

EL GOBIERNO DE LULA EN BUSCA DE UN RUMBO *Lula's government in search of direction*

Cláudio GONÇALVES COUTO

Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP)

* *claudio.couto@pucsp.br*

BIBLID [1130-2887 (2004) 37, 17-38]

Fecha de recepción: marzo del 2004

Fecha de aceptación y versión final: mayo del 2004

RESUMEN: El gobierno de Lula acaba de completar su primer tercio de mandato y vive un momento de crisis e indefinición. Su popularidad cae, la economía continúa enfriada y la indefinición parece ser el rasgo de su administración. Lula llegó al gobierno al frente de un partido cuya actuación siempre estuvo marcada por una contumaz oposición y por la prédica de una moral pública intachable. A pesar de esto, en la actualidad, hay carencia de mayor claridad en sus manifestaciones sobre el establecimiento de un proyecto de construcción estatal que supere el moralismo y el oposicionismo.

Palabras clave: política brasileña, gobierno, *Partido dos Trabalhadores*, Lula.

ABSTRACT: Lula's government has just completed a third of its term in office and is now undergoing a spell of crisis and aimlessness. Popularity rates are falling, the economy remains in the doldrums and irresolution seems to be the main feature of the current administration. Lula came to power leading a party whose performance was always marked by staunchness in opposition and the preaching of immaculate public morals. Despite all this, the government lacks clarity concerning the shaping of a state building project extending beyond self righteousness and antagonism.

Key words: brazilian politics, government, *Partido dos Trabalhadores*, Lula.

I. INTRODUCCIÓN¹

En este artículo pretendo realizar un análisis panorámico del inicio del gobierno de Lula, cubriendo sus primeros 16 meses de mandato. Evidentemente, en un estudio de este tipo, y atendiendo al espacio disponible, no me será posible profundizar en aspectos particulares, pero no considero que esto sea un problema, pues mi fin es proporcionar al lector un cuadro general de los desafíos políticos más amplios a los que tuvo que enfrentarse el primer gobierno *petista* en el plano nacional. Antes de entrar en el análisis del gobierno propiamente dicho, conviene una breve introducción sobre el PT, su origen y su génesis.

II. EL PT: DEL ORIGEN AL TRIUNFO PRESIDENCIAL

El *Partido dos Trabalhadores* surge en 1980 de la reorganización del sistema de partidos brasileño, promovida por el régimen militar en su ocaso y al calor del fuerte impulso que tuvieron los movimientos sociales reivindicativos de derechos en aquellos momentos –facilitado a su vez por la apertura política–. A pesar de que sus principales figuras fuesen líderes *trabalhistas* del así llamado *Novo Sindicalismo*², en el que destacó Luiz Inácio Lula da Silva, también aparecieron entre los fundadores del partido líderes de los más variados movimientos sociales urbanos y rurales (muchos de los cuales estaban vinculados a las comunidades de base de la Iglesia Católica), personas provenientes de organizaciones clandestinas de izquierda y unos cuantos parlamentarios³.

Esta génesis⁴ peculiar del PT le confirió características organizacionales e ideológicas que en parte lo asemejaban a los partidos socialdemócratas tradicionales europeos: origen externo⁵, vinculación orgánica a los sindicatos, fuerte aparato organizativo, ideario socialista. Pero también poseyó unos rasgos propios. En primer lugar, debido a su nacimiento como agrupación electoral, distante por tanto de cualquier veleidad revolucionaria que mereciera ser tomada en serio y que sí marcó a los partidos socialdemócratas en su origen en el siglo XIX⁶. En segundo lugar, por la significativa presencia en el interior del PT de movimientos sociales cuyas reivindicaciones (por políticas

1. Este artículo fue traducido por Antonio Golmar, estudiante del programa de Doctorado «Democracia: Pasado, Presente y Futuro» de la Universidad Complutense de Madrid. El artículo contó con la revisión posterior del autor.

2. Para una buena discusión sobre el *Novo Sindicalismo* (Nuevo Sindicalismo) ver M. KECK (1988).

3. Una revisión sobre la génesis del partido se encuentra en C.G. COUTO (1995). Algunos señalan a los intelectuales como un grupo constitutivo fundador del PT. No obstante, en cuanto a su presencia en los orígenes del partido, creo que tuvieron un papel importante como individuos y poca relevancia como grupo original (lo que sí era el caso de los otros cuatro grupos mencionados).

4. Me sirvo del modelo teórico de análisis de partidos formulado por A. PANEBIANCO (1992).

5. En los términos propuestos por M. DUVERGER (1982).

6. A este respecto ver el análisis de A. PRZEWORSKI (1989) acerca de la «socialdemocracia como fenómeno histórico».

públicas) se salían de la pauta tradicional de los sindicatos (es el caso de los diversos movimientos urbanos de reivindicación de viviendas, salud, transporte, educación, entre otros). La vinculación de esos movimientos con la política de base de la Iglesia, influenciada por la Teología de la Liberación, sólo contribuyó a que el carácter del partido fuese todavía más diferente al de sus congéneres europeos. Además, una serie de movimientos que podríamos clasificar como postmaterialistas (ambientalistas, feministas, étnicos, entre otros) también se hicieron presentes en la génesis del PT, contribuyendo a sus peculiaridades.

Un efecto importante de esta génesis sobre el perfil del partido en sus primeros años (y también, aunque atenuadamente, después) fue su carácter «movimentista». El PT era un partido que en buena medida actuaba como vehículo de los movimientos sociales más diversos, canalizando sus reivindicaciones a los gobiernos del momento y posicionándose ante el Estado como un articulador de las demandas populares. Esto, asociado a su nacimiento como partido de oposición, marcó el desarrollo posterior de una militancia de corte netamente opositora: fuese cual fuese el gobierno del momento, el PT ejercería una oposición implacable, bien en el nivel nacional, bien en los niveles estatal o municipal. Se puede decir que estos dos rasgos de origen –el movimentismo y la oposición– se reforzaban mutuamente: el partido reivindicaba que las reclamaciones de sus bases sociales fueran atendidas por medio de derechos, como hacía de un modo feroz, tanto por medio de una actuación directa al lado de los sectores organizados como en el ámbito de las instituciones representativas del Estado.

Así, los parlamentarios *petistas* (aún en un pequeño número inicialmente) se tenían ganada la fama de ser los más agresivos, disciplinados⁷ y combativos opositores y fiscalizadores de los diferentes gobiernos. De esta combatividad parlamentaria era también parte la vigilante fiscalización de la conducta moral de los gobernantes, denunciando ilegalidades, promoviendo investigaciones, reivindicando la formación de comisiones parlamentarias de investigación, a fin de conferir al PT notoriedad como paladín de la ética en la gestión pública. En este caso, su propia condición de opositorista congénito facilitaba el juego; al fin y al cabo, estando fuera de los gobiernos, el PT tendría más dificultad para beneficiarse de los eventuales desvíos de conducta de los administradores públicos. En suma, echando mano de una expresión tradicional de la política brasileña, se puede decir que el partido sólo se dedicaba a ver la «paja en el ojo ajeno».

Pero, evidentemente, el partido no se contentaba con esa circunstancia y luchaba diligentemente por su propia expansión, para lo que su precaria situación financiera era un obstáculo evidente. Su frente de mayor éxito electoral –considerándose el punto de partida– fue el parlamentario. La Tabla 1 indica la evolución de la representación parlamentaria del partido:

7. Según los estudios de A. FIGUEIREDO y F. LIMONGI (1999) el grupo *petista* en la *Câmara dos Deputados* presentó una disciplina media del orden del 97% en todas las votaciones nominales que se produjeron entre 1989 y 1999 (la mediana fue de 100%).

TABLA I
EVOLUCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DEL PT EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

| Año | 1982 | 1986 | 1990 | 1994 | 1998 | 2002 |
|---------------------|-----------|------------|------------|------------|-----------|---------|
| N - PT | 8 | 16 | 35 | 49 | 58 | 91 |
| % - PT | 1,7 | 3,3 | 7,0 | 9,6 | 11,3 | 17,7 |
| N - partido ganador | 235 (PDS) | 260 (PMDB) | 108 (PMDB) | 107 (PMDB) | 105 (PFL) | 91 (PT) |
| % - partido ganador | 49,1 | 53,4 | 21,5 | 20,9 | 20,5 | 17,7 |

Fuente: IUPERJ. *Dados Eleitorais do Brasil* (1982-2002). Org. por Jairo Nicolau. Edición electrónica disponible en http://www.iuperj.br/deb/port/Cap2/Cap2_tab20.htm [27/04/2004].

En el escenario inicial se evidenciaba una fragmentación partidista reducida con predominio del Partido Democrático Social (PDS) y del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB); después, esa fragmentación se acentuó bastante y nunca más un partido se ha constituido en grupo predominante en el ámbito legislativo. Pero el PT creció bastante también en el plano municipal, expandiendo su número de alcaldías así como su votación, en particular en los grandes centros urbanos.

TABLA II
EVOLUCIÓN ELECTORAL DEL PT EN EL NIVEL MUNICIPAL - ALCALDES Y VOTOS

| Año | 1982/1985 ⁸ | 1988 | 1992 | 1996 | 2000 |
|-------------------------------------------------------|------------------------|--------------|--------------|-------------------|-------------------|
| Alcaldes - PT | 3 | 38 | 54 | 110 | 187 |
| Alcaldes del partido ganador | 2.555 (PDS) | 1.606 (PMDB) | 1.605 (PMDB) | 1.295 (PMDB) | 1.257 (PMDB) |
| Alcaldes capitalinos - PT | 1 | 3 | 4 | 2 | 6 |
| Alcaldes capitalinos del partido ganador | 20 (PMDB) | 5 (PMDB) | 5 (PSDB) | 5 (PMDB) | 6 (PT) |
| Votos totales al PT en la primera vuelta | n.d. | n.d. | n.d. | 7.893.509 | 11.938.734 |
| Votos totales al partido ganador en la primera vuelta | n.d. | n.d. | n.d. | 13.065.103 (PSDB) | 13.518.346 (PSDB) |

Fuente: IUPERJ. *Dados Eleitorais do Brasil* (1982-2002). Org. por Jairo Nicolau. Edición electrónica disponible en http://www.iuperj.br/deb/port/Cap6/Cap6_Municipio.htm [27/04/2004].

Además de estas evoluciones electorales en las elecciones para la Cámara y en las municipales, que dan un buen indicador de la penetración electoral del partido por todo el territorio nacional, el PT también experimentó crecimientos significativos en otras disputas electorales. En las elecciones para los gobiernos estatales, entre 1982 y 2002 (cuando fue el partido más votado) el PT obtuvo secuencialmente 3,7%, 5,6%, 9,7%, 11,7%, 14,5% y 27,6% de los votos en todo el país en la primera vuelta⁹.

8. En 1982 hubo elecciones para alcalde en diversas ciudades del país, pero fueron excluidas las capitales y ciudades consideradas área de seguridad nacional, en las que el alcalde era nombrado por el gobernador de su Estado. En 1985 pudieron ser elegidos y sus mandatos duraron tres años, coincidiendo su fin con los de los elegidos en 1982. Esta columna muestra ambos valores sumados.

9. La realización de la doble vuelta comenzó en las terceras elecciones a gobernadores en 1990. Los datos electorales también han sido obtenidos de IUPERJ. *Dados Eleitorais do Brasil* (1982-2002). Org. por Jairo Nicolau. Edición electrónica disponible en http://www.iuperj.br/deb/port/Cap3/Cap3_Senado.htm [27/04/2004].

También en la disputa por el Senado el PT creció paulatinamente: pasó de un senador en 1990 a catorce en 2002.

Pero ninguna contienda electoral fue tan significativa para el partido como la presidencial. Y fue en estas elecciones que Lula se convirtió en el gran líder de la izquierda brasileña en el periodo democrático consolidado a partir de la década de 1980. La Tabla III muestra los datos de estas elecciones:

TABLA III
EVOLUCIÓN ELECTORAL DEL PT EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES (1989-2002)

| Año | 1989 | 1994 | 1998 | 2002 |
|-----------------------------------------|---------------|------------|------------|--------------|
| Lula - votos (1ª vuelta) | 11.619.816 | 17.116.579 | 21.470.333 | 39.425.283 |
| Principal adversario - votos (1º turno) | 20.607.936 | 34.362.726 | 35.922.692 | 19.690.252 |
| Lula - % (1ª vuelta) | 17,2 | 27,0 | 31,7 | 46,4 |
| Principal adversario - % (1º turno) | 30,5 (Collor) | 54,3 (FHC) | 53,1 (FHC) | 23,2 (Serra) |
| Lula - votos (2ª vuelta) | 31.070.734 | – | – | 52.769.723 |
| Adversario - votos (2ª vuelta) | 35.085.457 | – | – | 33.352.992 |
| Lula - % (2ª vuelta) | 47,0 | – | – | 61,3 |
| Adversario - % (2ª vuelta) | 53,0 | – | – | 38,7 |

Fuente: IUPERJ. *Dados Eleitorais do Brasil* (1982-2002). Org. por Jairo Nicolau. Edición electrónica disponible en http://www.iuperj.br/deb/port/Cap1/Cap1_Presidente.htm [27/04/2004].

A pesar de haber sufrido tres derrotas consecutivas, en cada nueva pugna Lula reafirmaba su condición de principal líder de la oposición, algo que sería difícil si el PT al mismo tiempo no hubiese consagrado su reputación de principal partido opositor. De esta manera, el crecimiento de la figura de Lula es indisoluble del refuerzo del partido, obtenido por su actuación en el Congreso y en los demás frentes en que el PT se enfrentaba con sus adversarios. Lo curioso es que tal crecimiento presentaba cierta ambigüedad, pues al mismo tiempo en que se hacía difícil para cualquier otro grupo en el campo de la izquierda rivalizar con el PT en la condición de principal representante de la «verdadera oposición»; en el nivel nacional (lo que se replicaba en diversos contextos estatales y locales), contribuía a asentar entre el electorado una cierta imagen del partido como intolerante, «de ir siempre en contra», como una oposición irresponsable. Tal vez fuese esto lo que explicaba la resistencia que según los más diversos estudios de opinión pública e intención de voto sufrían el partido y sus líderes, hacia los cuales, incluido Lula, se percibía un rechazo considerable.

En las contiendas locales esta resistencia fue parcialmente reducida por tres factores. Uno, la imagen del PT como paladín de la ética republicana. Dos, la actuación del partido al frente de algunos gobiernos que conquistó, que poco tuvo que ver con conductas extremistas. Finalmente, la disputa de las elecciones por líderes aparentemente moderados, de clase media escolarizada y dotados de un discurso programático y, por tanto, de perfiles más atractivos para el elector medio. En el plano nacional, después de una radicalización del discurso en 1998 –reflejo a su vez de la ganancia circunstancial del espacio de la izquierda y de la oposición desmesurada que marcó la actuación del grupo durante los cuatro primeros años de gobierno de Cardoso (PSDB)– el PT inició una inflexión moderada que culminó en las elecciones de 2002.

Un momento importante de esa trayectoria de moderación fue la decisión de aliarse al Partido Liberal (PL). La justificación era la necesidad, según el propio Lula, de ganar las elecciones. La consecuencia más significativa de esta decisión fue la designación del entonces senador liberal José de Alencar para el puesto de vicepresidente en la papeleta *petista*. Otro momento significativo fue la redacción de la «Carta al Pueblo Brasileño» el 22 de junio de 2002 –menos de cuatro meses antes de los comicios– como reacción al nerviosismo del mercado ante la inminente victoria del PT. Se trataba de un documento en el cual el propio candidato *petista* se comprometía con una «lúcida y ordenada» transición entre lo que tenemos hoy y aquello que la sociedad reivindica. Y seguía de la siguiente forma:

Lo que se hizo mal o dejó de hacerse en ocho años no será compensado en ocho días. El nuevo modelo no podrá ser producto de decisiones unilaterales del gobierno, tal como ocurre hoy, ni será implementado por decreto, ni de modo voluntarista. Será fruto de una amplia negociación nacional, que debe conducir a una auténtica alianza por el país, a un nuevo contrato social capaz de asegurar el crecimiento con estabilidad. Premisa de esa transición será naturalmente el respeto a los contratos y obligaciones del país. Las recientes turbulencias del mercado financiero deben ser comprendidas en ese contexto de fragilidad del actual modelo y del clamor popular por su superación.

La cuestión de fondo es que, para nosotros, el equilibrio fiscal no es un fin, sino un medio. Queremos equilibrio fiscal para crecer y no sólo para saldar las cuentas con nuestros acreedores. Vamos a preservar el *superávit* primario o cuanto fuere necesario para impedir que la deuda interna aumente y destruya la confianza en la capacidad del gobierno de honrar sus compromisos.

Este discurso contrastaba bastante con la posición históricamente defendida por el PT opositor en sus campañas públicas y en sus documentos internos, pero difería poco de aquello que el partido tradicionalmente había hecho en sus gestiones gubernamentales en el nivel subnacional. El PT Gobierno no difería tanto de otros partidos una vez en la jefatura del poder ejecutivo, a pesar de algunas peculiaridades importantes. El PT Oposición era implacable incluso con aquellos que imitaban sus iniciativas, por el mero hecho de combatirlos electoralmente. Con la «Carta al Pueblo Brasileño» se diluía esa divergencia histórica entre los dos PT, en la medida en que el partido incluía en su discurso opositor en campaña algunos de los términos que ya se hacían presentes en el vocabulario gubernamental (suyo y de los otros partidos). Por consiguiente, en su campaña presidencial, el partido asumía por primera vez un discurso de «oposición responsable», procurando apartarse de la defensa estricta de las empresas estatales, de la crítica a cualquier cosa que pudiese recibir la fácil etiqueta de «neoliberalismo» y de la promesa de golpes de timón. Al contrario de todo lo anterior, se comprometía con el respeto a los contratos, con transiciones negociadas para nuevas políticas y con el pago a los acreedores (para lo cual el mantenimiento de *superávits* primarios sería indispensable).

Tal giro en la retórica partidista (que de esta forma se aproximó a lo que se estaba haciendo en el nivel subnacional) hizo que las invectivas de los adversarios se tornaran poco plausibles para el electorado, sobre todo en la segunda vuelta de las elecciones, marcada en algún momento por la apelación al miedo del elector, todavía muy desconfiado, en relación a la inestabilidad que traería un gobierno *petista* (cuyas señales se dejaban sentir con la apreciación del dólar y la turbulencia en los mercados). Uno de los episodios más llamativos de esto fue la aparición, en un espacio electoral televisado de José Serra (PSDB), de una famosa actriz televisiva que, tras elogiar la estabilidad conquistada en los años FHC, afirmaba sentir mucho miedo de lo que podría pasar si Lula venciese¹⁰. Esto proporcionó a *staff* de *marketing petista* un *slogan*, y así se pasó a declarar la importancia de votar por Lula para que «la esperanza venciese al miedo». Esto abrió el camino a la recuperación de la sintonía de la campaña de 1989, repleta de simbolismo histórico, una de cuyas estrofas vinculaba la elección del candidato *petista* a la condición de sentirse «sin miedo a ser feliz». Nada podría haber sido más favorable a un candidato que, ante las provocaciones de adversarios, manifestaba no querer reaccionar por haberse tornado (en sus propias palabras) un «*Lulinha* paz y amor».

III. EL DESAFÍO DE SER GOBIERNO

La formación del gobierno y la composición del primer gabinete se caracterizaron por el tipo de estilo en el proceso de toma de decisiones. Ese estilo vacilante, errático y retardado luego marcaría la gestión de Lula en diversos momentos delicados. Aunque algunos de los nombres se desvelasen rápidamente, la divulgación del conjunto del equipo se fue dejando para las vísperas de la toma de posesión. En ella, además de la creación de algunas nuevas carteras, llamaron la atención dos aspectos: la inmensa preponderancia de *petistas*, y dentro de éstos, varios dirigentes derrotados en las elecciones estatales de 2002¹¹. De modo que la prensa y la oposición no tardaron en acusar al PT de dar a sus miembros derrotados un premio de consolación en forma de carteras ministeriales.

A los partidos aliados sólo les correspondieron unos pocos ministerios de segunda línea. El PCB recibió Deportes; el PTB se quedó con Turismo (escindido de Deportes); el vicepresidente del PL, José de Alencar, pasó a controlar Transportes (importante, aunque con pocos recursos debido al ajuste fiscal); el PPS se ocupó de Integración Regional, ministerio destinado al candidato presidencial derrotado Ciro Gomes; para Miro

10. Se trataba de Regina Duarte. Después de un discurso en el que elogió la estabilidad conquistada en los años de FHC, afirmó sentir mucho miedo de lo que podría ocurrir si venciese Lula.

11. Aunque haya llegado a la segunda vuelta en las elecciones en diversos Estados de la Federación, incluso en algunos de los más importantes como *Rio Grande do Sul*, *São Paulo*, *Rio de Janeiro* y *Bahia*, el PT acabó venciendo en sólo tres de ellos: *Acre*, *Mato Grosso do Sul* y *Piauí*. Los tres son Estados periféricos, cuya participación en el PIB no llega al 1,8% y cuya población supone sólo el 3% del total de Brasil.

Texeira¹² del PDT fue Comunicaciones; y el PV recibió la modesta cartera de Cultura (ocupada por Gilberto Gil)¹³. Además, dos ministerios económicos fueron ocupados por representantes del sector empresarial –Agricultura con Gilberto Rodrigues, presidente de la *Sociedade Brasileira de Agribusiness* y Desarrollo, Industria y Comercio con Luiz Fernando Furlan (presidente del Consejo de Administración de Sadia, un gran fabricante y exportador del ramo alimenticio)–.

El intento de incorporar al PMDB a la mayoría gubernamental se frustró durante la negociación. Posteriores tentativas de entendimiento llevadas a cabo por el hombre fuerte del PT y futuro ministro jefe de la Casa Civil, José Dirceu, fueron desautorizadas por Lula, impidiendo así la incorporación formal de esta agrupación al gobierno. A pesar de esto, se llegó a un acuerdo entre los dos partidos para la elección de los futuros presidentes de las Cámaras del Congreso, el *petista* João Paulo Cunha para la Cámara de Diputados y el *pemedebista* y ex presidente José Sarney para el Senado. Este entendimiento, extendido a la designación de miembros del PMDB en el segundo escalón del poder ejecutivo, permitió que el partido se tornase un apoyo para la agenda presidencial de Lula. Asimismo, se inició un baile partidista, fruto del cual la base oficialista se expandió considerablemente, al recibir los partidos de derecha que estaban dentro de la coalición gobernante, la adhesión entusiasta de muchos parlamentarios que años antes habían apoyado a FHC. La Tabla IV muestra los datos referentes a la conformación de los grupos en el Congreso al inicio del gobierno de Lula y tras un año de gobierno (advértase que el gobierno todavía contó con el apoyo informal aunque continuado del PPB, posteriormente rebautizado Partido Popular).

Rápidamente, el Ejecutivo formó en ambas Cámaras una mayoría capaz de aprobar la mayor parte de los instrumentos normativos que necesitaba para gobernar, recurriendo a los medios políticos tradicionales de la distribución de cargos y promesas de fondos públicos. Con todo, le faltaba apoyo suficiente para promulgar las dos principales reformas que anunció como prioridades del primer año de gobierno: la de pensiones y la tributaria. Aunque la normalización de ambas figurase en la Constitución, su alteración requería la aprobación de enmiendas constitucionales de trámite más complejo del exigido para la modificación de textos legales ordinarios. Serían necesarios los votos del 60% de los diputados y de los senadores en votaciones nominales. El gobierno de Lula superó de forma ajustada este umbral en la Cámara de Diputados (sin considerar, claro, las inevitables defecciones en temas tan controvertidos). Por tanto, además de su propia mayoría parlamentaria necesitó apoyos de otros partidos fuera de su base. El PP, con casi el 10% de los diputados se tornó indispensable, pero también fue preciso recurrir a los partidos de oposición como el PFL y el PSDB.

12. Leonel Brizola y la jefatura oficial del PDT (que son casi la misma cosa) nunca reconocieron a Miro Teixeira como un representante del partido en el gobierno, al no haber sido elegido por los militantes, sino cooptado por Lula. Los conflictos entre el PDT y el gobierno fueron tales que el partido acabó por pasar oficialmente a la oposición antes incluso de su primer año de mandato.

13. Las siglas corresponden respectivamente a los partidos Comunista Brasileño (PCB), *Trabalhista* Brasileño (PTB), Popular Socialista (PPS), Democrático *Trabalhista* (PDT) y Verde (PV) (N. del T.).

TABLA IV
COMPOSICIÓN PARTIDISTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y DEL SENADO SEDERAL - 2003
(momento de la elección y un año después)

| PARTIDO | CÁMARA DE DIPUTADOS | | | SENADO SEDERAL | | |
|----------------|---------------------|-------------|------------|----------------|------------|------------|
| | Elección | 30 dic. | Diferencia | Elección | 29 oct. | Diferencia |
| PT | 91 | 93 | 2,2% | 14 | 14 | 0,0% |
| PMDB | 75 | 77 | 2,7% | 20 | 22 | 10,0% |
| PTB | 26 | 52 | 100,0% | 4 | 3 | -25,0% |
| PL | 26 | 43 | 65,4% | 3 | 3 | 0,0% |
| PSB | 22 | 20 | -9,1% | 3 | 3 | 0,0% |
| PPS | 15 | 21 | 40,0% | 1 | 2 | 100,0% |
| PC do B | 12 | 10 | -16,7% | - | - | - |
| PV | 5 | 6 | 20,0% | - | - | - |
| PMN | 1 | 0 | -100,0% | - | - | - |
| OFICIALISMO | 273 (53,2%) | 322 (62,8%) | 17,9% | 45 (55,6%) | 47 (58,0%) | 4,4% |
| PPB (PP) | 49 | 49 | 0,0% | 1 | 0 | -100,0% |
| PSD | 4 | 0 | -100,0% | - | - | - |
| PST | 3 | 0 | -100,0% | - | - | - |
| PSC | 1 | 7 | 600,0% | - | - | - |
| PSL | 1 | 1 | 0,0% | - | - | - |
| PSDC | 1 | 0 | -100,0% | - | - | - |
| SIN PARTIDO | 0 | 1 | - | 0 | 1 | - |
| INDEPENDIENTES | 59 (11,5%) | 58 (11,3%) | -1,7% | 1 (1,2%) | 1 (1,2%) | 0,0% |
| PFL | 84 | 67 | -20,2% | 19 | 17 | -10,5% |
| PSDB | 70 | 51 | -27,1% | 11 | 11 | 0,0% |
| PDT | 21 | 13 | -38,1% | 5 | 5 | 0,0% |
| PRONA | 6 | 2 | -66,7% | - | - | - |
| OPOSICIÓN | 181 (35,3%) | 133 (25,9%) | -26,5% | 35 (43,2%) | 33 (40,7%) | -5,7% |
| TOTALES | 513 | 513 | 0,0% | 81 | 81 | 0,0% |

Fuente: Cámara de Diputados y Senado Federal.

Además de negociar directamente con los congresistas de esos partidos, el gobierno de Lula optó por dialogar personalmente con los gobernadores pertenecientes a esos grupos, pues no había cómo menospreciarlos, ya que los dos partidos controlaban 11 Estados de un total de 28, incluido el distrito federal, que aportaban el 56,5% del PIB (50,7% el PSDB) y el 56% de la población (43,9% en manos tucanas)¹⁴. Los gobernadores de esos partidos, tras su alejamiento del gobierno federal y la reducción de sus grupos parlamentarios, sobre todo en la Cámara de Diputados, habían pasado a convertirse en los principales líderes de sus partidos. En el Senado, como se puede observar en la Tabla IV, la pérdida para la oposición fue menor y, al contrario de lo ocurrido en la Cámara, afectó sobre todo al PFL. Pero en el Senado, al estar compuesto por los líderes más preeminentes, dentro y fuera de sus partidos, la seducción del gobierno

14. El tucán es el símbolo del PSDB.

tendría menor eficacia. Por esta razón, fue aquí donde se concentraron los ataques más importantes de la oposición en el ámbito parlamentario¹⁵.

El apoyo de los gobernadores fue crucial, en primer lugar por el hecho de que poseían, al menos en el caso de una de las reformas, intereses coincidentes con los del gobierno federal. Las cuentas de las pensiones del funcionariado, el blanco de la reforma, eran un tormento para los administradores públicos brasileños porque absorbían de forma insaciable una ingente cantidad de recursos. De este modo, la reformulación del sistema de pensiones de los servidores públicos, que eliminaba privilegios que los separaban del resto del común de la población, se impuso como una exigencia insoslayable para los gobiernos en todos los niveles, sin mencionar el problema de la justicia distributiva. Con esto, la propuesta del ejecutivo federal de promover la reforma, contrariando todas las posiciones públicas defendidas por el PT en el pasado, no podría dejar de ser apoyada por los gobernadores de Estado, apremiados por unas circunstancias idénticas a las del gobierno federal. Y de hecho no sólo el presidente contó con ese apoyo, sino que además tuvo en los gobernadores aliados importantes a la hora de impulsar cambios en unos momentos en los que el gobierno federal parecía flaquear frente a las dificultades de la negociación.

En el caso de la reforma tributaria, la situación era mucho más complicada debido a la diversidad de intereses en conflicto: la Unión contra los Estados; los Estados entre sí; Estados y municipios; municipios contra la Unión; sector público contra privado y entre segmentos del sector privado. En definitiva, las alteraciones en la estructura tributaria son de manejo difícilísimo y exigen negociaciones largas y extenuantes para que se produzcan cambios mínimos. Por todo esto, a pesar de que la propuesta inicial se presentara, junto a la de pensiones de jubilación, en el Congreso por parte de casi todos los gobernadores, que se encaminaron al lado del presidente para entregarla al presidente del Legislativo, los resultados fueron escasos. Más que cualquier otra cosa, quedó entendido que la realización de cambios en este campo sólo ocurriría de forma gradual.

Este apoyo de los gobernadores al gobierno parece haber sido decisivo. En las votaciones más importantes concernientes a ambas reformas, fue el voto de diputados de la oposición lo que permitió la aprobación de enmiendas. En ambos casos, los escaños tucanos y pefelistas se dividieron por la mitad, como si quisieran demostrar a la vez su apoyo a las medidas y su posición contraria al gobierno. Esta postura contrastó mucho con la adoptada por el PT en su periodo opositor, cuando el partido votaba unido contra las más diversas propuestas defendidas por el gobierno, inclusive algunas medidas que ahora el gobierno de Lula llevaba adelante. Como ilustración de este cambio de postura, se reproducen unas declaraciones del presidente de la Cámara de Diputados João Paulo Cunha (PT-SP) en un reportaje del diario *Folha de S. Paulo*:

15. Destacaron en ese papel los senadores Jorge Bornhausen (PFL-SC), presidente del partido, Rodolpho Tourinho (PFL-BA), Antero Paes de Barros (PSDB-MT), Arthur Virgílio (PSDB-AM) y Tasso Jereissati (PSDB-CE).

Sobre el cambio de posición del PT –desde una posición contraria a las reformas en el gobierno Fernando Henrique Cardoso a convertirse en su *adalid* hoy–, João Paulo dijo que el partido se opuso a los cambios por razones políticas, no ideológicas.

«Claro que estábamos en contra. Porque el contexto de la disputa era la política nacional. No estábamos oponiéndonos sólo a un punto de la reforma. Estábamos disputando el poder en el país».

Según él, las reformas dentro del contexto general del gobierno FHC «no servían» para el PT. Preguntado si no temía que el PSDB y el PFL adoptaran la misma posición y se opusieran a las reformas del PT por razones políticas, dijo que encontraría «natural» que la oposición actuase así.

«En un sistema democrático es natural que uno tenga fuerzas políticas que contextualicen sus disputas», dijo¹⁶.

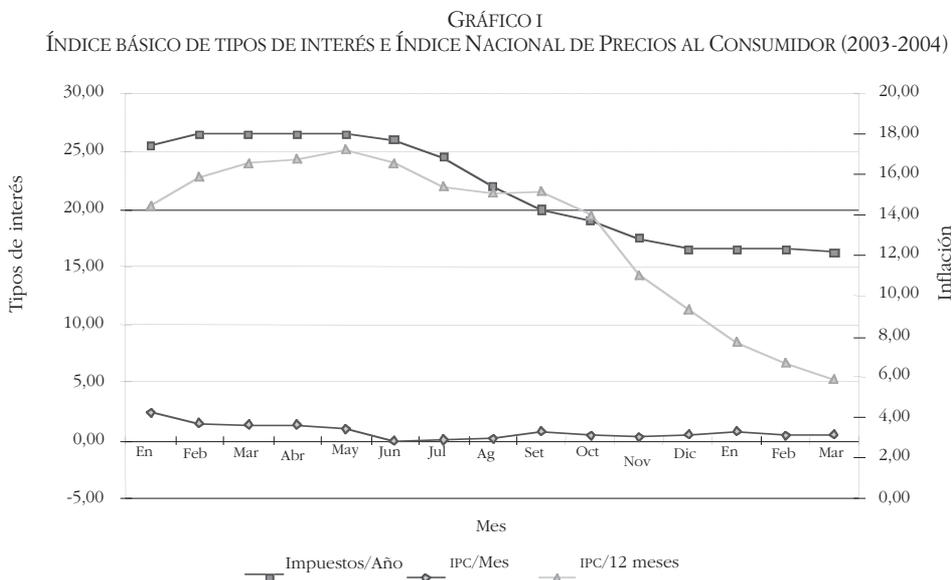
Durante la misma conversación el diputado reconoció que los opositores venían actuando de otra forma. Como informó *O Estado de S. Paulo*, según el diputado *petista* «hay dos plataformas en la Cámara: la del gobierno y la de las reformas. La de las reformas es mucho mayor que la del gobierno»¹⁷. No obstante, a su juicio el gobierno de Lula tendría mayor éxito del que lo antecedió en la aprobación de reformas constitucionales por el hecho de que discutía con la sociedad sobre el asunto con mayor profundidad. De hecho, uno de los instrumentos importantes para la negociación de esas dos reformas usado por el gobierno desde el inicio fue el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, que quedó a cargo de un asesor presidencial con rango de ministro, el ex alcalde de *Porto Alegre*, Tarso Genro (después nombrado ministro de Educación). No obstante su activismo inicial, el *Conselhãõ*, como se le conoció, comenzó bastante debilitado el segundo año de gobierno.

Otro frente en el que el PT rompió con su tradición, o por lo menos con su retórica, fue la política económica. Desde antes de la toma de posesión, en línea con lo que había sido prometido en la «Carta al Pueblo Brasileño», el partido condujo la política económica según moldes muy similares a aquellos que caracterizaron el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso: apertura fiscal, política monetaria austera, acuerdos con el FMI y preocupación primordial por la estabilidad y por la credibilidad internacional. Esta opción llevó lógicamente a fuertes reservas por parte de integrantes del partido y por economistas históricamente vinculados a él. Irónicamente, la dureza con que el ministro Antônio Palocci condujo esta política hizo que incluso antiguos integrantes del gobierno de FHC se volvieran acerbos críticos de la política elegida. Se trataba de los mismos que en aquel gobierno ya objetaron la política económica del entonces ministro Pedro Malan, que encontró eco en el Banco Central; en el nuevo escenario mantuvieron la postura de antaño, reforzada por el hecho de que ahora podían blandir sus lanzas sin temores.

16. *Folha de S. Paulo*, 12 de abril de 2003.

17. *O Estado de S. Paulo*, 12 de abril de 2003.

A despecho de estas críticas, sí hubo un área en la cual el gobierno Lula no vaciló en definir con nitidez su propuesta desde el inicio, llevándola a cabo sin vacilaciones o cambios de rumbo. Ésta fue la política macroeconómica de corte ortodoxo. El Ministerio de Hacienda y el Banco Central (a cargo del ex director del *Bank Boston* Henrique Meirelles) fueron los órganos de gobierno que, si bien sujetos a ataques en cuanto a sus iniciativas, no recibieron críticas por falta de proyecto, actuaciones erráticas o incompetencia. Los costos de la congelación de salarios fueron significativos, implicando una caída del PIB del 0,2% en el primer año de gobierno, interpretada por el Ejecutivo y buena parte de los reformistas como un efecto colateral previsto por los *policy makers* y no como una reacción adversa inesperada. De hecho, la política económica adoptada pareció eficaz en la reducción de la inflación heredada del último año de gobierno de Fernando Henrique. El Gráfico I permite percibir con claridad la evolución de la inflación y de los tipos de interés.



Fuente: Banco Central de Brasil.

Las discusiones pasaron entonces a ser de otra naturaleza. En primer lugar, se cuestionó si la dosificación determinada para el tratamiento era adecuada a la enfermedad¹⁸; en segundo lugar, se preguntó si era legítimo para el PT seguir tal orientación considerando la historia del partido y las expectativas de sus electores.

18. El presidente Lula, al anunciar que el médico Antônio Palocci (ex alcalde de la ciudad paulista de *Ribeirão Preto*) ocuparía el Ministerio de Hacienda, afirmó que la designación se justificaba teniendo en cuenta que la economía brasileña se encontraba en cuidados intensivos.

Por lo que respecta al primer punto, a lo largo del tiempo el tratamiento escogido pasó a ser rechazado por muchos, que pensaron que era demasiado, en particular en lo concerniente al elevadísimo *superávit* primario del 4,25% del PIB y a la política monetaria llevada a cabo por el Banco Central como medio para lograr una tasa de inflación de 8,5% el primer año y 5,5% el segundo¹⁹. Tras elevar los tipos de interés y alcanzar elevadas cotas en el primer trimestre de 2003, cuando llegaron al 26,5% anual, el BC inició una disminución gradual, bajándolos hasta el 16% en abril de 2004 –umbral todavía elevado, pero de todas formas el menor desde mayo de 2001–. Las mayores quejas respecto a este punto hacían referencia al hecho de que muchos, en particular los empresarios, consideraban demasiado lenta la reducción de los tipos, mientras que otros afirmaban que una política de tipos altos no sería el mejor medio para contener la inflación en Brasil, teniendo en cuenta que era inflación de costes y no de demanda²⁰.

En cuanto al segundo punto, el PT cargaba con la responsabilidad de haber defendido durante muchos años como oposición posturas que ni siquiera llevaba a cabo en sus gobiernos municipales²¹. Así alimentó expectativas que no tenía cómo satisfacer, hasta el punto de que muchos de los líderes *petistas* que se hicieron célebres por sus ataques a gobiernos anteriores sabían esto²², mientras que otros sí que parecían creer en lo prometido. No fue por casualidad que a finales de 2003, a propósito de la expulsión del partido de un grupo de parlamentarios tachados de «radicales» por votar contra la línea del partido y del gobierno y de proferir graves ataques al gobierno de su propio partido, un grupo de intelectuales históricamente identificados con el PT se separara lanzando duras críticas e iniciando un movimiento por la creación de un nuevo partido de izquierda, que recién está dando sus primeros pasos.

Es importante observar que el debate en torno a la política macroeconómica ha sido bastante enconado no sólo por cuestiones ideológicas, sino porque de hecho el nivel de actividad económica ha estado por debajo de lo deseable desde el inicio del gobierno Lula, reflejándose de forma importante en el índice de desempleo. Según el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* en marzo de 2003 el paro era del 12% en las regiones metropolitanas. Un año después, esa tasa se elevó hasta el 12,8% a pesar de que la creación de empleo había sido una de las promesas del entonces

19. A costa de la recesión económica ya mencionada, el BC logró alcanzar su objetivo el primer año, superándolo dentro de los límites del margen de tolerancia de 2,5% (la inflación medida por el INPC en 2003 fue de 10,38%), habiendo alcanzado el 9,3% según otro índice oficial, el *Índice de Preços ao Consumidor Amplo* (IPCA).

20. De entre los principales defensores de este punto de vista figuran el ex ministro de Hacienda (gobierno Sarney) y el de Administración y Reforma del Estado (gobierno FHC), Luiz Carlos Bresser Pereira y su colega Yoshiaki Nakano. Ambos profesores de la *Fundação Getúlio Vargas* de São Paulo (FGV/SP).

21. No obstante, en este punto, cabe hacer notar que los municipios bajo mandato *petista* se ganaron a lo largo de dos años una notable reputación de rigor fiscal, reconocida incluso por la *Secretaria do Tesouro Nacional* durante la presidencia de FHC, en los informes que realizaba sobre la situación fiscal de las municipalidades.

22. Nuevamente, cabe recordar la declaración del diputado João Paulo Cunha.

candidato Lula y una de las razones de desgaste del gobierno anterior. Así, aunque los costos de la gestión macroeconómica escogida fuesen conocidos, no por eso resultaban menos significativos.

Otro aspecto importante de la economía brasileña desde el comienzo del gobierno Lula es el incremento de las exportaciones, pues son ellas las que han evitado un mayor enfriamiento de la economía brasileña y permitido al país mantener las cuentas externas en orden. Tras sufrir *déficit* en su balanza comercial desde el principio del gobierno Cardoso, Brasil invirtió ese cuadro en 2000 (un año después de la devaluación que marcó el inicio del segundo mandato de FHC) y pasó a exhibir *superávits* comerciales a partir de 2001. Esta circunstancia evolucionó de tal forma que pasó a beneficiar también a la balanza de pagos por cuenta corriente, que a partir del primer año del gobierno Lula presenta valores positivos, algo nunca visto desde 1992. La Tabla V muestra los datos.

TABLA V
CUENTAS EXTERNAS BRASILEÑAS - TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y BALANZA COMERCIAL

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 ²³ |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------------|
| Transferencias corrientes | -33.416 | -25.335 | -24.225 | -23.215 | -7.637 | 4.063 | 1.683 |
| Balanza Comercial | -6.575 | -1.199 | -698 | 2.650 | 13.121 | 24.825 | 6.168 |
| Exportaciones | 51.140 | 48.011 | 55.086 | 58.223 | 60.362 | 73.084 | 19.448 |
| Importaciones | -57.714 | -49.210 | -55.783 | -55.572 | -47.240 | -48.260 | -13.280 |

Fuente: Banco Central de Brasil.

Aunque el sector agrícola venga destacándose como el principal motor de las exportaciones brasileñas, éstas se incrementaron de forma general. A esto ha contribuido una tendencia que venía del gobierno anterior, el incremento de la agricultura empresarial, así como la política deliberada del actual gobierno, de fomentar las exportaciones. En este punto, la actuación de los dos «ministros empresarios» de Lula, Rodrigues en Agricultura y Furlan en Desarrollo, ha sido decisiva. Furlan en particular ha sido lo que el presidente define como el «cajero ambulante», siguiéndolo en sus viajes al extranjero y coordinando la acción empresarial en busca de nuevos mercados.

Un área que no ha ido al mismo ritmo que las exportaciones y no ha disfrutado de la misma claridad de propósito que la gestión macroeconómica ha sido la reforma del marco regulatorio. Aunque el gobierno haya señalado avances en esta dirección, la regulación del sector eléctrico (que había sufrido un colapso durante la gestión de FHC) ha avanzado bien poco. En primer lugar, porque no hay dentro del gobierno una concepción mínimamente homogénea sobre la agenda a seguir en este campo. En segundo lugar, porque los responsables de llevarla a buen puerto se alinean dentro del sector «desarrollista» del gobierno, el cual ha sido frecuentemente frenado en sus iniciativas por el ala más «liberal», liderada por el equipo de Hacienda y por los ministros empresarios.

23. Datos relativos al primer trimestre.

Una iniciativa en ese campo que aparece ante el gobierno como un respiro a la apertura fiscal limitadora de la inversión pública es el proyecto de asociación público-privada (PPP), por medio del cual las obras públicas más costosas serán llevadas a cabo conjuntamente por gobierno y empresarios, siendo el primero una garantía de rentabilidad. También aquí, sin embargo, se han hecho muchos anuncios sin que se hayan iniciado medidas concretas.

Si en la política macroeconómica el rumbo es claro y decidido mientras que en la microeconomía hay conflictos, en otras áreas del gobierno se dan posiciones más ambivalentes, en particular en lo social, justamente donde muchos esperaban que el PT se luciera. En salud, la gestión ha estado marcada por la incapacidad de presentar novedades, e incluso ha estado manchada por una serie de denuncias relativas a la intrusión política en importantes centros de alto nivel, que ha perjudicado su funcionamiento normal. Un ejemplo de este tipo de problema ocurrió en el Instituto Nacional del Cáncer (INCA), entregado a un líder del Partido Socialista Brasileño (PSB), el ex senador y ex ministro de Salud Jamil Haddad, cuya gestión provocó la falta de medicamentos esenciales y una crisis de proporciones inmensas. La llama del escándalo fue encendida por la dimisión colectiva de diversos funcionarios del cuerpo técnico de la institución, que acabó llevando al cese de Haddad. Crisis semejantes se han reproducido en otras agencias del sector, contribuyendo todavía más al desgaste del ministro, que poco ha logrado y se ve bajo la sombra de su antecesor en el cargo, José Serra, cuyo éxito en la gestión fue su credencial para la candidatura presidencial por su partido²⁴.

El fiasco de la salud se repitió en educación. Además de mostrar pocas novedades en su gestión, el ministro, senador electo y ex gobernador del Distrito Federal, Cristovam Buarque, nombró un equipo cuya actuación fue dirigida a desmontar el legado del gobierno anterior. El blanco principal fue el sistema de evaluación universitaria creado durante el gobierno FHC, dura y continuamente atacado por la Unión Nacional de Estudiantes (UNE) y por los órganos de gobierno de los centros. Además, el ministro se expuso políticamente, llegando a defender que los estudiantes presionasen al gobierno para la concesión de más becas y apareciendo con ideas que nunca se llevaron a cabo. No es casual que Buarque no sobreviviese en el cargo, siendo reemplazado por Tarso Genro tras la crisis ministerial. El nuevo ministro sustituyó prácticamente a todo el equipo del ministerio y acabó con algunas iniciativas de su antecesor, en particular, las concernientes al sistema de evaluación, que aunque haya sufrido alteraciones no ha modificado sus pilares²⁵.

Curiosamente, el gobierno presentó algunos resultados más palpables en un frente que no había sido anunciado durante la campaña y que sufrió ajustes importantes a medida que fue implementado: el proyecto «Hambre Cero», después convertido en un

24. Durante la campaña presidencial de 2002, uno de los *slogans* más utilizados en las cuñas de radio y anuncios de televisión era el recuerdo de que Serra había sido escogido por la OMS como «mejor ministro de Salud del mundo».

25. La UNE y las universidades reivindicaban la desaparición del *Provaõ*, como era conocido, lo que parecía ser la tendencia durante la administración de Buarque. Genro sustituyó el examen a todos los alumnos por uno realizado sólo a una selección de ellos.

programa de renta mínima. Inicialmente la iniciativa, que no fue presentada en la época de la campaña, pareció a muchos un mero instrumento de mercadotecnia destinado a desviar la atención de las grandes dificultades del primer año, por otra parte inevitables en un escenario de extremas restricciones presupuestarias. Su formulación se dio en medio de una pugna en el interior del PT acerca de cuál sería la mejor fórmula para permitir a la población pobre un acceso a un mínimo de recursos capaces de proporcionar condiciones de vida digna.

De un lado de la contienda *petista* estaba un hombre de confianza personal de Lula, José Graziano, defensor del reparto directo de alimentos y de cupones canjeables por alimentos en los establecimientos autorizados. Del otro, el senador Eduardo Suplicy, uno de los próceres del partido, que hacía años enarbolaba como su principal bandera de lucha política la implantación de programas de renta mínima ciudadana –los cuales, dicho sea de paso, ya se venían haciendo en diversos municipios–, Estados y en el mismo gobierno federal por influencia del mismo senador. La idea era que los ciudadanos de renta muy baja recibiesen del gobierno federal un complemento vinculado al envío de los hijos a la escuela y a otras conductas de responsabilidad individual. Fue esta propuesta la que acabó prevaleciendo, tornándose prioridad del gobierno Lula en el área social y llevando incluso al final del primer año de gobierno a la integración y unificación de los diversos programas similares existentes en el país en uno denominado «Bolsa Familia», que ya contaba con cerca de 3,6 millones de familias beneficiarias²⁶. La administración central complementaría con sus recursos programas llevados a cabo por Estados y municipios. No es de extrañar que en la crisis ministerial Graziano fuese apartado y sustituido por el ex alcalde de *Belo Horizonte (Minas Gerais)*, el diputado Patrus Ananias²⁷.

Fuera de esto, el gobierno presentó avances considerables en algunos frentes políticos relacionados con los derechos humanos y la defensa del medio ambiente. Son los casos de la lucha contra la esclavitud, la explotación sexual, incluso infantil, y la explotación maderera ilegal en la región amazónica. El gobierno también avanzó bastante en su política de demarcación de tierras indígenas, provocando en algunos casos grandes controversias, como en la definición del área que habría de cubrir una inmensa reserva en el norte del país, en la zona fronteriza. Debido a que englobaba municipios enteros y creaba restricciones al libre acceso a regiones en medio de la selva amazónica, la reserva fue vetada por los militares y por políticos de los partidos de gran parte del arco parlamentario, incluso del propio PT, creando divisiones dentro del gobierno. De cualquier modo, el gobierno Lula fue en este campo mucho más decidido que sus antecesores.

26. El programa destina recursos a las familias con renta per cápita inferior a R\$ 100,00 mensuales (cerca de 34 dólares estadounidenses).

27. El área de asistencia social del gobierno estaba dividida entre el programa *Fome-Zero* e o *Ministério da Assistência Social*, a cargo de la ex gobernadora de Río de Janeiro, Benedita da Silva. La gestión fracasa y el desgaste provocado por haber viajado a Argentina para asistir a actos religiosos a cargo del erario público hicieron que la ministra también perdiese su cargo en la crisis de gobierno, siendo su ministerio unido con la secretaría a cargo de Graziano.

Uno de los ejemplos en el área medioambiental fue su disputa con el Ministerio de Agricultura en torno a la cuestión de los alimentos genéticamente modificados. Por un lado, el gobierno se enfrentó a un hecho consumado, la producción de soja transgénica por agricultores de *Rio Grande do Sul* (y después de otros Estados), viéndose en la tesitura de dar respuesta a una tendencia que parecía consolidada. Por otro, los ambientalistas del PT –la ministra Marina Silva, senadora de Acre– venían desde hacía años luchando contra su plantación y comercialización en Brasil. En estas condiciones y ante el hecho de que la agricultura de mercado y, particularmente la soja, se venía convirtiendo en el sector más dinámico de la economía, el gobierno acabó por encontrar una solución de compromiso entre las dos partes, permitiendo el cultivo de transgénicos bajo una estricta vigilancia gubernamental.

El éxito del agronegocio brasileño ha generado otra fuente de conflicto, tanto dentro como fuera del gobierno. Se trata de la pugna entre el empresariado agrícola y el movimiento de los jornaleros sin tierra. El MST y otros movimientos hermanos han acusado al agronegocio de haber generado desempleo en masa en el campo, aumentando así el número de campesinos sin tierra y los conflictos. Datos de una investigación realizada por la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) de la Iglesia muestran que los conflictos crecieron más en las regiones en que el agronegocio se expandió más (sobre todo la soja). Son los casos de la región Centro-Oeste del país, además de algunos Estados de la región Norte. Vale citar un fragmento del material divulgado por la Comisión:

Un nuevo método de análisis presentado por la CPT hace ver que en 2003 la región Centro-Oeste de Brasil fue líder en el número de personas involucradas en conflictos: 310.592, un 26,09% del total nacional; y en número de personas desahuciada por el Poder Judicial, 62.995, un 35,7% del total. Comparando estas cifras con la población rural de cada Estado se llega a una faceta de la realidad que no puede ser obviada. Por ejemplo, en el *Mato Grosso* esos datos muestran un asombroso 40,8% de su población envuelta en conflictos, 210.795 personas y un número equivalente al 6,2% de la población rural del Estado que ha sufrido alguna acción de desahucio, 32.275 personas. ¡Una auténtica operación de guerra! Con relación a la violencia privada, a pesar de que en números absolutos Pará es el más violento con diferencia, ya que cuenta con 33 de los 73 asesinatos registrados, un 45,2% del total, también es *Mato Grosso*, con 9 personas asesinadas, el que presenta el mayor índice de violencia relativa, 7,6%²⁸.

La insatisfacción de los movimientos rurales con el gobierno de Lula, a pesar del reconocimiento de un cambio de postura, también queda evidenciada por otro hecho relacionado con los relatos por la CPT y que habla por sí solo:

El año de 2003 comenzó con la euforia de la «esperanza que venció al miedo». Los/as trabajadores/as creyeron que había llegado la hora de un cambio profundo en la coyuntura

28. CPT *lança Relatório dos Conflitos no Campo em 2003* (la CPT publica informe de los conflictos en el campo en 2003) en <http://www.cpt.org.br>. [01/05/2004].

agraria del país. Por eso se multiplicaron las acciones de los movimientos sociales, batiendo un *récord* histórico. Ocupaciones y acampadas sumadas llegaron al número de 676 involucrando a 124.634 familias (623.170 personas). El número de personas que participaron en manifestaciones en 2003 también fue *récord*: casi medio millón. El total de conflictos llegó a un umbral nunca antes alcanzado: 1.690, con 1.190.578 personas afectadas. Si el gobierno federal adoptó una nueva postura ante los movimientos del campo, no tratándolos como movimientos delictivos y/o fuera de la ley, tal y como venía sucediendo en los últimos años, tampoco realizó acciones concretas que mostrasen su voluntad de hacer una verdadera reforma agraria. El número de familias asentadas durante el año fue irrisorio. Solamente al final del año, bajo la presión de los movimientos sociales, el gobierno lanzó el Plan Nacional de Reforma Agraria, bastante tímido comparado con las reivindicaciones y las demandas populares.

No obstante, el poder privado y el judicial buscaron impedir la acción de los movimientos del campo. El crecimiento de su actuación fue avasallador. El Poder Judicial emitió en 2003 órdenes de desahucios contra 35.297 familias (176.485 persona), un número *récord* desde que la CPT comenzó a registrar estos datos, que representa un aumento del 263,2% sobre los números de 2002. El número de órdenes de prisión fue un 140,5% mayor que en 2002. La acción del poder privado del latifundio fue muy intensa. El número de asesinatos creció un 69,8% en relación a 2002: en 2003 fueron asesinados en el campo 73 trabajadores rurales. Número más elevado sólo fue registrado en 1990 y en la década de 1980. El número de familias expulsadas fue un 151,4% mayor que en 2002.

Este escenario, sumado a la pérdida de rumbo del gobierno a inicios de 2004, hizo que el MST pasase a la ofensiva, llevando a cabo un anunciado «Abril Rojo», durante el que promovió diversas ocupaciones de tierras y manifestaciones por el país. Esto llevó al presidente a recordar a sus líderes que el movimiento no estaba por encima de la ley y que la reforma agraria y los conflictos que la recorren sólo serían afrontados cuando la legalidad fuese respetada.

Esta pérdida de rumbo del gobierno a la que me refiero se dio a partir del 16 de febrero de 2002, cuando la revista *Época* publicó un reportaje en el que el Sr. Waldomiro Diniz, un asistente directo y amigo personal del hombre fuerte del gobierno, José Dirceu, era descubierto *in fraganti* pidiendo soborno a un «banquero» del *Jogo do Bicho*²⁹. El vídeo había sido hecho en la época de la campaña electoral de 2002 y en él Diniz pedía dinero para financiar campañas políticas del PT en Río de Janeiro y en Brasilia. La divulgación de estos hechos preocupó gravemente a los líderes gubernamentales y del PT, que tuvieron las reacciones más confusas: amenazaron con instituir Comisiones Parlamentarias de Investigación (CPIs) que alcanzarían a sus propios aliados, ofrecieron declaraciones disparatadas y llevaron al presidente a editar una norma prohibiendo el juego

29. Juego de azar ilegal y clandestino pero bastante común en todo el país. Es una especie de lotería consistente en jugar por un número que se corresponde con animales. Si coincide con el de la lotería nacional, el acertante gana un premio. Los *bicheros* registran las apuestas, mientras que los banqueros son los que reparten los premios y se lucran de las apuestas no ganadoras (N. del T.).

y cerrando las casas de juego legales. Lo más grave de todo, sin embargo, es que la denuncia tuvo el efecto de paralizar al gobierno al haber alcanzado su corazón.

Parecía inadmisibles que un político experimentado y sagaz como José Dirceu ignorase las acciones de un asesor que ya había sido objeto de denuncias y con el cual había incluso compartido apartamento. A pesar de clamores públicos venidos hasta del senador Suplicy, Dirceu evitó salir en público para esclarecer los hechos y defenderse, lo que no hizo sino aumentar las sospechas sobre él. Más allá de su importancia intrínseca para el gobierno y para el partido, el hecho de que el ministro fuera directamente alcanzado era todavía más perjudicial, por ser él el responsable de la acción gubernamental, función que había sido reforzada con la crisis ministerial de principios de año, cuando el PMDB pudo finalmente ocupar ministerios. Tal vez buena parte de la crisis se deba al hecho de que el PT fuera golpeado en lo que era uno de sus más importantes capitales políticos: la condición de partido «paladín de la ética pública». Una denuncia de tal monta dirigida a un líder tan importante no podría sino causar estragos profundos. Tal vez una segunda razón para el amontonamiento de problemas haya sido la impericia del partido para lidiar con el asunto. De cualquier modo, pasados tres meses de la denuncia (a la conclusión de este artículo), el gobierno aún no se ha librado de la crisis iniciada en febrero y, a pesar de que el «Caso Waldomiro» no sea mencionado por buena parte de los ciudadanos cuya evaluación del gobierno es mala, todo indica que se ha creado una imagen bastante negativa del gobierno, que refuerza sus otras debilidades.

Una encuesta realizada por el *Instituto Brasileiro de Opinião Pública* (IBOPE) a finales de marzo a petición de la *Confederação Nacional da Indústria* (CNI), mostraba el evidente desgaste de la gestión del presidente Lula. Según los resultados, para el 46% de la población el país estaría en el camino equivocado, contra un 40% que lo consideraba en un rumbo acertado, resultado que invertía el de la encuesta realizada en diciembre de 2003 (36% y 48%, respectivamente) y presentaba índices aún peores en ciudades con más de 100.000 habitantes (53% y 36%). El escándalo Waldomiro era mencionado por el 26% de los ciudadanos, índice que subía hasta el 63% entre la población con educación superior. Pero la percepción más negativa era con respecto a la economía: el 48% de los ciudadanos temía un aumento de la inflación y un 54% en el del desempleo (entre los más pobres el pesimismo llegaba al 58%). El empeoramiento de la evaluación es también nítida si observamos los indicadores generales

TABLA VI
 VALORACIÓN DEL GOBIERNO LULA

| | Mar./2003 | Jun./2003 | Set./2003 | Dic./2003 | Mar./2004 |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Excelente/Bueno | 51 | 43 | 43 | 41 | 34 |
| Malo/Pésimo | 7 | 11 | 14 | 14 | 23 |
| Regular | 36 | 38 | 40 | 43 | 41 |
| No sabe/No contesta | 6 | 8 | 4 | 3 | 2 |
| DIFERENCIA | +44 | +32 | +29 | +27 | +11 |

Fuente: Investigación CNI/IBOPE, marzo del 2004.

en la Tabla VI. Advuértase cómo la diferencia entre calificaciones positivas y negativas va cayendo paulatinamente, aunque el saldo se mantenía todavía positivo.

Cuando la pregunta es formulada en otros términos, solicitándose al entrevistado afirmar si «aprueba» o «reprueba» al gobierno, el cuadro no varía mucho, aunque los índices de aprobación y rechazo varíen de acuerdo con el estrato social. En las periferias de las grandes ciudades, la desaprobación ya supera a la aprobación por 49% contra 46%, mientras que entre los que ganan más de 10 veces el salario mínimo la proporción es 52% contra 46% –en diciembre, en esos dos estratos los índices eran respectivamente: 62% *versus* 28% y 62% *versus* 32%–. Veamos lo que muestra la Tabla VII.

TABLA VII
APROBACIÓN DEL GOBIERNO LULA

| | Mar./2003 | Jun./2003 | Set./2003 | Dic./2003 | Mar./2004 |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Aprueba | 75 | 70 | 69 | 66 | 54 |
| Reprueba | 13 | 18 | 24 | 25 | 39 |
| No sabe/No opina | 12 | 11 | 8 | 9 | 7 |
| DIFERENCIA | +62 | +52 | +45 | +41 | +15 |

Fuente: Investigación CNI/IBOPE, marzo del 2004.

Lo más importante de estos datos es que permiten ver la medida del desgaste del gobierno a lo largo de un año, y sobre todo tras el episodio Waldomiro Diniz. Hasta la imagen personal del presidente –que acostumbra escapar a las malas notas del gobierno– se vio afectada. En marzo de 2003, eran un 80% los brasileños que confiaban en Lula, siendo 60% un año después; los que no confiaban han crecido del 16% al 36% en marzo de 2004.

IV. EN BUSCA DE UN PROYECTO DE ESTADO

Agotado cerca de un tercio de su mandato, el presidente Lula se encuentra en una fase más fácil que la de entonces. La política macroeconómica adoptada, cuyos efectos a corto plazo generan impopularidad, aprehensión y cuestionamiento (sobre todo por los que defienden la línea tradicional del PT), debe esperar para proporcionar resultados positivos más allá de la estabilidad monetaria, aunque algunos indicadores de repunte del nivel de actividad señalen la posibilidad del inicio de un ciclo de crecimiento sostenido. En la política microeconómica las acciones del gobierno han sido tímidas y vacilantes. La solución de los graves problemas sociales pasa, en parte, por políticas cuyos efectos sólo se harán sentir a largo plazo, como en el caso de la educación y de las acciones de combate de la pobreza; sin mencionar que el gobierno patina en algunos sectores, como la salud. La reforma agraria y, consecuentemente, la solución de los conflictos sociales en el campo también parece una realidad distante (incluso por la falta de recursos).

Las acciones más efectivas del gobierno Lula hasta ahora (a pesar de su carácter controvertido) se han dado en el fomento de las exportaciones, la política ambiental, los derechos humanos y la política exterior. Sobre ésta cabe mencionar que parece ser una de las áreas en que el gobierno *petista* dispone de hecho de un proyecto de Estado que le permite diferenciarse positivamente de sus antecesores.

Aunque también sujeta a cuestionamientos, la agresiva política exterior llevada a cabo por el canciller Celso Amorim, codiseñada por el asesor presidencial, Marco Aurelio García, ha mostrado resultados. Se reforzó el Mercosur, que estaba en estado convaleciente en los últimos años (en esto también ayudó la victoria de Néstor Kirchner en Argentina), se ampliaron las iniciativas de acción multilateral junto a organismos como la OMC (léase la formación del G-20) y se estableció un diálogo más efectivo con otras potencias medianas y países emergentes, permitiendo avances en relación a lo que ocurría en el pasado reciente (véase la aproximación a India, China y Sudáfrica). El gobierno Lula también estrechó lazos con sus vecinos latinoamericanos, teniendo una postura más proactiva con ellos en momentos de crisis internas, como las que vienen sufriendo Venezuela y Bolivia. Y lo ha hecho sin intenciones de predominio, intentando colocar a Brasil como un líder regional de carácter no hegemónico. De la misma forma, el país también procuró establecer lazos más fuertes con naciones de Oriente Medio y África, con vistas a la expansión de mercados y a sus acciones en organismos multilaterales.

Pero en otros campos el gobierno Lula parece no disponer de un proyecto de Estado nuevo y mínimamente unificado. Las luchas internas, además de indicar el carácter multifacético del PT, demuestran que el presidente no ha conseguido definir con más claridad ganadores y perdedores en las disputas por espacio y rumbos, no obstante que el episodio Waldomiro Diniz haya debilitado claramente al ministro José Dirceu y a aquellos que se alineaban con él en favor del ministro Antônio Palocci. Éste, con todo, no tiene tanto peso dentro del partido. Las luchas han debilitado al propio PT dentro de la coalición oficialista, aumentando la cuota de poder de los partidos aliados, en particular de los sectores menos elaborados programáticamente y más fisiológicos: el PMDB (principalmente), el PTB, el PL y el PP (secundariamente). Aunque estas agrupaciones den al gobierno una cierta «red de protección», no lo hacen ofreciéndole un camino de acción gubernamental dotado de un mínimo de organicidad. Las elecciones municipales que se celebran este año no hacen sino tornar las cosas más difíciles, pues encarnarán la disputa entre los partidos.

El hecho es que en muchos aspectos el PT parece haber llegado al gobierno federal más con un proyecto moral y de poder que con un proyecto político y de construcción estatal. Fernando Henrique Cardoso llegó a la Presidencia con un proyecto de Estado más claramente delineado que el de Lula. Se trataba de desmontar el Estado varguista y en su lugar erigir un modelo orientado al mercado e inserto (aunque de forma subalterna) en la globalización. Realizó una serie de reformas que tenían este propósito y dejó para sus sucesores una estructura definida en sus grandes líneas. El PT, aun teniendo clara la necesidad de saldar la inmensa deuda social, no sabe qué fórmula adoptar para realizar tal proeza. Es por esto que se dijo que el partido tenía un proyecto más

moral que político. En realidad, la dimensión política quedó reservada sobre todo a la búsqueda de poder en el plano nacional, lo que llevó al partido a una oposición implacable e irresponsable. Tanto es así que, al llegar al Planalto³⁰, se vio obligado a contradecir todos los días la prédica que profería estando en la oposición, cuando apuntaba a decisiones inescapables de los gobiernos como demostraciones de desprecio al pueblo, la ética y el país.

Como ya vaticinó en cierta ocasión el diputado federal y ex ministro de Hacienda, Antônio Delfim Netto, el poder domesticaría al PT. En parte, este proceso de domesticación ya había ocurrido con las experiencias de poder en el plano subnacional y ahora está profundizándose en el nivel federal. Los desafíos de gobernar el país son, con todo, mayores y permiten menos errores y menos experimentación. La posibilidad de encontrar un rumbo –que hoy parece haberse perdido– pasa mientras tanto por abandonar la postura visceralmente opositora que siempre marcó al PT. Tal postura reiteradamente resurge cuando, ante las dificultades, casi un año y medio después del comienzo de su gestión, líderes gubernamentales y parlamentarios (inclusive el propio Lula) siguen culpando al gobierno anterior por la «herencia maldita». Ese maldecir del pasado contribuye muy poco al éxito del gobierno de un partido cuyo *slogan* siempre fue, desde la primera campaña presidencial, el de alimentar la esperanza. Al fin y al cabo, la esperanza tiene más que ver con proyectos plausibles de futuro que con renegar del pasado.

V. BIBLIOGRAFÍA

- DUVERGER, Maurice. *Os Partidos políticos*. 2ª edição. Rio de Janeiro: UNB; Brasília: Zahar, 1980. Tercera edición en español: *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.
- FIGUEIREDO, Argelina y LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- GONÇALVES COUTO, Cláudio. *O Desafio de ser governo: o PT na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- KECK, Margaret E. O Novo Sindicalismo na transição brasileira. En STEPAN, Alfred (ed.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- MCI. *Marketing, Estratégia e Comunicação Institucional*. Investigación CNI-IBOPE, marzo de 2004. <http://www.cni.org.br> [8 de mayo de 2004].
- NICOLAU, Jairo. *Dados eleitorais do Brasil (edição eletrônica)*. Rio de Janeiro: IUPERJ. <http://www.iuperj.br> [8 de mayo de 2004].
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelli di partito: organizzazione e potere nei partiti politici*. Bolonia: Il Mulino, 1922 (primera edición en italiano de 1982). Primera edición en español: *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial, 1982.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Cia. das Letras, 1989. Edición en español: *Capitalismo y Socialdemocracia*. Madrid, México: Alianza Editorial, 1988.

30. Nombre de la residencia oficial del presidente de Brasil (N. del T.).