer. Depois que ele nasceu eu tive que esperar quase 11 meses para ele andar. Depois ainda tive que esperar 12 meses para ele aprender a falar papai ou mamãe. Então, por que eu vou fazer as coisas com pressa? (...)». En <<http://www.estadao.com.br/eleicoes/governolula/noticias/2003/mar/10/163.htm>>.



existirán condiciones suficientes para que el nuevo gobierno inicie aquellas transformaciones estructurales que constituyen el núcleo de la propuesta del PT: una sociedad justa sin pobreza.

Negociando gobernabilidad

El Gobierno había iniciado su gestión con un aumento de la meta de superávit fiscal de 3,7% a 4,25% del PIB, a costa de la expansión de los programas sociales, y se había abstenido de bajar la tasa básica de interés. Aunque estas medidas fueron acogidas con entusiasmo por el sector financiero, significan una sustracción o restricción de liquidez en la economía. Contribuyeron a que entre abril y junio de 2003 hubiese una contracción económica de 1,6% respecto a los tres meses anteriores, que a su vez habían experimentado una tasa negativa de 0,6%. Al mismo tiempo, el desempleo abierto en las zonas metropolitanas alcanzó 12,8%, el índice más alto en la historia reciente¹⁴, y los salarios reales de los trabajadores continuaron cayendo.

14. Desde 1985 el desempleo no aumentó solamente en cuatro periodos: 1985-1986, 1989-1990, 1992-1993 y 1999-2000. Ello indica un problema estructural más allá de las coyunturas, resultante del magro crecimiento durante dos décadas. Según cálculos de economistas brasileños, se necesita un crecimiento económico de 1% únicamente para absorber nuevos trabajadores en el mercado. Se prevé un crecimiento negativo de 1% a 1,5% para 2003, lo que demuestra el desafío que tiene que afrontar el Gobierno.

***Lula
 está forzado
 a negociar
 cada proyecto
 legislativo
 sin tener jamás
 la seguridad
 de alcanzar
 la mayoría
 necesaria***

Si bien el crecimiento de las exportaciones y la política de superávit fiscal, junto con la recesión, aliviaron la presión sobre el cambio y los precios internos –permitiendo finalmente las primeras reducciones de la tasa de interés– el panorama económico externo e interno continúa siendo crítico. En medio de este escenario Lula necesita construir gobernabilidad con un partido que ha ganado 91 de un total de 513 escaños en la Cámara de Diputados; los partidos aliados agregan solo 38 asientos. En el Senado, el PT y los otros partidos de oposición al gobierno anterior han logrado ganar 23 de los 54 escaños disputados. En ambas cámaras la base política del gobierno de Cardoso (con el PSDB y otros) mantiene su mayoría, por lo menos hasta el reciente 2 de septiembre, cuando el PT y el PMDB formalizaron un pacto que le permite la participación en el gobierno a este último¹⁵.

Como el Brasil es una democracia sin una tradición de disciplina partidaria, estos números no hay que tomarlos literalmente. Por lo general los diputados muestran una alta disposición a votar de acuerdo con intereses regionales o inclinaciones corporativas (ruralistas, evangélicos, etc.), o bien a cambiar de partido durante el periodo electoral. Tanto el PMDB como el PFL se dividen en distintas tendencias y no necesariamente votan en bloque. Dentro de estos parámetros político-partidarios, Lula, igual que Cardoso, está forzado a negociar cada proyecto legislativo con los distintos líderes sin tener jamás la seguridad de alcanzar la mayoría necesaria. A menudo las negociaciones implican como moneda de trueque compromisos en otros ámbitos no necesariamente relacionados con el tema en cuestión¹⁶.

En el caso de la reforma del sistema de pensiones, Lula apostó a alcanzar la mayoría de dos tercios de los votos (se trata de una enmienda constitucional), y se enfrentó con éxito a fuertes resistencias dentro y fuera del PT. Dentro, tres diputados y una senadora se opusieron rotundamente a la reforma y criticaron el «rumbo conservador» del Gobierno. Como resultado fueron sometidos a proceso disciplinario dentro del partido. Fuera del PT, los funcionarios públicos, considerados la base política del partido, llevaron a cabo en julio una prolongada huelga, parcialmente violenta, y hasta los jueces amenazaron con un paro. Dado que éstos son los dos sectores más privilegiados –y que más privilegios

15.V. <<http://www.radiobras.gov.br/internacional/materia.phtml?materia=148034&idioma=ES>>.

16. Uno de los casos más reveladores en este sentido fue la reforma constitucional que posibilitó la reelección de Cardoso en 1998, negociada a un alto costo para su gobierno y para el país.

pierden con las reformas— no encontraron apoyo ni en la opinión pública ni en el Congreso, pasando la reforma las primeras votaciones.

La reforma tributaria está afectando mucho más los intereses de los estados y municipios, de manera que las negociaciones más difíciles se llevan a cabo con sus representantes en el Congreso y con los gobernadores. El PT ganó sólo tres estados, con escaso peso político, mientras que los estados económica y políticamente más fuertes, São Paulo y Minas Gerais, son gobernados por políticos del PSDB. Como el gobierno anterior había cortado el cordón umbilical entre Brasilia y los estados —específicamente las transferencias extraordinarias para cubrir déficit y el servicio de la deuda—, el gobierno de Lula tiene mucho menos que ofrecerles. También en este caso la reforma, todavía en negociaciones, sufrió alteraciones para satisfacer estos poderosos actores. Sin embargo, todo indica que según lo previsto se aprobará hacia finales de 2003. Hasta ahora se trata de reformas que el gobierno anterior también quería implementar. A ellas se agrega la propuesta de una enmienda constitucional que permite la independencia del Banco Central, otra exigencia *mainstream*. Más complicado se ve el panorama en lo que respecta a los programas genuinamente petistas —la lucha contra el hambre y la reforma agraria. En el primer caso, el Gobierno de hecho reestructuró el programa Comunidad Solidaria de su antecesor, de asistencia directa a los más necesitados. El programa Hambre Cero, parecido a los *food stamps* de EEUU, ya repartió a cuatro millones de brasileños los respectivos carnets pero sufre limitaciones por la austeridad fiscal.

Lejos de ofrecer una tregua al Gobierno, el Movimiento de los Sin Tierra (MST), el mayor y más legítimo movimiento social en Brasil, ha acentuado las ocupaciones en el campo a fin de presionar para que se amplíen los repartos de tierras y la creación de nuevos asentamientos. En los ocho meses de gestión, hasta agosto, se produjeron más ocupaciones que en cualquier año entero del gobierno de Cardoso, algunas tan violentas que Lula amenazó con la intervención militar. La legislación brasileña señala los casos en que las tierras (no productivas, sometidas a trabajo de esclavos, adquiridas ilegalmente, etc.) pueden ser expropiadas. En otros casos este proceso es extremadamente lento y costoso; por otra parte, muchas tierras fiscales se encuentran en zonas protectoras de la naturaleza. El cambio de administración no ha modificado el margen de maniobra gubernamental y —lo que es importante señalar aquí—, hasta ahora el Gobierno no ha tomado ninguna iniciativa para cambiar la legislación ni para ampliar este margen.

Revisando los primeros ocho meses de su gobierno, se concluye que Lula, forzado por las circunstancias y tratando de ganar espacios de gobernabilidad, con-

duce algunas reformas críticas consensuadas en la sociedad y apoyadas por las elites políticas del centro y hasta de la derecha. Son reformas iniciadas durante el gobierno de Cardoso, que no pudo concretar por haber comprometido buena parte de su capital político en su reelección. Lula también tiene –y usará– los espacios para profundizar la modernización de la administración pública, luchar más eficientemente contra la corrupción y muchas de las injusticias y abusos inherentes a la cultura de poder en el Brasil. Un caso típico de estas «reformas posibles» es la entrega de títulos de propiedad a los habitantes de las favelas, anuncio hecho al comenzar el gobierno.

Hay expectativas de que la economía tocó el fondo del pozo y es probable que retome el crecimiento en la segunda mitad de 2003. Ello sin embargo no creará los millones de empleos necesarios ni superará la clamorosamente injusta distribución de riqueza. El verdadero gobierno de Lula y del PT comenzará cuando se formulen las propuestas que ataquen los problemas estructurales y los poderosos intereses vinculados a ellos. El programa oficial del PT, aprobado por el último Congreso, ya fue desmentido por la Carta al Pueblo Brasileño. Falta por conocer el nuevo programa:

Creo que aún no tenemos un rumbo ideológico claro. No sabemos bien qué es el llamado lulismo. Necesitaríamos un gran debate sobre el tema y eso debería salir de la Universidad. El PT es un partido de actitudes como la ética, la soberanía nacional, la distribución del trabajo, pero le falta aún un cuerpo de doctrina, un modelo político que es lo que estamos intentando crear.¹⁷

¿Entonces es Lula más de lo mismo? Hasta ahora sí, y ello es bueno. Surgirán nuevos desafíos cuando su gobierno llegue a esas aguas turbias donde las mayorías ya no se construyen alrededor de grandes tópicos consensuados y cuando los movimientos sociales radicalicen aún más su presión.

17. Cristovam Buarque, ministro de Educación, en *El País*, Madrid, 16/1/03.