

# ***Brasil. El gobierno de Lula y el PT***

**Vicente Palermo**

*El artículo analiza el gobierno de Lula desde su comienzo hasta mediados de 2004, centrándose en tres cuestiones: los dilemas de política económica, la relación con el PT y la organización de una coalición gubernamental, y las políticas sociales de distribución del ingreso. Analiza cómo el comienzo de la gestión estuvo condicionado por el tipo de oposición y renovación del PT hasta fines de 2002, así como las formas en que las cuestiones mencionadas se conjugaron para arrojar un saldo hasta el momento positivo, si bien expresivo de una gestión político-económica y una agenda de reformas consistentes pero no exentas ambas de vulnerabilidades y de una coalición muy amplia pero heterogénea, inestable y difícil de sostener.*

Cuando, en enero de 2003, Luiz Inácio «Lula» da Silva asumió la presidencia de Brasil, entre los principales problemas a encarar se destacaban dos: las ominosas dificultades macroeconómicas y la necesidad crucial de organizar una coalición de gobierno. La conjugación de las respuestas a estos problemas explica el balance –positivo hasta hoy– así como las inciertas perspectivas en las elecciones municipales previstas para octubre de 2004.

En política económica, Lula enfrentó un dilema perentorio y lo encaró con toda decisión: debió elegir entre graves desafíos de desestabilización macroeconómica y los riesgos de entrar en un camino recesivo del que luego quizás no sería fácil salir ni tampoco sostener políticamente. El primer riesgo fue correctamente percibido como mayor e inminente: una amenaza de aniquilamiento de las capacidades de gobierno. Estas dificultades se expli-

---

**Vicente Palermo:** politólogo argentino; investigador de Flacso-Conicet, Buenos Aires; @: <palermo@alternex.com.br>.

**Palabras clave:** procesos políticos, sistema político, Gobierno, Brasil.

---

can en gran medida en la trayectoria de largo plazo del Partido de los Trabajadores (PT) y en las vicisitudes del recambio gubernamental: las complicaciones inherentes a una transición de gobierno protagonizada por un partido que espanta al mundo financiero. Así como sobrerresaltó precipitadamente sus compromisos con la ortodoxia durante la campaña electoral al hacerse patentes las expectativas y los temores de «ruptura», una vez en el Gobierno se sintió obligado a reaccionar por partida doble, a través de medidas ortodoxas estabilizadoras que tuvieron un mayor costo recesivo y más duradero, al que habría sido necesario un ambiente no afectado por problemas de credibilidad.

En lo que atañe a proporcionar al Gobierno una base de sustentación confiable y duradera, Lula se movió con más parsimonia. Los primeros pasos—la formación de su gabinete, entre otros— parecían orientados meramente a premiar al propio PT y sus aliados electorales. Una observación más atenta mostraba detrás de ello la preocupación presidencial por garantizar el acompañamiento del PT, otorgándole una sobresaliente participación en la formación del gabinete a fin de evitar fisuras y tensiones. Había entonces demasiado poco que ofrecer a los grandes partidos (Palermo). Así, era obvio que la fórmula política inicial no tendría larga vida. De allí en adelante, Lula fue intentando componer paso a paso un esquema de gobernabilidad y,

debido a requerimientos básicos del complejo escenario político-institucional, a lo largo de esta recomposición se redujo progresivamente el espacio político del PT en el Gobierno.

Estos requerimientos consisten en que, dada la dispersión de las preferencias electorales en numerosos partidos y los rasgos fuertemente consociativos de su sistema político, Brasil sólo es gobernable mediante una coalición amplia en la que el centro político tenga un papel protagónico (como fue el caso del Partido Social Demócrata Brasileño [PSDB] durante las gestiones de Fernando Henrique Cardoso), o en la que el Gobierno consiga un equilibrio de fuerzas que contenga gran parte de ese centro. Para poder hacer esto último, Lula abrió el juego coalicional (en el gabinete y fuera de él) a partidos que no lo habían acompañado camino a la presidencia, como el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) (enorme conglomerado muy heterogéneo y que no ofrece ningún tipo de previsibilidad) y el Partido Progresista (PP) (partido de centroderecha cuyos cuadros provienen del régimen militar).

La consiguiente reducción del espacio político y de la influencia del PT en el Gobierno fue así una fuente de tensiones. Pero también lo fue el contenido de las políticas que por necesidad o convicción adoptó la administración, no solamente en lo que se refiere a la gestión macroeconómica, sino a su

programa de iniciativas de reforma estructural, que requieren de legislación ordinaria o de reformas constitucionales (y por tanto mayorías calificadas en el Parlamento). Si bien gran parte de la cúpula del PT había adoptado aún antes del comienzo de la campaña electoral diagnósticos con respecto al papel del Estado, del mercado, de la disciplina fiscal y de la modernización y eficiencia económicas, que la aproximaban de hecho a las orientaciones dominantes en el gobierno de Cardoso, el énfasis que en el tramo inicial imprimió Lula a la agenda reformista (por ejemplo, los proyectos de reforma provisional y tributaria), tanto como el empeño en la ortodoxia fiscal y monetaria implementadas por el equipo económico (desde el Ministerio de Hacienda y el Banco Central), estuvieron lejos de expresar las orientaciones históricas del PT y de la coalición electoral triunfante (más aún, algunas reformas, como la previsional, afectaban severamente parte de las propias bases socio-organizativas tradicionales del Partido).

Estas tensiones se procesaron en un contexto relativamente adverso y exigieron a fondo el empleo por parte de Lula de los activos políticos con que contaba. La adversidad del contexto es fácil de explicar: el rigor macroeconómico venía acompañado de una promesa de recuperación, pero tras un indeterminado tiempo de penuria (persistencia de la recesión y el desempleo). No obstante, ¿la opción no sería al cabo

*self-defeating?*; ¿no se estaría ingresando en un círculo recesivo del que ni la economía ni el Gobierno podrían salir?

**E**ntre los activos políticos con que Lula contó debemos destacar dos. El primero, su capital político personal, que le permitió pedir y obtener tiempo. Lula pasó gran parte de su primer año de gestión pidiendo tiempo y lo obtuvo: a pesar de que la esperada recuperación económica no se hacía presente, los niveles de aprobación del Gobierno y del presidente, según indican los sondeos de opinión, cayeron pero de modo perceptiblemente lento. El segundo, la disciplina y cohesión de su partido que fue capaz de absorber —a duras penas y no sin vacilaciones y dificultades— las tensiones que acompañaban la orientación presidencial (al respecto, que el ministro de Hacienda, cabeza visible de la línea de responsabilidad fiscal, sea un cuadro del propio partido, no es un dato menor). Ciertamente es que Lula, comparado con anteriores de la *Nova República*, es un presidente que se debe a su partido y por tanto ha de tomarlo muy en cuenta, pero su condición de político de partido, si bien lo limita, también es un recurso que jugó a su favor en horas difíciles.

Transcurrido el primer cuatrimestre de 2004, el cuadro resultaba bastante sombrío: la recuperación económica no se hacía presente, los niveles de popularidad y aprobación continuaban cayendo, parecían agudizarse las protes-

tas de actores populares tanto urbanos como rurales, las críticas a la gestión macroeconómica crecían en el seno del PT y de los partidos aliados, y las perspectivas sobre la disputa electoral de fines de año no eran nada prometedoras. Quizás el hecho que mejor expresa esa coyuntura fue la decisión de José Serra (líder del PSDB y ex-candidato presidencial) de presentarse a la elección por la *prefeitura* de San Pablo. En circunstancias más favorables para el gobierno nacional, difícilmente Serra habría aceptado el desafío; el hecho de que la actual *prefeita*, Marta Suplicy, sufriera un elevado índice de rechazo, fue a su vez un estímulo para Serra: la oportunidad de nacionalizar una derrota local del PT, de cara a la segunda mitad del mandato de Lula.

Pero el dato crucial de ese momento fue que el Gobierno decidió no alterar el rumbo; concluyó, con toda razón, que los costos y riesgos implicados en un giro serían mucho mayores que los de persistir. La definición del salario mínimo (que se fija por ley anual) fue tal vez el terreno en el que más nitidez adquirió este empeño, dada la magnitud de la confrontación política que comportó la medida provisoria presidencial estipulando apenas un ligero incremento (el máximo compatible con la responsabilidad fiscal).

A mediados de 2004, el Gobierno parece estar comenzando a cosechar frutos menos amargos. Ya no solamente la capacidad de reacción frente a las

críticas amenazas iniciales es bien apreciada por el mundo de los negocios, sino que Brasil evidencia fundamentos mucho más sólidos: saldo comercial positivo, superávit en cuenta corriente, inflación dentro de la meta, objetivos fiscales cumplidos, disminución porcentual de la deuda sobre el PIB (lo que permite creer en la posibilidad de que ésta se mantenga en una trayectoria sostenible) y, más importante en relación con las elecciones de octubre próximo, recuperación del crecimiento económico y cierto aumento del empleo. Las tensiones en la relación Gobierno-partido y Gobierno-coalición han disminuido y tanto Lula como el PT pueden contemplar la disputa electoral con algo más de optimismo. Lo más probable es que el PT sufra algunas derrotas de importancia (como sería el caso en la ciudad de San Pablo), consolide posiciones en muchas ciudades y crezca notablemente donde hasta ahora su implantación ha sido más débil: en los numerosísimos pequeños municipios del interior de los estados. Es imposible por ahora (en parte porque ello dependerá mucho de decisiones de campaña de los contendientes) saber si en estas elecciones municipales pesarán más los determinantes propiamente locales o los nacionales. La predicción menos imprudente es que todos conservarán posiciones y que ni el Gobierno ni la oposición sufrirán una derrota catastrófica que cambie sustancialmente las cosas en términos político-electorales de cara a la disputa presidencial de 2006.

En suma, el panorama del gobierno de Lula casi a mitad del camino es el de una gestión político-económica y una agenda de reformas consistentes pero no exentas de vulnerabilidades (tanto económicas como políticas), y una coalición muy amplia pero heterogénea, inestable y difícil de sostener y de tornarla políticamente previsible (la derrota que recientemente la oposición infligió al Gobierno en el Senado en torno de la fijación del salario mínimo hizo visibles estas dificultades, ya que el Ejecutivo no logró evitar que una parte de su hipotética base parlamentaria votara en contra –pero la reversión de este voto en Diputados equilibró los tantos).

**Quizás** este balance resulte para muchos lectores descorazonador, si se toma en cuenta la carga simbólica y la novedad histórica de la llegada del PT al Gobierno. Una constante de la historia democrática brasileña es que los políticos calificados, progresistas y modernizadores, para poder gobernar deben entenderse con dos grupos diferentes cuyos intereses, entretanto, tienen que ser afectados: los que se oponen a la modernización y a la equidad, y aquellos a quienes todo les da igual mientras continúen acomodados. Teniendo en cuenta la fuerza numérica y los recursos de estos dos grupos opuestos o indiferentes a los cambios –fuerza y recursos amplificadas además por las expresivas posiciones institucionales de las que disfrutaban– las transacciones y arreglos son inevita-

bles. Presididos por esta paradoja, no es raro que los esfuerzos gubernamentales de modernización progresista queden a mitad de camino una y otra vez. Por eso desde la izquierda nunca fue difícil lanzar la impugnación que «demostraba» que la derecha gobernaba y que los progresistas se habían puesto a su servicio. Ahora el PT está en el Gobierno y a veces parece que se siente condenado a ser protagonista de un nuevo capítulo de esta «trágica» historia. El hecho de que el PT y el PSDB parezcan destinados a estar separados por imperio de la lógica partidaria electoral en lugar de ser los pilares de una coalición progresista que precise hacer menos concesiones al conservadurismo, al clientelismo y a los intereses de minorías restringidas, no haría sino confirmarlo. Pero tal vez este escepticismo tan definitivo no esté justificado.

En verdad, el PT está asimilando amargas lecciones por el infantilismo político (de cualquier signo). En gran medida, el Partido cayó en su propia trampa. Se enredó, ante las gestiones gubernamentales de Cardoso en los años 90, en una visión de las cosas de temible efectividad para hacer oposición, pero extremadamente mala a la hora de gobernar. Esa visión es el paradigma de la voluntad política. El PT creyó muy auténtica y sinceramente en él. Y quien se toma eso en serio, no llega al Gobierno a la altura de las circunstancias. Hubo por tanto una brecha entre las condiciones de llegada del

PT al poder, los recursos (incluyendo sus propios mapas cognitivos y diagnósticos), y la complejidad de las condiciones de procesamiento político en Brasil. Dos ejemplos clave del PT como víctima del paradigma elegido para hacer oposición son la reforma agraria y las políticas sociales. No solo por la importancia fundamental de ambas, sino también porque en ellas había –y hay– grados de libertad, y no están dominadas por las restricciones inherentes a la política macroeconómica. Tomemos el caso paradigmático de los programas de transferencia de recursos. El lanzamiento de «Hambre Cero», programa con el que el gobierno entrante procuró, muy enfáticamente, dar su marca de origen, estuvo acompañado por una retórica no menos confusa y asistencialista que las medidas con que se implementó (y que demostraron escasa comprensión de la naturaleza de la desnutrición brasileña). Mientras tanto, casi se ocultaron las medidas de transferencia de renta más acertadas («Bolsa Família»), que dieron amplia continuidad a las iniciativas de política social lanzadas por el gobierno anterior. Esto supuso un tropiezo inicial muy fuerte (otro tanto sucede con el programa de reforma agraria).

Sencillamente, no fue posible para un partido en la oposición atacar al Gobierno acusándolo de falta de voluntad política y, al mismo tiempo, prepararse para encarar políticas públicas complejas cuando le tocara gobernar.

Y la verdad es que el Gobierno petista patinó en ambas políticas, la de la reforma agraria y la social. Sin embargo, parece estar aprendiendo de la improvisación y de los errores iniciales, y las correcciones en ambas tienden a ir por buen camino. Tras los tropezones, parece haber un nuevo y enérgico impulso acertado. De hecho, «Bolsa Família» adquiere relevancia y es considerado como el comienzo del programa de Renta Básica de la Ciudadanía (que hay grados de libertad, y que pueden utilizarse bien, lo demuestra el hecho de que el Gobierno incrementó en 11.000 millones de reales los recursos para este programa, al tiempo que logra resistirse a contraproducentes incrementos del salario mínimo). El capital organizacional y la capacidad de aprendizaje de un partido como el PT y de algunos de los mejores cuadros políticos de los partidos aliados son enormes.

Hubo y hay, complementariamente, un cierto empobrecimiento de la sustancia política del PT y del Gobierno que es consecuencia, por un lado, del contrapeso de sus bases organizacionales, que conspira contra un cuestionamiento a fondo de aspectos centrales de la organización estatal en la reproducción de la desigualdad y la exclusión –al punto de que en Brasil la pobreza, la desigualdad y la exclusión son cuestiones sociales en tanto institucionales y fiscales. Y, por el otro, de lo arcaico de sus orientaciones históricas, arcaísmo que fue dejando atrás, pero sin lo-

grar reemplazar el alternativismo de izquierda por un programa reformista con contenidos. Esto hubiera requerido de una revisión mucho más profunda de las dimensiones básicas de su propia orientación, y una asimilación más auténtica y temprana del reformismo modernizador encarado por el gobierno anterior desde mediados de los años 90, asimilación que, no obstante, no impediría mantener principios de diferencia e identidad. El estilo de oposición petista contribuyó a perpetuar estas carencias: por un lado, la crítica al «neoliberalismo» de la coalición encabezada por Cardoso se hizo de modo tal, que los elementos positivos del programa modernizador se reconocieron parcial y tardíamente y no pudieron ser utilizados para promover una orientación general emancipatoria novedosa; por el otro, las concesiones a los intereses de sus propias bases organizacionales reforzaron la ceguera delante de los aspectos institucionales y fiscales más negativamente vinculados con la desigualdad y la exclusión, y facilitaron, a falta de algo mejor, el mantenimiento de una diferencia frente al gobierno del PSDB-PFL (así, mientras más distancia tomaba el PT de sus arcaísmos ideológicos y más se movía hacia el centro buscando ampliar sus alcances electorales, más oposiciónismo ejercía frente a las iniciativas de reforma oficial... hasta que en plena campaña electoral se vio, ante las reacciones preventivas del mundo de los negocios, en la necesidad de comprometerse explícitamente con el

rigor fiscal y la ortodoxia macroeconómica).

No obstante, los motivos para el optimismo provienen de los efectos posibles del baño de realidad que ha tomado la izquierda brasileña y el PT en particular. Una mirada escéptica vería en ello un futuro de adaptación y satisfecho acomodo a una hipotética ausencia de posibilidades de mejoras en equidad social, calidad institucional y prosperidad económica. Este no es mi caso. Sobre todo si se percibe el potencial transformador que se respalda en la continuidad, más que en la ruptura, en relación con las gestiones del gobierno anterior. Pero aquella confusión es comprensible: ¿dónde sostener públicamente la diferencia, a la altura de la novedad histórica de la llegada del PT al Gobierno, si en política económica y fiscal, en la agenda de reformas estructurales, y en las políticas sociales hay más bien semejanzas? En el caso de la política exterior es prácticamente imposible no encontrar notorios antecedentes a cada paso, a pesar del activismo de Lula, como el propio Cardoso irónicamente lo hace notar.

Quizás muchos de los sinsabores de los petistas terminen al percibir que para el votante popular esta cuestión de la distinción histórico-política es mucho menos importante que para ellos mismos. Esto nos lleva nuevamente al comienzo; resalta la doble ambigüedad de expectativas que dominó (si bien de modos cambiantes) el periodo de tran-

sición Cardoso-Lula. Se puede decir que había dos polos, cada uno dividido en dos partes que se aproximaban en expectativas al polo opuesto. Una parte del polo pro-Lula tenía fuertes expectativas de «transformación profunda» que coincidían con las fuertes aprensiones a la posibilidad de que el futuro gobierno encarase esa «transformación profunda», sentidas por una de las partes del polo opuesto. Pero a la vez, las otras dos partes de ambos polos, también tenían temores y expectativas mucho más moderadas. Fue patente, al final, la tranquilidad con la cual las elites brasileñas encararon la asunción de Lula, pero esta tranquilidad no partió de cero tras la victoria sino que en gran medida se instaló en la campaña; el equivalente moderado en el otro polo es el electorado popular e incluso el de clase media no ligado militantemente al PT ni a sus bases organizacionales más activas. Sobre esta parte del polo pro-Lula, sería tremendamente exagerado decir que estuvo marcada por una ansiedad de transformaciones profundas. Más bien lo estuvo por ansias de reparaciones de corto plazo, que no suponían necesariamente ninguna ruptura con el

*statu quo*, sino una mezcla de mantener logros (estabilidad) y de ampliarlos (seguridad, empleo, salario). Los sectores del deseo y el temor a la ruptura son, claro, numéricamente muy pequeños, pero con enorme capacidad de incidencia: las bases militantes del PT menos ligadas a la renovación encarada desde su cúpula, por un lado, y los sectores financieros, por el otro.

Así las cosas, depende del arte político la concreción de una síntesis novedosa, difícil pero no imposible: aquella que aglutine políticas activas de redistribución de la renta con la continuidad de las reformas modernizantes, y sustente ese programa mediante un vínculo político signado tanto por la competencia electoral como por la cooperación en las políticas públicas centrales, para terminar de dejar atrás la limitación histórica de la cultura política brasileña, en la que el desarrollo fue una política de Estado y no así la cuestión social.

#### **Referencia**

Palermo, Vicente: *Política brasileña contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación*, ITDT / Siglo XXI, Buenos Aires, 2004.