



# LULA Y DILMA

## DIEZ AÑOS DE GOBIERNOS POSNEOLIBERALES EN BRASIL

**Emir Sader** (ed.)



La Universidad  
**de postgrado**  
del Estado

traficantes de sueños







© Boitempo Editorial, 2013

© Flacso-Brasil, 2013

© Universidad de Posgrado del Estado-IAEN, 2014

Licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada  
4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

**Primera edición:** 1000 ejemplares, octubre de 2014

**Título:** Lula y Dilma. Diez años de gobiernos posneoliberales en Brasil

**Autor:** Emir Sader (editor)

**Traducción:** David José Soto Díaz, Antón Gómez-Reino Varela, José Ángel Brandariz García

**Corrección ortotipográfica:** traficantes de sueños

**Maquetación y diseño de cubierta:** Traficantes de Sueños [taller@traficantes.net]

**Edición:**

**Dirección de colección:** Carlos Prieto del Campo y David Gámez Hernández

**IAEN-INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES DEL ECUADOR**

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua esq.

Edificio administrativo, 5to. piso. Quito - Ecuador

Tel: (593) 2 382 9900, ext. 312

www.iaen.edu.ec

editorial@iaen.edu.ec

**Traficantes de Sueños**

C/ Embajadores 35, local 6. C.P. 28012 Madrid.

Tlf: 915320928. [e-mail:editorial@traficantes.net]

**Impresión:**

Castuera Industrias Gráficas

**ISBN 13:** 978-84-96453-68-5

**Depósito legal:** M-26791-2014

Título original: *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*, Río de Janeiro,  
FLACSO - Boitempo, 2013.

# LULA Y DILMA DIEZ AÑOS DE GOBIERNOS POSNEOLIBERALES EN BRASIL

ANA MARIA COSTA - ARTUR HENRIQUE - RENATO FERREIRA - DALILA  
ANDRADE OLIVEIRA - ELEONORA MENICUCCI DE OLIVEIRA -  
GLAUBER PIVA - JORGE MATTOSO - JOSÉ LUÍS FIORI - LISZT VIEIRA -  
LUIS GONZAGA BELLUZZO - LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA -  
LUIZ PINGUELLI ROSA - MARCIO POCHMANN - MARILENA CHAUI -  
MARCO AURELIO GARCIA - NELSON BARBOSA - PABLO GENTILI -  
PAULO VANNUCHI - BERNARDO MANÇANO FERNANDES -  
RENATO CADER - SERGIO MACHADO REZENDE -  
TANIA BACELAR DE ARAUJO - VENÍCIO A. DE LIMA

EMIR SADER  
(EDITOR)

prácticas **c**onstituyentes



traficantes de sueños



# ÍNDICE

Presentación	7
<i>Emir Sader</i>	
Presentación a la edición en castellano	9
<i>Emir Sader</i>	
1. Lo necesario, lo posible y lo imposible. Entrevista concedida a Emir Sader y Pablo Gentili	11
<i>Luiz Inácio Lula da Silva</i>	
2. Brasil y su «entorno estratégico» en la primera década del siglo XXI	37
<i>José Luís Fiori</i>	
3. Diez años de política exterior	59
<i>Marco Aurelio Garcia</i>	
4. Diez años de política económica	81
<i>Nelson Barbosa</i>	
5. Los años del pueblo	121
<i>Luiz Gonzaga Belluzzo</i>	
6. Diez años después...	131
<i>Jorge Mattoso</i>	
7. Una nueva clase trabajadora	145
<i>Marilena Chaui</i>	
8. La construcción de la hegemonía posneoliberal	161
<i>Emir Sader</i>	
9. Políticas públicas y situación social en la primera década del siglo XXI	173
<i>Marcio Pochmann</i>	
10. Desarrollo regional brasileño y políticas públicas federales en el Gobierno de Lula	189
<i>Tania Bacelar de Araujo</i>	
11. Energía y sector eléctrico en los Gobiernos de Lula y Dilma	209
<i>Luiz Pinguelli Rosa</i>	
12. La reforma agraria que hizo el Gobierno de Lula y la que podría hacerse	231
<i>Bernardo Mançano Fernandes</i>	

13. ¿Por qué no se avanza en las telecomunicaciones? <i>Venício A. de Lima</i>	249
14. La política ambiental en la década 2002-2012 <i>Liszt Vieira y Renato Cader</i>	271
15. Salud es desarrollo <i>Ana Maria Costa</i>	289
16. La búsqueda de la igualdad: diez años de política educativa en Brasil <i>Pablo Gentili y Dalila Andrade Oliveira</i>	307
17. Una década de avance en ciencia, tecnología e innovación en Brasil <i>Sergio Machado Rezende</i>	321
18. Cultura: políticas públicas y nuevas visibilidades <i>Glauber Piva</i>	343
19. Una mirada de los trabajadores: un balance positivo, una disputa cotidiana y muchos desafíos por delante <i>Artur Henrique</i>	365
20. Diez años de política para las mujeres: avances y desafíos <i>Eleonora Menicucci de Oliveira</i>	389
21. Los derechos humanos y el fin del olvido <i>Paulo Vannuchi</i>	407
22. Diez años de promoción de la igualdad racial: balances y desafíos <i>Renato Ferreira</i>	437
Sobre los autores	455





# PRESENTACIÓN

Emir Sader

EN DIEZ AÑOS Brasil ha cambiado y lo ha hecho para mejor, de tal forma que recordar hoy con precisión como era el país antes de enero de 2003 es un ejercicio verdaderamente necesario.

La década política que finalizó en 2002 había combinado diversas formas de retroceso. La priorización del ajuste fiscal, las correspondientes crisis económicas o las cartas de intenciones del FMI, que desembocaron en la profunda y prolongada recesión heredada por el Gobierno de Lula, son apenas algunas de ellas. En la estructura social, el desempleo, la precarización de las relaciones laborales y el aumento de la desigualdad y la exclusión social marcaron la tónica. La dictadura de la economía había reducido la política a un simple complemento, mientras la centralidad del mercado reducía el Estado a un Estado mínimo. En el plano internacional, subordinación absoluta a los designios de la política exterior de Estados Unidos. En la esfera cultural, renuncia a su fomento público y promoción estatal de su mercantilización.

Los caminos que los Gobiernos Lula y Dilma se vieron obligados a transitar antes y ahora para arrostrar esa herencia fueron más complejos y conflictivos de lo esperado. ¿Cómo construir una hegemonía posneoliberal en un mundo todavía dominado por la hegemonía neoliberal? ¿Cómo reaccionar ante la devastadora herencia de los gobiernos neoliberales?

Los artículos de este libro ayudarán tal vez al lector a comprender las mutaciones que se produjeron en el mundo en general y en América Latina en particular en la primera década del siglo XXI. En ellos se analizan las tensiones que rodearon la aplicación de la política económica del gobierno, desde la primera hasta la segunda y actual fase. Nos hablan también de las formas en las que se implementaron las políticas sociales, corazón de los gobiernos Lula y Dilma; de sus enfoques sectoriales, necesariamente desiguales; de los éxitos cosechados y de los obstáculos todavía hoy no superados.

Este libro pretende contribuir a la reflexión sobre el recorrido de esa primera década de gobiernos posneoliberales en Brasil. La intuición y el pragmatismo de Lula sirvieron de brújula en ese camino, en medio de situaciones sorprendentes e inesperadas que hicieron que, pese a todo, ese periodo finalizara con un balance claramente positivo.

Estos diez años, que según todo indica podrían continuar cuanto menos una década, sirven de telón de fondo para reflexionar sobre la herencia recibida, sobre las transformaciones realizadas y las no logradas, con sus razones y sus consecuencias, y sobre la influencia de todo ello en el futuro de Brasil.

Si este volumen puede contribuir a la reflexión y actualización de las prácticas políticas necesarias para la superación definitiva del neoliberalismo, habrá cumplido su objetivo. Una práctica política sin conciencia de los caminos ya recorridos permite que los riesgos inherentes a la pérdida de horizontes estratégicos se materialicen y que las elaboraciones teóricas desvinculadas de la práctica política concreta se tornen inocuas. Pretendemos contribuir, por lo tanto, a rearticular la teoría y la práctica que transforman la realidad.

# PRESENTACIÓN A LA EDICIÓN EN CASTELLANO

Emir Sader

LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS (posneoliberales) latinoamericanos representan un fenómeno único a escala mundial y en la misma América Latina. Fueron elegidos debido al fracaso de los gobiernos neoliberales y el rechazo popular mostrado contra ellos. Al igual que América Latina había sido la región del mundo con más gobiernos neoliberales, caracterizados además por sus modalidades más extremadas, ahora se ha vuelto la única región que cuenta con un conjunto de gobiernos que privilegian las políticas sociales y no los ajustes fiscales; la integración regional y los intercambios Sur-Sur y no los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos; la dinamización de la economía y la garantía de los derechos por el Estado y no el Estado mínimo y la centralidad del mercado.

De este modo, esos gobiernos –de Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia y Ecuador– han logrado evitar la recesión de los países del centro capitalista y disminuir la desigualdad, la pobreza y la miseria, que aumenta en aquellos países. Cuando Europa entierra definitivamente la generosa construcción de su Estado del bienestar, América Latina saca lecciones de esa experiencia, a contrapelo de la tendencia todavía predominante en el mundo.

La experiencia de la primera década de gobiernos posneoliberales en Brasil es particularmente expresiva, porque se verifica en el país más desigual del continente. Por primera vez disminuyen significativamente tanto la desigualdad como la pobreza y la miseria. Fue un proceso que transitó caminos no previstos ni por el propio Partido de los Trabajadores ni por la izquierda brasileña. Como se verá en los artículos del libro, únicamente superando grandes obstáculos los Gobiernos de Lula y de Dilma Rousseff se han consolidado y caminan para completar algo políticamente inédito en Brasil durante los dieciséis años de gobiernos elegidos y reelegidos democráticamente por el pueblo.

Gran parte de la compleja arquitectura que posibilita ese éxito se debe a la sensibilidad política de Lula, quien, recibiendo una herencia maldita (profunda y prolongada recesión económica, Estado deshecho, sociedad fragmentada), ha logrado, aun sin disfrutar de la mayoría parlamentaria,

constituir la fuerza capaz de revertir la onda neoliberal de la década anterior protagonizada por los Gobiernos de Fernando Collor de Melo y Fernando Henrique Cardoso.

El libro ahora publicado en castellano por el IAEN recoge artículos de algunos de los mejores pensadores brasileños, que tienen en común reconocer el rol progresista de los Gobiernos de Lula y Dilma, aun efectuado las críticas correspondientes en los casos oportunos, algunas contundentes, como se desprende de los artículos sobre la cuestión agraria, la política de los medios de comunicación, la cuestión ecológica o la política de salud pública. El libro se complementa con una entrevista concedida por Lula sobre el balance de sus ocho años de gobierno.

Este trabajo pretende contribuir a la reflexión sobre un proceso fundamental, que ha sido conducido más que empíricamente pragmáticamente, enfrentando por la vía de los hechos, gracias a la conducción política de Lula, los problemas que se presentaban. Las visiones catastrofistas respecto a los Gobiernos del PT, tanto las de derecha como las de ultraizquierda, han fracasado rotundamente a la hora de dar cuenta de la naturaleza y el destino de esos gobiernos. Ambas corrientes, a menudo coincidentes en contra de estos, han sido derrotadas con reiteración y se encuentran a día de hoy aisladas socialmente. Y ello porque no se dieron cuenta de que el fenómeno central de nuestro tiempo es la hegemonía neoliberal que ha asumido el capitalismo, de que las luchas fundamentales son las de resistencia al neoliberalismo y la construcción de gobiernos posneoliberales.

El libro fue lanzado en Brasil en mayo de 2013, en edición impresa y por Internet con acceso libre, lo que en noviembre ya había permitido que se hubieran descargado más de un millón de copias completas de la edición en portugués, en varias decenas de países del mundo, confirmando el inmenso potencial democratizador que posee Internet, cuando el conocimiento es considerado un bien público. Esta edición también estará disponible, igualmente, en edición impresa y en acceso libre por Internet.

Río de Janeiro, enero de 2014

# 1

## LO NECESARIO, LO POSIBLE Y LO IMPOSIBLE

Luiz Inácio Lula da Silva

Entrevista concedida a Emir Sader y Pablo Gentili

UN LIBRO ACERCA de los diez años de gobiernos que han transformado profundamente Brasil no podría dejar de dar la palabra a su principal protagonista, aquél sin el cual ese proceso no habría sido posible y, menos todavía, haber tenido el éxito que tuvo. Luiz Inácio Lula da Silva es un político práctico, intuitivo, que busca la resolución de los problemas de forma concreta. Gracias en gran medida a esa capacidad se desplegó por todo el país un complejo proceso de articulación política que hizo posible que se priorizara lo social conjuntamente con la promoción de políticas igualitarias, así como la soberanía nacional y la recuperación del rol activo del Estado en la construcción de los derechos ciudadanos.

Esos avances son analizados en este libro e interpretados por el propio Lula en la presente entrevista, realizada en la sede del Instituto Lula en São Paulo el 14 de febrero de 2013. El libro ofrece materiales para comprender una década fundamental en la historia brasileña y la entrevista nos ayuda a interpretar, a través de la visión de quien fue y continuará siendo una de las figuras más destacadas de la política mundial en el siglo XXI, esta coyuntura de excepcional riqueza en la lucha por la construcción de una nación más democrática y justa.

*¿Qué datos tendrá a su disposición un historiador que pretenda analizar el Gobierno de Lula en el futuro, más allá de los publicados por los medios tradicionales?*

Cuando faltaba un año, año y poco para acabar mi mandato, decidí que registraría en un archivo todo aquello que mi gobierno había hecho. El día 15 de diciembre [de 2010], Miriam Belchior<sup>1</sup>, que coordinó ese proceso registró en este archivo todas las actividades del Ministerio de Planificación, de Economía, de Pesca, de todos los Ministerios. ¿Por qué? Porque quería contar un pequeño momento de la historia de este país. Hablé entonces con los ministros: «Van ustedes a tener que registrar todo en un archivo,

---

<sup>1</sup> Fue asesora especial de Lula (2003-2004); después, fue la responsable de articular la acción de gobierno y supervisar los proyectos estratégicos y, a partir de abril de 2010, la coordinadora general del PAC [Las notas de este capítulo son de los entrevistadores].

de esta forma, en el caso de que ustedes mientan, no me estarán mintiendo a mí. Estarán cometiendo una falsedad ideológica». Son seis volúmenes. Están recogidos cuidadosamente, en letra pequeña y firmados por todo el mundo. Si usted quiere saber lo que hemos hecho para combatir la corrupción, está ahí; así mismo, lo que hemos hecho en el área de la educación, está ahí; lo que hemos hecho en el área del transporte, está ahí [...]. El día 15 de diciembre realizamos un acto público (para presentar el balance de gobierno). Todo está registrado en Internet<sup>2</sup>.

Antes, no se lograba encontrar la documentación de lo que habían realizado los gobiernos de Sarney, de Collor de Melo, de Fernando Henrique Cardoso, o de Itamar. No era posible saber lo que cada uno de ellos había hecho. Nosotros pasamos entonces a registrar nuestra agenda. Recuerdo que un día desde una comisión parlamentaria de investigación fue enviado un escrito a Gilberto Carvalho<sup>3</sup> preguntando si yo me había reunido con el presidente de un determinado banco. Fue en ese momento que yo le dije a Gilberto: «Diles simplemente que consulten en Internet. Ahí podrán encontrar mi agenda».

Nosotros pasamos a hacer pública la actividad del gobierno. ¿Por qué iba a ser un secreto de Estado? Y yo dije: «Vamos a registrarlo todo para permanecer en la historia». Cuando una universidad quiera investigar, podrá saber cómo y por qué hicimos lo que hicimos. Exigir a los ministros que cumplieren con esta medida no fue sencillo, fue un trabajo duro. Había algunos más organizados que otros y la exigencia de registrar todo en un archivo era para que ellos fuesen honestos con ellos mismos.

### *¿Qué balance hace de los años de Gobierno del PT y sus aliados?*

Esos años, si no han sido los mejores, forman parte del mejor periodo que este país ha vivido en muchos, muchos años. Si analizamos las carencias que existen todavía y las necesidades vitales de un pueblo habitualmente olvidado por sus gobernantes, percibiremos que todavía falta mucho por hacer para garantizar al pueblo la total conquista de sus derechos de ciudadanía. Pero, si analizamos lo realizado, percibiremos que existen otros países que no han sido capaces de hacer en treinta años lo que nosotros hemos conseguido en diez años. Rompimos tabúes y conceptos preestablecidos por algunos economistas, sociólogos e historiadores. Desmentimos mitos.

Primero, probamos que era completamente posible crecer redistribuyendo la renta, que no era necesario esperar a que llegara el crecimiento para repartir la riqueza. En segundo lugar, demostramos que era posible aumentar salarios sin generar inflación. En los últimos diez años, los trabajadores organizados tuvieron un aumento real: [...] el salario mínimo aumentó cerca del 74 por 100

<sup>2</sup> Fue realizada y distribuida una edición en papel para la ocasión cuyo contenido está disponible en la siguiente dirección *web*: [www.balancodegoverno.presidencia.gov.br](http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br).

<sup>3</sup> En la época jefe del gabinete de la Presidencia.

y la inflación estuvo bajo control. Tercero, durante esa década aumentamos nuestro comercio exterior paralelamente a nuestro mercado interno sin que ambos factores entraran en conflicto. Antes se decía que no era posible que el mercado externo y el mercado interno crecieran simultáneamente.

Esos fueron algunos de los tabúes que logramos romper. Y al mismo tiempo hicimos una cosa que considero extremadamente importante: demostramos que poco dinero en manos de muchos es distribución de la renta y mucho dinero en manos de pocos es concentración de la renta.

*¿Piensa que la ruptura de esos tabúes fue percibida por la sociedad?*

Mucha gente de clase media o alta acabó comprendiendo lo que hacíamos. Quienes ironizaban sobre el Programa Bolsa Familia, [...] sobre el aumento del crédito para la agricultura familiar, [...] sobre el Programa Luz para Todos y sobre todas las otras políticas sociales, aquellos que ironizaban diciendo que eran limosnas, que era asistencialismo, acabaron entendiendo que fueron esos millones de personas, cada una de ellas con una pequeña suma de dinero en sus manos, quienes comenzaron a dar estabilidad a la economía brasileña, haciéndola crecer, generando más empleo y más ingresos. Todo el mundo debería entender esta lógica.

¿Existe algún lugar en el mundo donde las personas produzcan sin tener capacidad de consumo? Donde esto sucede es debido a que la economía se dirigió exclusivamente a la exportación y, en el marco de esa lógica, es el pueblo el que sufre las consecuencias. Se puede hacer una gran política de producción dirigida a la exportación pero nunca se conseguirá, de esa forma, gobernar favoreciendo a más del 35 por 100 de la población, entre otras cuestiones, porque las fábricas que exigen un mayor grado de sofisticación generan menos empleo. Hoy, los puestos de trabajo se generan prioritariamente en el sector servicios e incluso ahí, se generan a menor ritmo.

Es necesario que tengamos en mente la siguiente cuestión, ¿qué país del mundo va a crecer sin que su población tenga capacidad de consumir, si el pueblo no puede comprar aquello que es producido dentro del propio país?

Desde el punto de vista económico, pienso que abrimos una nueva perspectiva en la vida brasileña. A partir de ahí, generamos las condiciones para que los tipos de interés se situaran dentro de un nivel aceptable para la sociedad.

*¿Considera cumplidas las promesas hechas al pueblo brasileño en sus dos campañas electorales?*

Al final del primer mandato, le pedí a Clara Ant<sup>4</sup> que elaborara un análisis del programa de gobierno. Quería saber si lo habíamos cumplido. ¡Y vaya si lo cumplimos! Y en el segundo mandato, continuamos cumpliendo con aquello que habíamos iniciado en nuestro primer mandato.

---

<sup>4</sup> Entonces asesora especial de la Presidencia.

Es realmente importante elaborar un programa, establecer metas y cumplirlas. La gente es consciente de lo que sucede. ¿Y cuál es el legado? Pues que el pueblo se sintió partícipe del gobierno. La gente decía «ese hombre es igual a mí» o «ese hombre está junto a mí, está de mi parte». Y ahora piensan lo mismo de Dilma. [El brasileño] comienza a sentirse parte del proyecto. Lo conoce, aporta y da su opinión sea esta contraria o favorable...

Las conferencias nacionales fueron la consagración de esta forma de hacer. No existían en aquel momento presupuestos participativos<sup>5</sup>, no era posible elaborar un presupuesto participativo a escala de toda la República. Decidimos entonces crear las condiciones para que el pueblo pudiera participar. Promovimos conferencias municipales, estatales y nacionales<sup>6</sup>. Fue la mejor forma para que un presidente de la República pudiera escuchar lo que el pueblo tenía que decir. Acudí, además, al 95 por 100 de las conferencias de carácter nacional. Permanecía allí, me quedaba durante dos o tres horas escuchando al pueblo hablar, criticar, [...] responder, [...] decir con claridad qué cosas eran las correctas, qué se estaba haciendo bien y qué se estaba haciendo mal y salía de allí con un documento que servía de parámetro para tratar de mejorar las cosas que estábamos haciendo.

*¿Cuál piensa que fue el gran legado de sus diez años de gobierno?*

En esos diez años recuperamos el orgullo personal, la autoestima. Conquistamos cosas que antes parecían imposibles. Pasamos a ser más respetados en el mundo. Quienes miran a Brasil hoy no lo ven únicamente como el país de los «niños de la calle», Pelé y el Carnaval. La gente hoy sabe que este país tiene un gobierno, una dirección. Saben que en este país se hacen políticas, y que este país ha pasado a ser una referencia en muchas de las decisiones que se toman hoy en el mundo.

Ese legado marcará esos diez años de gobierno. Y tengo la convicción de que con la continuidad de la compañera Dilma en el gobierno, este legado va a verse definitivamente consagrado.

Creo que llegaremos a 2016 como la quinta economía mundial. Pero lo más importante es ser conscientes de que nuestro mayor objetivo no es ser la quinta o la cuarta economía del mundo. Lo verdaderamente importante

---

<sup>5</sup> Experiencia de gestión participativa de los presupuestos municipales iniciada en Porto Alegre, en 1989, bajo el Gobierno del Partido de los Trabajadores de Olívio Dutra, que se convirtió en una marca de los gobiernos municipales del mismo partido desde entonces.

<sup>6</sup> Según Leonardo Avritzer, la práctica del debate alrededor de las políticas públicas por la sociedad civil mediante conferencias nacionales ya existía, pero se generalizó en el Gobierno de Lula. Desde 1940, cuando el Gobierno de Vargas realizó la primera Conferencia Nacional de Salud, hasta mayo de 2012, se realizaron 115 conferencias, 74 de ellas en los dos mandatos de Lula. Cf. Leonardo Avritzer, «Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil», *Ipea*, texto para discusión 1739, mayo de 2012.

es que se mejore día a día la calidad de vida del pueblo brasileño, sea desde el punto de vista de los salarios, sea desde la óptica del derecho a la vivienda, del acceso al saneamiento básico o desde el punto de vista de la calidad de vida.

Nos descubrimos a nosotros mismos. Ese fue el gran legado de esos diez años. Nadie nos trata ya de ciudadanos de segunda clase. Tenemos derecho a coger un avión, a entrar en tiendas y comprar cualquiera de aquellas cosas que todo el mundo siempre ha querido comprar. Y recuperamos el placer, el gusto de ser brasileño, el placer de amar a nuestro país.

*¿Qué es lo que más le enorgullece de sus años de gobierno?*

Me siento orgulloso –y en ese caso es un orgullo muy personal que encierra incluso hasta un poco de vanidad– de pasar a la historia como el único presidente sin título universitario, que, sin embargo, ha sido quien ha creado más universidades en este país. Siempre doy ese número, que es un número realmente significativo y que difícilmente alguien va a superar: 14 universidades federales nuevas, 126 extensiones universitarias, 214 escuelas técnicas. No estoy contando los dos últimos años pues no sé cuantas más se han puesto en marcha.

Ayer recibí una carta de un hombre, conductor de autobús, agradeciendo no simplemente la formación de su hijo en biomedicina, sino también su propia formación en derecho. Los dos por el programa PROUNI<sup>7</sup>. Todo esto sucedió porque, de forma sabia, tras años de miedo y prejuicios, el pueblo decidió probar y poner a uno de los suyos para gobernar este país.

*Al iniciar el mandato de gobierno, debía tener una idea previa al respecto de cómo sería. ¿Qué cambió de esta idea inicial? ¿Qué cuestiones se materializaron y cuáles no? ¿Y por qué?*

Teníamos un programa pero parecía que no estaba en marcha. Recuerdo que cada vez que me encontraba en audiencia con el ministro Luiz Furlan<sup>8</sup> me decía: «Ya estamos gobernando desde hace tantos días, solamente faltan tantos días para que se termine la legislatura y necesitamos definir qué es lo que queremos que haya sucedido al final de nuestro mandato. Cuál es la fotografía final que nos queremos encontrar». Yo respondía: «Furlan, estamos tomando la fotografía». No podemos tener prisa a la hora de buscar resultados. Es al final de nuestro mandato, cuando tenemos que comprobar si hemos sido capaces de hacer aquello que nos propusimos hacer. Si se trabaja en función de los titulares de los periódicos, puede parecer que se está haciendo todo y se termina no haciendo nada.

---

<sup>7</sup> Iniciado en 2004 por el gobierno federal, el Programa Universidad para Todos (PROUNI) concede becas de estudio integrales y parciales en universidades privadas.

<sup>8</sup> Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de 2003 a 2007.

La cuestión es la siguiente. Yo planto un esqueje de *jabuticaba*. Si ese esqueje, pese a nacer correctamente, tarda en florecer siempre habrá alguien que diga: «Lula, no está dando *jabuticaba*, se está retrasando». Si corto el esqueje para plantar cualquier otra cosa, nunca conseguiré tener *jabuticaba*. Por eso, tengo que creer que si aboné correctamente aquel esqueje, terminará dando *jabuticaba* de calidad. Citaba habitualmente este tipo de ejemplos a los miembros del gobierno. La soja necesita 120 días para crecer, el fréjol necesita unos 90 días. No tiene sentido pensar: «Hace una semana que lo sembré y todavía nada». Es preciso tener paciencia. Creo que probablemente fui el presidente que más pronunció esa palabra: «paciencia», «paciencia»... De no actuar con paciencia, puedes volverte realmente loco.

Hay gente en política que, al levantarse por la mañana, ojea el periódico y solo piensa en dar respuestas a lo que allí aparece. No hace otra cosa. Yo no fui elegido para estar respondiendo a la prensa sistemáticamente. Fui elegido para gobernar un país. Esta forma de ver las cosas fue la que me dio la tranquilidad suficiente como para saber que el programa de gobierno iba a ser cumplido.

*¿Cree que perdió la paciencia en algún momento?*

Obviamente, en el inicio nos encontramos con problemas. No piense que es simple para un obrero metalúrgico sentarse en un sillón ocupado antes por tantas personalidades, que yo veía por televisión, que creía que eran más importantes que yo... Y lo mismo en relación con dormir en un cuarto en el que ha dormido tanta gente destacada o que, al menos a la luz de la opinión pública lo son. Y yo pensaba: «¿Será cierto que estoy aquí?».

Al inicio, tenía mucha ansiedad. «¿Seremos capaces?, ¿será posible?», me preguntaba. Y pienso que lo fuimos. Con desaciertos y bajo mucha tensión, pero lo hicimos.

Hasta las cuestiones más simples generaban tensión. ¿Cuál fue la reacción del Congreso cuando propuse crear el Consejo de Desarrollo Económico y Social? Interpretaron que queríamos crear un instrumento de decisión al margen del Congreso. Era incluso la opinión de muchos de nuestros parlamentarios. Había una gran desconfianza, pero yo sabía que, para que el gobierno pudiera realizar su trabajo, debía conquistar la confianza de los trabajadores, pero también de otros sectores de la sociedad. Para esto era preciso conversar, dialogar largamente. Y esto precisamente fue lo que hicimos.

Tuvimos tropiezos, es lógico. Muchos tropiezos. El año 2005 fue muy complicado. La situación se tornó muy delicada cuando apareció la denuncia<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Denuncia interpuesta por el entonces presidente del PTB, Roberto Jefferson. Según ésta, el PT habría entregado dinero a parlamentarios para la aprobación de materias de su interés en la Cámara.

Si no actuábamos con cuidado, no había espacio en el futuro para más discusiones que aquellas marcadas por la prensa. Un día al llegar a casa le dije a Marisa: «Si queremos gobernar este país, a partir de hoy se acabó el ver la televisión, no vamos a ver revistas o leer la prensa». Pasé entonces a reunirme media hora diaria con la asesoría de prensa para conocer las noticias [...], pero había decidido que levantarme por la mañana, encender la televisión y quedar contaminado durante el resto del día era una dinámica inaceptable. Y pienso que fue una decisión muy importante.

Creamos, con el equipo, una sala de gabinete de la que participaban Dilma, Ciro [Gomes]<sup>10</sup>, Gilberto [Carvalho] e Márcio [Thomaz Bastos]<sup>11</sup>. Era cómico llegar al Palacio y verlos nerviosos. Yo, tranquilo, les decía: «¿Ven? Ustedes leen el periódico y están nerviosos ¿por qué será?».

*¿Qué mandato fue más difícil para el objetivo de cumplir las metas de gobierno, el primero o el segundo?*

En general, desde el punto de vista de la ejecución de aquello que queríamos hacer, el resultado fue positivo. Sabe, la prensa quería que yo generase más puestos de trabajo en cuatro años de los que otros habían generado en veinte. Nosotros nunca hablamos de crear diez millones de empleos. En nuestro programa de gobierno estaba escrito: «Brasil necesita crear diez millones de puestos de trabajo». Nunca dije que fuera yo quien los iba a crear. Brasil necesitaba estos puestos de trabajo para resolver el problema del desempleo. Pues bien, nosotros creamos, hasta ahora, en diez años, cerca de dieciocho millones de empleos formales, con contrato de trabajo.

En un inicio, tomamos medidas equivocadas. Recuerdo que llegamos a anunciar, todavía en campaña, el programa del primer empleo. La idea del gobierno era pagar a aquel empresario que fuera capaz de generar empleo. Nos dimos cuenta de que ese tipo de iniciativas ficticias no funcionan. Pueden quedar muy bien en el discurso, pero un patrón sólo va a contratar a un trabajador si lo necesita. Si ni el propio Estado contrata a no ser que sea necesario, ¿por qué lo debería hacer el patrón, un empresario privado? Diseñamos la ley, la aprobamos, pero comprendimos que esta medida no iba a resultar. Entonces, ¿qué podía funcionar? La teoría original: «Aporte recursos a las capas más pobres de la población y comenzarán a suceder cosas».

Y así fue. Cumplimos así nuestro programa haciendo que cosas que parecían difíciles de conseguir se pusieran en marcha con facilidad. Ojalá quiera Dios que otros sean capaces también, pero, sinceramente, lo que logramos desde 2007 hasta 2010, o sea, desde el primero de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2010, es muy difícil que se repita. Las

---

<sup>10</sup> Ministro de Integración Nacional de 2003 a 2006.

<sup>11</sup> Ministro de Justicia de 2003 a 2007.

cosas sucedieron fácilmente debido a que la gente venía con el aprendizaje del primer mandato y estaba preparada. Dilma se había hecho responsable de la Casa Civil muy competentemente y con el PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento) todo comenzó a funcionar. Había un PAC para la Educación, un PAC para la Ciencia y la Tecnología... Todo comenzó a fluir con gran facilidad. Y todo resultó más sencillo, pese a que los compañeros de los medios de comunicación continuaran tratándonos como enemigos.

*¿Cómo valora sus relaciones con los medios de comunicación?*

Por momentos, me entristece. Tengo la impresión de que tanto el odio que [los propietarios de los medios de comunicación] tienen contra el PT como la rabia que tienen contra mí, no es una consecuencia de lo que hacemos mal, sino de lo que hacemos bien.

Tal vez tengan rabia porque, durante mi mandato, no fui a comer con ninguno de ellos, no fui a la casa de ninguno, no visité ninguna redacción. No es ese el rol de un presidente. No fui a comer con ninguno de ellos, de igual manera que no fui a comer con nadie. No fui a ninguna boda, a ningún cumpleaños, a ningún bautizo. No fui, siquiera, a los cumpleaños de mis amigos. Recibí decenas de invitaciones de boda, pero no fui a ninguna, porque pensaba: «El presidente no va a exponerse». Hoy, con el teléfono móvil, nadie pide permiso para sacar fotos o para grabar.

Creo que, en relación con la política, hay una fuerte hipocresía. La clase política debe reaccionar para ganarse el respeto de la población. Cualquiera puede beber, el político no puede. Cualquiera puede bromear, a excepción de un político. El político tiene que ser un ser perfecto, irreal. El ser perfecto que ninguno de los que le critican puede llegar a ser. Y nosotros aceptamos esta lógica. En más de una ocasión, he dicho en debates, sobre todo al dirigirme a la juventud: «Ese político perfecto que ustedes quieren no está dentro de mí. Está dentro de ustedes: levántense y empiecen a hacer política; sean candidatos, organicen un partido».

Las tres promesas de mi discurso de investidura —«Primero, haré lo necesario, después lo posible y, cuando menos se imagine, estaré haciendo lo imposible»— fueron ciertas. Y lo más sagrado de todo: no tener miedo de dialogar con el pueblo. Cuando se tiene el 92 por 100 de aprobación en las encuestas de opinión pública, no es necesario dialogar con el pueblo. Hay que dialogar con el pueblo cuando las cosas se ponen difíciles, cuando se está bajo acusaciones, acorralado. En el momento en el que uno dialoga con el pueblo, en el instante en el que uno habla a la gente mirándola a los ojos, la gente sabe distinguir la mentira de la verdad y de qué lado está cada uno en cada historia.

*¿Por qué cree que fue tan intensa la reacción que su gobierno provocó en las élites y en los medios de comunicación? ¿No encuentra desproporcionadas las reacciones de oposición a los gobiernos del PT teniendo en cuenta los resultados alcanzados?*

En 1979, cuando surgió la lucha por la libertad de organización política, yo representaba, posiblemente, el único liderazgo de consenso en el movimiento sindical a escala nacional. Y recuerdo que, en un mitin con el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) en São Bernardo do Campo, fui yo quien hablé por primera vez de la creación del Partido dos Trabalhadores. Pero, para quienes estaban en el estrado, la libertad política no debía ser para crear otros partidos. Para ellos simplemente debía valer para consagrar al PMDB, el partido por el que todos nosotros estuvimos juntos en algún momento del proceso de lucha contra el régimen militar. ¿Qué es lo que decían entonces cuando nació el PT? «No es posible que exista un partido de las características del PT, un partido creado por trabajadores, dirigido por trabajadores. Eso no es real, eso no se ha visto en ningún lugar del mundo. ¿Cómo van a crear un partido esos metalúrgicos del ABC, esos empleados de la banca, esos químicos?». Y nosotros creamos el partido. Tras esto, ellos pensaban que no pasaríamos de algo pequeñito, bonito y radical. Pero nosotros no nacimos para ser bonitos, ni radicales. Nacimos para ganar el poder.

*Pero al inicio, eran radicales...*

El PT era muy rígido, y fue precisamente esa rigidez la que le permitió llegar a donde llegó. En todo caso, cuando un partido crece de forma importante, suele entrar gente de todas las especies. En otras palabras, al definir el partido como un partido democrático y de masas, entrarán ovejas y trepas, pero el partido llega al poder.

Nuestra llegada al poder no fue vista por ellos como una alternancia de poder en beneficio de la democracia, como el ejercicio de la normalidad democrática: hubo unas elecciones, ganó quien ganó, gobierna quien ganó y fin de la historia. ¿No es así? Ellos no lo vieron así. Me refiero a que, para ellos, yo no era más que un indeseable recién llegado. Es como la historia de aquel tipo al que invitan a una fiesta, pero no había sido directamente invitado por el anfitrión. Entonces, le dice: «Si quieres, pasa», y usted entra y el tipo dice: «¿Este tipo estaba invitado?». Nosotros entramos en la fiesta, y lo que es más grave, nos quedamos.

Y después intentaron utilizar el episodio del *mensalão* para acabar con el PT y, obviamente, acabar con mi gobierno. En aquella época, había gente que decía: «El PT ha muerto, el PT se acabó». Pasaron seis años y quienes estuvieron acabados fueron ellos. No sé si los Demócratas (DEM) existen todavía. El Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB) está

intentando resucitar al joven Fernando Henrique Cardoso porque no creó liderazgos, no promovió liderazgos. Eso debe aumentar el enfado que ellos tienen contra nosotros, que, por cierto, no es recíproco.

*¿No guarda reproches contra la oposición?*

Ni tengo reproches ni me lamento de nada. Lo que sí me llevo conmigo es la siguiente reflexión: nunca antes habían ganado tanto dinero como con mi gobierno. Ni los canales de televisión, ni los periódicos, que estaban casi todos en quiebra cuando asumí la jefatura de gobierno. Tampoco las empresas y los bancos habían ganado nunca tanto dinero, pero también lo ganaron los trabajadores. Obviamente, soy consciente que el trabajador sólo puede ganar dinero si la empresa lo gana también. No conozco, en la historia de la humanidad, un momento en que estando mal el tejido empresarial los trabajadores hayan conseguido conquistar algo. Algo diferente al desempleo, claro.

*¿Por qué eso no se traduce, por parte de los medios, en un relato favorable a los gobiernos de Lula y Dilma?*

Este país está mejorando, pero esta mejoría no se visualiza en la prensa brasileña. Es increíble. En una ocasión Mário Soares vino a Brasil a entrevistarse conmigo<sup>12</sup>. Llegó acompañado de *Le Monde*, *Der Spiegel*, el *Financial Times* y otras revistas y periódicos internacionales, y me dijo: «Lula, estoy estupefacto. Vengo de un continente donde sólo se habla bien de Brasil, en cualquier materia todo son elogios. Y al llegar a Brasil, leo la prensa brasileña que dice que Brasil está acabado, que nada funciona en este país». Hoy en día, esto continúa sucediendo. Si uno quiere informarse correctamente, apenas puede recurrir a contados columnistas y periódicos económicos, que no voy a nombrar, si quiere encontrar análisis razonables. De las revistas, basta con leer *Carta Capital* si uno quiere encontrar alguna cosa interesante. El resto es apología del fin del mundo.

*¿Existe un proyecto político tras este comportamiento mediático?*

Aunque no fuéramos competentes –y lo somos, Dilma es muy competente– este país sólo puede tener un futuro de éxito, porque es un país con 360 millones de hectáreas de reserva forestal, un país que dispone del 12 por 100 del agua dulce del planeta, un país que tiene ocho mil kilómetros de costa marítima, un país que cuenta con el área petrolera del *presal*; un país que disfruta de un pueblo ávido por mejorar su existencia no puede equivocarse. Simplemente es necesario que el gobierno lo estimule. Sencillamente, si el gobierno da la oportunidad a la gente, la gente responde, crece.

---

<sup>12</sup> Entrevista exclusiva concedida por Lula al ex presidente de Portugal Mario Soares para la RTV de Portugal (RTP) el 20 de febrero de 2008.

Como nunca antes se hizo algo así, ellos se ponen muy nerviosos, irritados, y es ahí cuando hacen el papel de un partido político, porque los partidos en los que ellos creían están agotados. Basta ver una encuesta para percibir la diferencia entre el PT y los otros partidos. Imagino el odio que acumularon contra mí tras el escrutinio aquí, en São Paulo<sup>13</sup>. Estaban preparados para decir «Lula ha perdido», pero al ganar Haddad no sabían que decir.

Parte de los medios de comunicación ha querido sustituir el papel de los partidos políticos. Es decir, el debate que debería darse en el Parlamento, entre los partidos y la sociedad, se ha visto monopolizado por los medios. Se está haciendo en las redacciones y, concretamente, por unos pocos columnistas partidistas que tratan de fingir que no tienen ideología, que no son políticos. Y eso es malo, muy malo.

*¿La negación de la política por parte de la prensa es un acto político?*

Es un desastre intentar negar la política y ese es un error que puede ser cometido tanto por la derecha como por la izquierda. Intentar negar la política no funcionó en ningún lugar del mundo. Lo que viene después es peor. Suerte de la nación que tiene instituciones fuertes como interlocutoras, sean estas partidos, sindicatos, iglesias o movimientos sociales. Cuanto más fuertes son las instituciones y los movimientos sociales, mayor seguridad podemos tener en que la democracia estará garantizada. Esto es lo que ellos no comprenden.

*De haber vencido anteriormente en las elecciones ¿habría tenido el Gobierno del PT las mismas características?*

¡No! Cuando le agradezco a Dios no haber ganado en 1989 y haber tenido doce años de espera<sup>14</sup>, no es que me guste perder. Nunca vi a nadie agradecerle a Dios una derrota. Si lo agradezco es porque es posible que esos doce años de espera hayan sido el tiempo necesario para el aprendizaje del PT, para que el partido desarrollase sus competencias, adquiriese experiencia en la Administración pública. Ganamos municipios y gobiernos importantes. Cuando llegué al gobierno, tenía un PT con una base más sólida. Tenía aliados más experimentados también.

*Pero se resistió a ser candidato después de la segunda derrota...*

De hecho, yo era muy reacio a la tercera candidatura en 1998, y a la cuarta, en 2002, de haber sido para hacer lo mismo. Yo había obtenido el 30 por 100 de los votos en la primera vuelta en las tres ocasiones anteriores, habiéndome presentado a la segunda vuelta por tres veces y quedando

<sup>13</sup> Lula se refiere a las elecciones municipales de 2012, cuando el candidato del PT a la Alcaldía de São Paulo, Fernando Haddad, venció al candidato del PSDB, José Serra.

<sup>14</sup> Lula perdió las elecciones presidenciales de 1989, 1994 y 1998. Ganó en las elecciones de 2002 y en la disputa por la reelección, en 2006.

siempre en segundo lugar. En las elecciones presidenciales de 1989, 1994 y 1998, fui candidato. Fue entonces, al decidirme a disputar el cuarto proceso electoral, cuando dije: «No puedo hacer lo mismo. Tenemos que hacer algo. Tenemos que enviar una señal diferente a la sociedad».

Entonces sucedió algo, como el dedo de Dios, ¿me cree? Ustedes no creen en Dios, pero yo creo intensamente. Pues bien, había una fiesta que celebraba el quincuagésimo aniversario de vida empresarial de José Alencar en Minas Gerais. Yo estaba invitado y no quería ir. José Dirceu era el presidente y yo era el presidente de honor del PT. Les dije «No voy, ¿qué voy a hacer yo en una fiesta de José Alencar? ¿Qué es lo que voy a hacer yo allí? No tengo nada que ver con José Alencar». José Dirceu me dijo entonces: «Hay que ir, es compañero, es senador, vamos allá». Estuve de acuerdo, acepté. Llegué y estaban varios gobernadores, ministros y muchos senadores<sup>15</sup>. Vino el asesor de José Alencar y me pidió que hablara, pero no quise. «Quien tiene que hablar es José Dirceu, que es el presidente del partido. Yo no voy a hablar». Ahí me quedé. Mucha gente hizo su discurso y por último habló Zé Alencar. Contó toda su historia y, al terminar de hablar, le dije: «Zé, acabo de encontrar a mi “vice” y eres tú».

*¿No lo conocía hasta entonces?*

No le conocía, pero pensé: «Este es el tipo que necesito». La semana siguiente, cayó derrotado en la disputa por la Presidencia del Senado. Tuvo solo un voto, el suyo propio. Fui entonces a Brasilia a conversar con él. Hablamos y acordamos que sería mi vicepresidente, pero para eso tendría que dejar el PMDB, a lo cual accedí.

Cuando hicimos la fiesta de presentación de la candidatura en el Anhembi, un grupo de gente intentó abuchear a José Alencar. Tenía su discurso escrito, pero dejó a un lado el discurso y habló sin más: «Con menos edad que ustedes que me están abucheando, ya dormía en un banco de una plaza para ganarme el pan de cada día». Cerró así muchas bocas y se ganó al PT. Zé Alencar pasó a ser quien representaba al PT en todos los debates.

Hicimos después la *Carta ao Povo Brasileiro*<sup>16</sup>, que fue algo realmente necesario. Yo estaba en contra. Más aún, yo estaba radicalmente en contra de la Carta pues decía cosas que yo no quería decir, pero hoy reconozco que fue extremadamente importante.

<sup>15</sup> La fiesta de cincuenta años de actividad empresarial del senador José Alencar, entonces en el PMDB, tuvo lugar el día 11 de diciembre de 2001 en el Palacio das Artes, en Belo Horizonte.

<sup>16</sup> La *Carta ao Povo Brasileiro*, suscrita el 22 de junio de 2002 por el entonces candidato Lula, fue el compromiso de que un futuro Gobierno del PT respetaría los contratos y mantendría la inflación y el equilibrio fiscal bajo control. Fue una tentativa de contener las expectativas de los mercados, que mantenían la economía brasileña bajo un fuerte ataque especulativo, con el supuesto pretexto de que el candidato del Partido de los Trabajadores, favorito en las elecciones, no era de fiar.

En ese momento era necesario intentar construir alianzas. Es importante recordar que, en la primera vuelta, no tuvimos el apoyo del PMDB. No tuvimos el apoyo de casi ningún partido en la primera vuelta<sup>17</sup>. Lo hicimos nosotros solos. Jamás, en ningún momento, pensé en perder aquel proceso electoral, el de 2002. Estaba seguro de que la victoria era mía. Recuerdo que, cuando llegué para el recuento de la primera vuelta, todo el mundo estaba nervioso: Duda Mendonça<sup>18</sup> y Zé Dirceu entre la televisión y el ordenador... No logramos ganar en primera vuelta. Les dije: «Escuchad, apenas retrasamos la victoria cuarenta días. Vamos a ganar estas elecciones». Yo tenía esa convicción.

En la campaña para la segunda vuelta, se habían establecido conversaciones con los otros partidos políticos. Nosotros, obviamente, teníamos una preocupación con la gobernabilidad. Por más puros que quisiéramos ser, sabíamos con claridad que, para aprobar cualquier cosa en el Congreso, teníamos que tener, por lo menos, el 50 por 100 más uno de los votos, tanto en la Cámara como en el Senado. Era necesario construir esa mayoría, si no hubiera sido imposible gobernar. El PMDB no se puso de nuestra parte en el primer momento, estuvo en nuestra contra. Una parte del PMDB sí fue favorable. Y hubo partidos intermedios que se aliaron con nosotros.

*Estructuró usted una estrategia de alianzas que hizo posible que sectores que venían de otra tradición legitimasen políticas progresistas. Pero esto no fue siempre bien entendido y no hubo un discurso para justificar la política de alianzas. ¿Cuál es la lógica de esa estrategia?*

Es gracioso: cuando la derecha se interrelacionaba, todo estaba bien. Cuando ACM<sup>19</sup> articulaba apoyos con Fernando Henrique Cardoso, la prensa lo mostraba como un genio, el genio de la política, el genio que construye. Cuando éramos nosotros los que lo hacíamos, la prensa decía: «¿En qué momento se ha visto al PT conversar con esa gente?». Pero nosotros lo hicimos, conversamos. Habíamos aprendido a hacer política y a que, cuando uno hace política de coalición, los aliados tienen que participar en el gobierno. Así es en cualquier democracia del mundo y así seguirá siendo. Y mientras no haya una reforma política en Brasil, continuará de la misma forma: quien gane, quien quiera gobernar, va a tener que conversar con el Congreso, va a tener que dialogar con la Cámara, va a tener que conversar con el Senado, con el movimiento sindical, con los empresarios. Es así como se gobierna.

<sup>17</sup> En 2002 el PT hizo alianzas apenas con partidos pequeños: el PL, el Partido Comunista de Brasil (PC-do-B), el PMN y el PCB.

<sup>18</sup> Responsable de marketing de la campaña.

<sup>19</sup> Antonio Carlos Magalhães, ACM, senador del Estado de Bahía. Perteneció a ARENA, partido de gobierno de la dictadura, al PDS y a los DEM. Murió en 2007.

Tuvimos ahí un importante momento de diálogo con todos los sectores sociales. Tuve una relación extraordinaria con los recolectores de papel, con los bancos, con los empresarios. Mantuve una relación civilizada con todos los segmentos de la sociedad. En ningún discurso dejé de decir: «Gobierno para todos, pero mi mirada preferencial recae siempre en la parte más pobre de la sociedad brasileña». Por lo tanto, todo el mundo lo tiene claro. Sé de dónde vengo y sé a dónde voy a volver después de dejar la presidencia.

Eso nos permitió tener una relación, yo diría sincera, con los partidos y los sectores sociales. Y que los partidos tuvieran un papel importante en el éxito del gobierno. No creo que todo esto debiera haber sido diferente. Es bueno tener problemas por resolver, pues cuantos más problemas uno tiene por resolver, más tiene que ejercer la democracia. Y cuantos más problemas resuelves, más fuerte te haces.

*¿Es la negociación la condición previa para la solidez del gobierno?*

Hay políticos dentro del Congreso —esto es algo que usted, Emir, como politólogo, no puede olvidar— que piensan: un buen gobierno es aquel débil, ya que sobre un gobierno débil nosotros mandamos, nosotros imponemos.

Una vez, ACM pidió hablar conmigo y yo desconfiaba mucho de él. Le dije a Márcio [Thomaz Bastos], «para dialogar con él, tengo que tener un testigo. Sólo lo haré si tú estás presente». Entonces, Márcio concertó una reunión.

Fui a hablar con ACM. Él quería que el PT lo apoyara para la presidencia del Senado. Él me decía: «Lula, es así: yo mando. Hay muchos senadores a los que ayudé a recaudar dinero para la campaña. Cuando doy un golpe encima de la mesa de Fernando Henrique Cardoso, se queda atemorizado. Si tú me apoyas, todo proyecto que quieras lo hago pasar en el Congreso Nacional». Yo respondí: «ACM, siempre pensé que los presidentes de las instituciones debían ser las personas más fuertes. No dudo de que puedes ser un buen presidente. Ahora bien, no tengo forma de explicarle a mi conciencia que el PT apoya a Toninho Malvadeza». Ese era su apodo. «No me pidas entonces lo imposible, lo que no puedo hacer».

¿Qué desean entonces muchos políticos? Un gobierno débil, un gobierno debilitado, porque es ahí donde la presión aumenta, las exigencias aumentan. Cuando un gobierno está bien, gobernar es mucho más fácil. No obstante, cuando un gobierno está bien, no debe despreciar al Congreso Nacional. El gobierno tiene que entender que el ejercicio de la democracia es un ejercicio de convivencia en la diversidad. Decía yo que la democracia no es un pacto de silencio. La democracia es una sociedad activa y en movimiento por varias razones, y nosotros tenemos que saber lidiar con eso.

Aprendimos a construir las alianzas necesarias. Hoy eso está en las ciudades, en los estados. De no ser así, no gobernaríamos. En solitario, es

habitual tener más dificultades. ¿Recuerda lo que sucedió cuando Sarney fue presidente? En 1986, el PMDB tuvo la mayoría en la Constituyente y se hizo con 23 gobiernos en los diferentes estados. Pregúntele a Sarney si le fue sencillo gobernar el país disfrutando de mayoría en el Congreso. No lo fue. El juego de la democracia, tener que conversar con diferentes fuerzas, luchar y discutir, en ocasiones ayuda más a un gobierno que tener trescientos bajo la misma bandera.

¿Cuál es mi miedo? Mi miedo es que se pase a menospreciar el ejercicio de la democracia y se comience a aplicar la dictadura de un partido sobre los demás. No me gusta mucho la palabra hegemonía. En política el ejercicio de la hegemonía es fundamentalmente malo. Incluso cuando se tiene la mayoría numérica, es importante ejercer, humildemente, la democracia. Es eso lo que consolida las instituciones de un país y fue eso lo que yo practiqué durante mi mandato y lo que Dilma está practicando ahora con gran competencia.

*Más allá de las políticas económicas y sociales, la política exterior de la última década hizo que Brasil alcanzase el reconocimiento internacional. ¿Cómo evalúa la política externa del gobierno, particularmente en lo que respecta al proceso de integración latinoamericana intensificado de forma muy significativa?*

A veces me pregunto en qué momento reconocerán los grandes medios brasileños que nuestra política exterior fue un trabajo beneficioso para Brasil. Sin embargo, cuanto más trabajábamos, más ponían la atención en los embajadores que estaban en contra de nuestra política. Era increíble, porque podrían haber invitado a hablar al ministro de Asuntos Exteriores, podrían haber invitado al secretario del Ministerio... Pero no. Siempre era alguien contrario a nuestra política exterior el que hablaba.

Sinceramente, pienso que hicimos una revolución en la política exterior brasileña. Hubo una combinación de capacidad y competencia de trabajo del Ministerio –especialmente del ministro Celso Amorim–, con nuestra disposición política a que las cosas sucedieran. Si las relaciones exteriores se pudieran hacer por fax o por correo electrónico, ni Hillary Clinton<sup>20</sup> ni [Henry] Kissinger<sup>21</sup> habrían viajado tanto. Hay gente que piensa que las relaciones internacionales se hacen por teléfono, pero la relación humana produce química entre las personas. Uno tiene que charlar, dar la mano, abrazar. Mirar a los ojos. Esto es lo que marca la diferencia en la relación humana.

---

<sup>20</sup> Secretaria de Estado de Estados Unidos de 2009 a 2013.

<sup>21</sup> Secretario de Estado de Estados Unidos de 1973 a 1977.

En enero de 2003 fui a Davos. Salí del Foro Social Mundial, en Porto Alegre, y fui a Davos.

*Hace ahora diez años...*

Cuando volvía de allí, hablé con Celso Amorim: «Celso, tenemos las condiciones para cambiar la geopolítica comercial y la política del mundo. No es posible que, con tantos países en el mundo, sólo se oiga hablar de Europa –de Europa nominalmente, porque con Europa se hace referencia a Alemania, Francia e Inglaterra, no a Europa–, de China, de India y de Estados Unidos. No es posible».

Fue entonces cuando asentamos una política exterior. En primer lugar, mayor agresividad comercial. No tenemos que esperar a que vengan a comprarnos. Tenemos que salir para vender. Recordarán que en campaña yo decía: «Voy a querer un ministro de Relaciones Exteriores que sea un vendedor ambulante, un tipo que haga como esos vendedores que hay aquí en São Paulo y que van de casa en casa cargando una bolsa y llamando a las puertas. Si no le quieren comprar en una casa, va a otra». Brasil tiene que ser así. De ahí, que yo viajara tanto.

*¿Cuántos países fueron?*

Viajé por más de noventa países. Toda América del Sur, toda América Latina y el Caribe. Viajé por decenas de países africanos y asiáticos y también por otros países. ¿Cuál es el dato concreto? El dato concreto es que yo sentía que existía un espacio para mí.

Me invitaron a la reunión del G8 en Evian, Francia, en junio de 2003. Allí estábamos [George W.] Bush<sup>22</sup>, [Jacques] Chirac<sup>23</sup>, Tony Blair<sup>24</sup>, [Junichiro] Koizumi<sup>25</sup>, el príncipe de Arabia Saudí [Abdullah Bin Abdul Aziz Al-Saud], Silvio Berlusconi<sup>26</sup>, [Gerhard] Schröder<sup>27</sup>, [Vicente] Fox<sup>28</sup> y yo.

Me pusieron en una sala sin intérprete, sólo con aquel aparato al oído. Después, para mi sorpresa, me colocaron para hablar. Estuve a punto de decir: «¿Qué voy a decir yo aquí?». Entonces comencé a darme cuenta de la situación... ¿Qué es lo que comencé a percibir? Que era el único diferente en aquella sala, que era el único con experiencias de las que los otros carecían. Era el único que había vivido en una casa que se había inundado, el único que había perdido un empleo, el único que se había quedado veintisiete

---

<sup>22</sup> Presidente de Estados Unidos de 2001 a 2009.

<sup>23</sup> Presidente de Francia de 1995 a 2007.

<sup>24</sup> Primer ministro de Reino Unido de 1997 a 2007.

<sup>25</sup> Primer ministro de Japón de 2001 a 2006.

<sup>26</sup> Primer ministro de Italia en cuatro ocasiones: 1994-1995, 2001-2005, 2005-2006 y 2008-2011.

<sup>27</sup> Canciller de Alemania de 1998 a 2005.

<sup>28</sup> Presidente de México de 2000 a 2006.

años trabajando en una fábrica, el único que había pasado por el movimiento sindical. Dije entonces: «Lo que tengo que hacer es hablarle a esta gente de mi experiencia».

Y tuve suerte... Todos ellos me trataron dignamente. Bush tuvo muy buen trato hacia mí, el trato de Chirac conmigo fue excelente, la relación con Gordon Brown fue muy buena –con Tony Blair antes y después con Gordon Brown–, el trato de los alemanes fue también muy bueno.

Yo tenía una cosa en la cabeza. Aprendí de mi madre que si quieres que te respeten tienes que respetarte a ti mismo. No esperes que nadie te trate con seriedad si no eres serio. Yo tenía entonces una cosa en la cabeza: «Esta gente me va a respetar».

Desde el exterior, se veía a Brasil como algo folclórico. Nuestro país estaba en una situación en la que el equipo económico iba año tras año al Fondo Monetario Internacional a pedir dinero para poder resolver los pagos. En el tiempo de nuestro amigo Delfim...<sup>29</sup>. Delfim hasta hoy ironiza... Firmaba un contrato que después no cumplía. Ninguna de las dos cosas me gustaba. Primero: la palabra es la palabra. Segundo: no voy a pedir dinero para hacer los pagos y cerrar las cuentas.

Esas dos cosas que aprendí de una mujer analfabeta –la lección de que nadie respeta a quien no se respeta a sí mismo y no deber nada a nadie– me hicieron tomar algunas decisiones. Cuando aumentamos el superávit primario un 4,25 por 100, mucha gente del PT quería matarme. También en la reforma de la Seguridad Social, momento en el que hasta surgió el PSOL como escisión del PT, y, después, con las denuncias de corrupción.

*¿Y la relación con el Fondo Monetario Internacional?*

Yo tenía una obsesión. La misma obsesión que tenía de no pagar alquiler: tenía que acabar con el FMI, no tener deuda con el FMI. Cuando me casé, hablé con Marisa: «Vamos a vivir un año de alquiler, después nos compraremos una casa». Tardamos algo más, un año y seis meses, pero compré una casita. La casita que compré tenía rotos todos los cristales –los chicos de la escuela rompían todo –, y el portón completamente destrozado. Al día siguiente de comprar la casa, un tipo la invadió, llevó a su mujer e hijos para vivir allí, no quería salir de mi casa. Nos dio mucho trabajo hacerlo salir. Pero yo quería mi casa. Cuando me casé por primera vez, también. Hablé con Lourdes: «Mira, vamos a trabajar un año y vamos a comprar nuestra casita». Compré una modesta casa en una empinada ladera, en el Parque Bristol. Era una ladera de barro de tal forma que, cuando llovía, tenía que ponerme botas de caucho para poder ir a trabajar. Pero era mi casa.

---

<sup>29</sup> Ex diputado, ministro de Hacienda de 1969 a 1973, durante el periodo militar.

Yo no quería deber nada al FMI. Por eso tomé esas decisiones. Y Horst Köhler, que era el presidente del FMI, fue muy respetuoso conmigo. Sentí que, cuando se actúa con seriedad, la gente trata de que las cosas vayan adelante. Le decía a todo el mundo: «No le pidan a la gente que haga más sacrificios de los que este pueblo ya ha hecho, no se lo pidan». Pero yo garantizaba que me encargaría de hacer cumplir el acuerdo que tomáramos y haría lo que fuese necesario en nuestro país. Poca gente tendría el coraje de hacer el ajuste fiscal que hicimos en 2004, pero nosotros lo hicimos. Sucedió que un año más tarde, yo estaba devolviendo el dinero del crédito al FMI y un año y medio después ya teníamos casi 100 millardos de dólares en reservas. Esta era también una obsesión mía: era necesario tener dinero en caja para ganar más flexibilidad. Hicimos una fiesta cuando alcanzamos los 100 millardos de dólares en exportaciones. Hasta colocamos un contenedor frente al Ministerio.

*¿Piensa que se rompieron los tabúes en la derecha y en la izquierda? ¿Cómo se sentía al respecto?*

El camino que tomamos estaba funcionando: ajustar aquello que se tiene que ajustar y ser flexible en lo importante. Creamos el Programa Bolsa Familia en 2003, un año en el que no podíamos darnos el lujo de no hacer nada. En 2004, no tuve el coraje de venir a São Paulo el Primero de Mayo. [Luiz] Marinho<sup>30</sup> estaba en un camión en la Avenida Paulista y me llamó: «Lula, ven aquí, vamos a hacer una fiesta para ti». Yo le dije: «No voy, Marinho, no voy, ¿sabes por qué? Porque no estoy bien conmigo mismo». «Pero, ¿por qué no vienes?». «Marinho, no voy porque aumentamos cero por ciento el salario mínimo, porque no pudimos aumentar el salario mínimo». Él dijo entonces: «Pero aquí no vas a tener problemas». «Marinho, no es por vosotros, es por mí, no estoy bien conmigo mismo, no quiero participar en el Primero de Mayo». Yo estaba destrozado. Llegué a pensar que no valía la pena llegar a presidente y no poder incrementar el salario mínimo.

Posiblemente haya sido precisamente esa actitud la que ha permitido ofrecer más en los años siguientes. Nosotros normalizamos las cosas y todo comenzó a funcionar. Todo lo que fue plantado fue naciendo a tiempo, en la hora correcta.

Tuvimos problemas con los compañeros. No fue fácil. Es muy difícil expulsar gente del gobierno. El momento más difícil llega cuando uno tiene que llamar a alguien para hablar: «Compañero, escucha, lamentablemente voy a necesitar el cargo y tú tienes que cesar». Es una experiencia muy compleja. En una empresa es fácil, porque el propietario de la empresa no conoce al empleado. Es un hombre del tercer escalafón quien despide a la gente, quien contrata. Un funcionario de un Ministerio, todo bien ¿pero un ministro? Es el presidente el que llama, es el presidente el que cesa a la gente.

---

<sup>30</sup> Entonces presidente de la CUT.

Fueron ocho años que permitieron que, al concluir, pudiésemos regalarle a Brasil la elección de la primera mujer presidenta. Ese fue otro elemento difícil de realizar. Sólo yo sé lo que aguanté de amigos míos, amigos de verdad, no adversarios: «Lula, no puede ser. Ella no tiene experiencia, no es del grupo. Lula, por el amor de Dios». Yo respondía: «Compañeros, es necesario sorprender a la nación con una novedad. Todo el mundo hace lo mismo. Ahora nosotros vamos a sorprender a Brasil con la novedad».

*Brasil cambió en esos diez años ¿Cambió también usted?*

Una de las cosas buenas de la vejez es sacar provecho de lo que la vida te enseña, en vez de lamentarte de que te estás haciendo viejo. La vida me enseñó muchas cosas. Crear un partido en las condiciones en que nosotros lo creamos fue muy difícil. Ahora que el partido es grande, todo parece más fácil, pero yo viajaba por todo el país para hacer asambleas con tres, con cuatro, con cinco personas. Salía desde aquí, desde São Paulo hacia Acre para una reunión con diez personas, para convencer a Chico Mendes de que entrara al PT, para convencer a João Maia —aquel que recibió dinero en la elección de Fernando Henrique Cardoso y era abogado de la CONTAG— para entrar al PT. Era muy difícil salir en caravana, viajar al nordeste, coger el autobús, estar una semana en ruta, haciendo mítines al mediodía, con un sol que quema, explicando lo que era el PT para que todas aquellas personas quisieran afiliarse.

Yo cambié. Cambié porque aprendí mucho, la vida me enseñó demasiado, pero yo continué con los mismos ideales. Sólo tiene sentido gobernar si consigues que las personas más necesitadas consigan evolucionar, cambiar de vida. La gente precisa solamente oportunidades. Teniendo oportunidades, todo el mundo puede ser igual. Puede haber uno más inteligente que otro, pero no hay nadie burro. Las personas sólo necesitan una posibilidad. Y nosotros comenzamos a dársela. No es que el trabajo esté terminado, no. Es decir, no se transforman generaciones de errores en apenas una generación. Se necesita tiempo para poder hacerlo. El camino es el correcto. Está bien.

*¿Y el PT cambió?*

Existen dos PT. Uno es el PT del Congreso, del Parlamento, el PT de los dirigentes. Y otra cosa es el PT de la base. Yo diría que el 90 por 100 de la base del PT continúa igualita a lo que era en 1980. Continúa queriendo un partido que no haga alianzas políticas, pero al mismo tiempo, sabe que, para ganar, hay que hacer acuerdos políticos. Es una base muy exigente, muy solidaria y desconocida todavía para la elite brasileña que conoce al PT superficialmente. El PT es muy fuerte en el movimiento social. El PT es muy fuerte en el interior de este país. Y no siempre esa fortaleza se presenta en la cantidad de votos.

Existe también el PT electoralista. Y, hoy, o hacemos una reforma política y transformamos la lógica de la política, o la política se pervertirá más que nunca. Es necesario que se comprenda que no sólo debería haber financiamiento público de las campañas, sino que además debería ser un crimen sin derecho a fianza financiar con dinero privado las campañas. Que se necesita convocar elecciones primarias para que la lucha se dé internamente en el partido. Se puede optar por un modelo mixto: un voto puede ser para la lista, el otro para el candidato. Lo que no se puede es continuar como estamos. Sinceramente, no es posible continuar en la situación que estamos.

*¿Por qué?*

Los procesos electorales se están convirtiendo en algo muy complicado en Brasil. En el mundo entero. Si el PT no reacciona, pocos partidos estarán dispuestos a reaccionar en Brasil. El PT necesita reaccionar e intentar sacar a debate la reforma política. Yo intenté, siendo presidente, hablar de una Constituyente exclusiva. Pienso que es el camino: elegir solamente a aquellas personas destinadas a llevar a cabo la reforma política. Van allí [al Congreso], cambian las reglas del juego y tras esto, se marchan. A partir de ahí habría que convocar elecciones al Congreso. Lo que no podemos es continuar así.

A veces tengo la impresión de que un partido político es un negocio, cuando, en verdad, debería ser un elemento extremadamente importante para la sociedad. La sociedad tiene que creer en el partido, tiene que participar en los partidos.

*¿El PT no cambió estrictamente para mejor?*

El PT cambió porque aprendió la convivencia democrática en la diversidad; pero en muchos momentos el PT cometió los mismos errores que criticaba como comportamientos totalmente equivocados en otros partidos políticos. Y ese es el juego electoral vigente: si el político no tiene dinero no puede ser candidato, no tiene cómo ser elegido. Si no tiene dinero para pagar a la televisión, no va a poder hacer una campaña.

Mientras eres pequeño, nadie te cuestiona. Uno comienza a ser cuestionado cuando se convierte en alternativa de poder. El PT necesita ser consciente de esto. Cuanto más fuerte sea el PT, más serio tiene que ser. No quiero tener prejuicios contra nadie, pero pienso que el PT necesita volver a creer en los valores en los que la gente creía y que se han banalizado debido a la disputa electoral. Ese es el tipo de legado que tenemos que dejar a nuestros hijos y nietos. Probar que es posible hacer política con seriedad. Se puede participar del juego político, concertar alianzas, crear coaliciones políticas, pero no es necesario establecer una relación promiscua para hacer política. El PT precisa volver a plantearse esto con urgencia, como tarea y como ejercicio práctico de democracia. No debe volver a ser sectario como era al inicio.

Recuerdo cómo algunos compañeros perdieron su trabajo en la fábrica metalúrgica y montaron un bar. Quisieron entonces entrar en el sindicato, pero no pudieron. «No puedes entrar, eres un patrón», decían. ¡El pobre hombre solo tenía un bar! Mi pobre suegra, madre del marido de Marisa, la madre del primer marido de Marisa (soy el único hombre que ha tenido tres suegras en la vida y una que ni siquiera era suegra mía; era suegra de mi mujer, a cuenta de su ex marido, y que yo adopté como suegra), tenía un Volkswagen modelo escarabajo de 1966 que había heredado de su marido. Ella ganaba, pienso, unos 600 reales de jubilación, que en aquellos tiempos equivalían a un salario mínimo de hoy, pero le gustaba ir bien vestida. Pues llegaba a una reunión del PT y la gente comentaba: «Ya llegó la burguesa de Lula».

Había un candidato a concejal que quería dinero para la campaña y le dije: «Escucha, no voy a pedir dinero para la campaña. Si quieres, te presento a algunas personas». Él dijo: «No, pero yo no quiero hablar con empresarios». Le contesté: «¿Qué quieres entonces, que sea un pobre el que dé dinero para tú campaña?». Yo he hecho campañas pasando la hucha. Hice campañas subiendo al estrado con el mono de trabajo. En la campaña de 1982, en el escenario, antes de que yo hablara, se hacía propaganda de camisetas, de chapas, de todo lo que vendíamos. Y se vendía y recaudaba dinero para pagar los gastos de aquel mitin.

*¿Se acabó el sectarismo y se acabó la campaña militante?*

Sí, ese tiempo se acabó, no existe ya. Hoy, una campaña en la televisión cuesta mucho, la gente no quiere trabajar por idealismo. La gente quiere un salario. ¿Por qué? Porque cada concejal, cada diputado tiene en su gabinete cinco, seis, diez, quince o veinte personas trabajando. El hombre de barrio dice: «¿Por qué voy a trabajar gratis? Yo también quiero lo mío». De esa manera, todo se va haciendo cada vez más difícil y yo diría que hasta más banal.

Mis tres hijos mayores se criaron durmiendo en las calles de Santo André, São Bernardo, São Paulo, São Caetano, Mauá, organizando este partido. Estábamos en la calle con un carrito de sonido y una corneta, convenciendo a la gente a que ayudara al PT. Mientras, Marisa y las otras mujeres vendían camisetas. Hacían las camisetas al momento y las vendían. Era difícil, pero era algo bonito. Era algo hermoso y muy honroso. Pero esta forma de hacer política prácticamente ha desaparecido, sobre todo en los grandes centros urbanos. Y el PT tiene el compromiso de intentar restablecer de alguna forma esa lógica en la política brasileña. Y, dicho sea de paso, Rui Falcão<sup>31</sup> ha hecho un trabajo excepcional a este respecto.

---

<sup>31</sup> Presidente del PT en el momento de la entrevista.

*¿Cuál es el rol de la burocracia en la Administración? En ese sentido, ¿qué puede decir de la historia del puente de la comunidad quilombola, que usted intentó resolver estando todavía en el gobierno Mário Covas?*

Fui a visitar en 1993 una comunidad *quilombola* [en São Paulo] y vi niños que iban en barco al colegio atravesando un río muy caudaloso. Mário Covas era el gobernador y lo visité para pedirle que construyese un puente, una pasarela, cualquier cosa para que los niños no tuvieran que atravesar más el río para ir al colegio. En 2003, asumí la presidencia y el puente todavía no existía. Entonces, dije: «Quiero un puente». Contratamos al ejército para que fuera más barato, pero aún así construir el puente demoró ocho años. Ahora está listo.

La burocracia es un problema. Primero, tenemos que tener en cuenta que la burocracia es competente en la defensa de sus intereses. Puede no ser competente en la defensa de los intereses de quien está en el gobierno, pero en la defensa de sus propios intereses es competente.

Hice una analogía, la siguiente: el gobierno es un tren. La burocracia es la estación. Entonces, de vez en cuando, viene un tren, viene otro, el del PT tocando la bocina, soltando más humo que el resto, pero la estación sigue allí, siempre. Los burócratas están allí. Esta el tipo que vende el billete, el tipo que firma esto y lo otro, el tipo que simplemente mira. Ellos están allí. El tren se marcha. Viene otro tren, suenan las bocinas más suavemente, hace menos bulla, gasta menos energía. La máquina está allí. Quiero decir, la máquina no cambia. Es el tren el que cambia. Cada hora pasa una locomotora nueva pero la estación continúa allí.

¿Qué hace un funcionario público? El gobernante toma algunas decisiones y ¿qué sucede con un funcionario burócrata que está allí desde hace veinticinco años? Especialmente ahora, con todo el sistema de denuncias. El funcionario dice: «¿Ese tipo es el que me viene a decir que yo tengo que hacer esto o lo otro? Ese tipo sólo lleva cuatro años en el gobierno y yo ya llevo veinticinco. Si yo cometo un error, voy a ser procesado, voy a tener que contratar un abogado y mis bienes quedarán bloqueados y, cuando me vaya, nadie se va a acordar de mí. No voy a hacer cosa alguna. Voy a dejar todo como está. El tiempo pasa rápidamente».

*¿Cómo vencer esa barrera?*

En el gobierno, creamos algo llamado *toyotismo*. Era un gabinete en el que colocábamos a todos aquellos involucrados en un determinado asunto. Vamos a suponer, nosotros íbamos a discutir el puente del río Madeira y llamábamos al ministro de Transportes, al ministro de Medio Ambiente, al IPHAN, a la FUNAI, al ministro de Hacienda, al ministro de Planificación, a la Abogacía General del Estado. Se llamaba a todos los

que tenían algo que ver, directa o indirectamente, con aquella obra, para que todo el mundo manifestase, desde su área, cómo veían su puesta en marcha. Si yo simplemente llamase al ministro de Transporte y me pusiese de acuerdo con él, quien tendría que conversar con Hacienda sería él solo. Y el ministro de Hacienda lo haría esperar unos tres meses. El ministro de Transportes tiene que conversar con el de Planificación, éste con el IPHAN; en otras palabras, el ministro tiene que hacer un recorrido y hablar uno por uno con cada uno de los implicados, cuando todos podrían estar en una misma mesa. Y dábamos un plazo: «En quince días queremos una solución, en veinte días queremos una solución». Y a pesar de todo, las cosas se demoraban... Imagínese de no hacerlo así.

*De otra forma, ¿sería una tarea casi imposible concluir obras?*

Sí, al menos en un mismo mandato. Por ejemplo, yo soy presidente, discuto y decido algo con un ministro, que finalmente anunciamos a la prensa. Al salir de mi despacho el ministro va a tener que conversar con Guido Mantega<sup>32</sup>. Guido marcará una audiencia para cuando pueda. Conversa con Guido, acuerda todo, pero va a tener que pasar por Planificación. Va entonces a Planificación. «Escucha, hay un problema en el IPHAN». Va a tener que ir al IPHAN. Después, surge un problema en Medio Ambiente. Allí se encuentra un problema serio, que no superará y tendrá que ir al Ministerio de Medio Ambiente. Allí en el Ministerio le dirán: «No es con nosotros, es con el IBAMA». Va al IBAMA. Y cuando está todo correcto, saca la licitación, así que va al Ministerio Público. Cuando todo está correcto, la empresa que pierde entra en litigio contra la vencedora. Y listo. Pasó el mandato y uno no ha hecho las cosas. Es muy complicado. Hoy, ningún gobernante lanza un proyecto de envergadura, licita y concluye la obra en un mandato de cuatro años. No es posible.

*¿Se sitúa de esa forma el desafío en la formación del cuadro de gestión gubernamental?*

La maquinaria pública tiene cuadros excepcionales. ¿Dónde se detuvo Brasil? En la Planificación. No existía un solo sitio de planificación de proyectos estratégicos en todo el país. No existía desde el Gobierno de Collor que acabó con el GEIPOT<sup>33</sup>, por ejemplo, que tenía más o menos ese formato. Fue con el PAC que destinamos dinero para hacer ese proyecto. Brasil había desmontado las empresas estatales que hacían planificación. Hacía veinte años que no se proyectaba en este país.

Es también necesario modificar la ley de licitación. Cuando lo cuento, parece que estoy bromeando. Pregunte al entonces ministro de Salud [José

---

<sup>32</sup> Ministro de Planificación (2003-2004) y de Hacienda (desde 2006).

<sup>33</sup> Grupo Ejecutivo de Integración de la Política de Transportes.

Gomes] cuántos años tardó en aprobar la compra de un kit dental para niños en una subasta electrónica. ¡Un kit bucal! Como no se pueden establecer en una subasta las referencias de calidad, aparece cualquier elemento anormal, cualquiera que haya perdido denuncia alguna irregularidad, suspende el proceso, es una locura. ¿Cuántos bolígrafos que no funcionan se compran en subastas? ¿Cuántas cosas se compran? ¿Cuántas empresas ganan una licitación y desisten de la obra tres o cuatro meses después porque no tienen capacidad para continuar? El criterio no puede ser el precio. Lo aprendemos desde que nacemos: lo barato sale caro.

Es indispensable poner los cerebros a pensar. Paulo Bernardo<sup>34</sup> intentó hacer un cambio, no sé si está en el Congreso. Algo hay que hacer para agilizar la Administración pública en este país.

Entonces parece más fácil hacer una concesión. La iniciativa privada hace lo que le parece, sin el 90 por 100 de los obstáculos que tiene el gobierno. Ahí aparece la idea de que solo en la maquinaria pública existe corrupción. Vayan a fiscalizar la iniciativa privada y verán cómo es en realidad. Hay conceptos erróneos que deben ser modificados.

*¿Le frustró no haber reformado el Estado?*

Nosotros comenzamos el gobierno con una reforma importante, la Reforma de la Seguridad Social en el sector público. Mucha gente estuvo en contra, incluso mucha gente buena se opuso, pero acordemos que incluso en nuestra casa no se puede vivir, si se tiene que gastar lo mismo por un hijo que está activo, trabajando, que por otro que está inactivo.

En la maquinaria pública, hay situaciones en las cuales hay más jubilados que activos. Y al conceder un aumento real para quien está activo, estás obligado a dar el mismo aumento real para los inactivos, cuando en realidad se debería proporcionar un reajuste salarial para los jubilados y un incremento real para los que trabajan. Pero vaya usted a decir eso.

No es posible continuar así. Nosotros modificamos la ley, pero no es fácil. Intentamos hacer una Reforma Laboral. Creamos una comisión de trabajo, donde estaban la CUT, la Força Sindical y los empresarios. Entre ellos siempre están a punto de alcanzar un acuerdo, pero no acaban de hacerlo. Yo les decía: «Traten de ponerse de acuerdo, porque no es el gobierno el que lo va a conseguir, no. Nadie necesita ganar al 100 por 100. Pónganse de acuerdo y construyan algo».

Pienso que es plenamente posible tomar más iniciativas para reformar el Estado. Pero no en el sentido de la reforma que la élite brasileña quiere que se haga, lo que ellos llaman Estado mínimo. Quien quiera mejorar la

---

<sup>34</sup> Ministro de Planificación (2005-2010) y de Información (desde 2011).

educación, precisa aumentar el número de profesores, de funcionarios. No hay forma de mejorar la educación sin contratar, a no ser que se quiera mejorar únicamente para una pequeña élite. Y si usted quiere abrir la universidad a todo el mundo, abrir la escuela técnica a todo el mundo, es necesario contratar más profesores, más funcionarios. Si se quiere mejorar el sistema de salud, hay que tener más médicos. ¿Dónde se va a despedir a la gente para reducir gastos, como los denominados neoliberales quieren? Si se quiere tener una Policía Federal más eficiente, hay que contratar más gente. Si se quiere tener una Agencia Tributaria, hay que contratar. Existen puestos fronterizos en Brasil sin personal. Yo le decía a Guido: «Es necesario que envíes gente allá». Guido me decía: «Pero no hay funcionarios». De esa forma, la máquina será siempre más eficiente cuando tengamos más gente eficiente y más gente para ocupar todos los puestos. De otra forma, no vamos a ningún lado.

Pero, una advertencia: yo también me sorprendí con la calidad de la gente que hay en la Administración. Gente muy competente y que muchas veces se marcha, porque gana poco dinero. El salario es muy reducido. Han tenido un incremento ahora, pero no hubo un aumento para el personal más cualificado. Y sin ellos, la máquina no funciona.

*¿Qué lamenta de esta última década?*

Si hay un ciudadano que no puede quejarse de nada de los últimos diez años, ese soy yo.



# BRASIL Y SU «ENTORNO ESTRATÉGICO» EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI\*

José Luís Fiori

## 1. Introducción

LA HISTORIA DE las relaciones internacionales enseña que nunca existieron países con «vocaciones inapelables», ni pueblos que hayan nacido con el «destino manifiesto» o «revelado» de mandar, convertir o civilizar al resto de la humanidad. Enseña también que todos los países que proyectaron su influencia y poder hacia afuera de sus fronteras nacionales y acabaron liderando sus regiones, o el propio sistema mundial, en algún momento, también fueron sociedades periféricas. Pero fueron sociedades que se propusieron, como objetivo fundamental, el cambio de su posición dentro de la jerarquía de poder y de la distribución de la riqueza internacional. Además, fueron sociedades que se movilizaron y actuaron de forma unificada, para enfrentar y superar sus momentos de dificultad y sus situaciones de inferioridad, manteniendo su objetivo estratégico durante largos periodos de tiempo, independientemente de los cambios internos de gobierno.

En la primera década del siglo XXI sucedió algo semejante en la sociedad brasileña. Después de un largo periodo de alineamiento casi automático del país con las «grandes potencias occidentales», Brasil se propuso aumentar su autonomía internacional, incrementando la capacidad de defensa de sus posiciones en virtud de su poder político, económico y militar. En ese periodo, Brasil contó con el liderazgo político de un presidente que trascendió las dimensiones de su país y proyectó internacionalmente su imagen y su influencia carismática. Como pasó en otro momento, y en otra clave, con el liderazgo mundial de Nelson Mandela, que también fue mucho más allá del poder real de Sudáfrica. Esos fenómenos son pasajeros, pero, en el caso brasileño, el liderazgo presidencial permitió que el país diese algunos pasos importantes en la dirección de una nueva estrategia

---

\* Este artículo utiliza datos del Informe de Investigación para el Centro de Estudios y Gestión Estratégica (CGEE), del Ministerio de Ciencia y Tecnología, realizado por José Luís Fiori (coord.), Raphael Padula y Maria Claudia Vater, «Projeção do Brasil na América do Sul e África Subsaariana e o Controle da Bacia do Atlântico Sul», diciembre de 2012. Agradezco la lectura rigurosa y las críticas constructivas a la primera versión de este texto de M. C. Vater, profesora adjunta de la UFRJ.

internacional, tomando posiciones, estableciendo alianzas y creando expectativas dentro del juego de poder mundial, cuyo cambio o abandono ahora costaría al país un precio muy alto, desde el punto de vista de su imagen y de su futuro dentro de ese juego de ajedrez global. Incluso así, nada está asegurado de antemano y para seguir adelante el actual gobierno tendrá que hacer un balance riguroso de los pasos que ya fueron dados y de las dificultades que se anuncian para la segunda década del siglo, incluyendo la intensa oposición interna de la prensa y de las élites conservadoras hacia la política seguida desde 2003.

Los principales objetivos de la nueva estrategia internacional aparecen definidos en el *Plan Nacional de Defesa* (PND) y en la *Estratégia Nacional de Defesa* (END), aprobados por el Congreso Nacional en 2005 y 2008, respectivamente; y en su versión más reciente, de 2012, en proceso de discusión y aprobación parlamentaria. En esos documentos, el gobierno brasileño propone una nueva política exterior que integre plenamente sus acciones diplomáticas con sus políticas de defensa y desarrollo económico y al mismo tiempo introduce un concepto nuevo y revolucionario en la historia brasileña: el concepto de «entorno estratégico» del país, la región donde Brasil quiere irradiar preferentemente su influencia y su liderazgo diplomático, económico y militar, que incluye a América del Sur, el África subsahariana, la Antártida y la Cuenca del Atlántico Sur.

En América del Sur, el objetivo brasileño sigue siendo la plena ocupación económica de la Cuenca Amazónica, la integración de la Cuenca del Plata y la construcción de un acceso múltiple y continuo a la Cuenca Económica del Pacífico, con la construcción de un sistema integrado de transporte, comunicación y defensa del territorio sudamericano, además de la profundización de la integración política y económica del MERCOSUR. En el África subsahariana, Brasil prioriza su aproximación diplomática, económica y militar a Sudáfrica, Angola, Nigeria y Namibia, además de algunos países de la Comunidad de Lengua Portuguesa, como Mozambique, Guinea Bissau y Cabo Verde. Con esto, Brasil enfatiza sus relaciones bilaterales con Sudáfrica, dentro de la Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC) y en el marco del Diálogo India-Brasil-Sudáfrica (IBAS), iniciado en 2004. La Cuenca del Atlántico Sur adquiere una gran importancia estratégica como principal medio de comunicación, transporte y comercio con África. Finalmente, Brasil se propone ampliar sus áreas de convergencia y acción común con algunas «potencias emergentes», como China, India y Rusia, que es en realidad una «vieja potencia» en proceso de reconstrucción.

Este artículo selecciona apenas algunos de los aspectos e iniciativas más importantes de la política exterior brasileña entre 2003 y 2012, con el objetivo fundamental de identificar sus principales retos futuros. El

artículo parte de un brevísimo diagnóstico de la coyuntura internacional, para debatir después las relaciones de Brasil con América del Sur, con el Atlántico Sur, con el África Negra y con el grupo de los BRICS. Por último, el artículo incluye cuatro notas sobre las condiciones del proyecto de expansión de poder y liderazgo internacional de Brasil.

## 2. Brevísimo diagnóstico de la coyuntura internacional

Como respuesta a la crisis de la década de 1970, Estados Unidos redefinió su estrategia geopolítica y económica internacional. Esto comenzó con un acercamiento diplomático con China, que implicó la derrota/salida de Vietnam y la pacificación y el rediseño del equilibrio de poder en el sudeste asiático, lo cual permitió simultáneamente el cerco y la destrucción de la URSS y el consiguiente final de la Guerra Fría. Paralelamente, Estados Unidos abandonó el sistema de Bretton Woods, que era creación suya, y promovió la progresiva desregulación de su mercado financiero, dando inicio a un largo proceso de «redivisión» internacional del trabajo. Después, ya en las décadas de 1980 y 1990, los grandes «milagros económicos» de la Guerra Fría perdieron centralidad, y China y el sudeste asiático asumieron la condición de nuevo motor de la acumulación capitalista mundial junto con Estados Unidos evidentemente.

Después del fin de la Guerra Fría y hasta los primeros años del siglo XXI el mundo vivió una situación de aparente unipolaridad, pero la victoria de 1991 no fue solo estadounidense sino también un triunfo político de la Alemania unificada y de China, y significó una pérdida de posición relativa para Francia, Gran Bretaña y el propio Japón. La desaparición de la URSS y el fortalecimiento de China obligaron a India a desempeñar un nuevo rol internacional y reincorporó a la arena global a la vieja Rusia como potencia derrotada que lucha por reconquistar su territorio y su antigua «zona de influencia». Más allá de eso, ya en el inicio del nuevo siglo, las guerras de Iraq y de Afganistán, además de los cambios en el norte de África, redefinieron las posiciones relativas de los países de Asia Central y de Oriente Próximo, y pusieron sobre la mesa la necesidad ineludible de asimilar el nuevo liderazgo regional de Irán, Turquía y Egipto, además de redefinir la posición de Israel y de Arabia Saudí dentro del tablero del «Gran Oriente Próximo».

Incluso después de su contundente victoria en la Guerra Fría, Estados Unidos siguió expandiendo su poder internacional y continuó construyendo una estructura de poder militar global, con cerca de ochocientas bases y más de medio millón de soldados fuera de su territorio, además de varios acuerdos de defensa mutua con cerca de ciento cuarenta países,

garantizando su supremacía militar en todos los océanos y espacios aéreos del mundo. Paralelamente, el poder de la economía y de los mercados financieros estadounidenses impuso a los «mercados globales» un nuevo sistema monetario internacional, basado en el dólar y sin ningún tipo de base metálica, apoyado únicamente en la «credibilidad» del poder global y de la deuda pública de Estados Unidos. Como consecuencia, en las dos décadas después del fin de la Guerra Fría, Estados Unidos acumuló poder y riqueza a una velocidad sin precedentes en su historia y en la historia del propio sistema capitalista mundial.

Aun después de la crisis financiera de 2008, no tiene sentido hablar de «crisis final» de Estados Unidos, ni mucho menos del capitalismo. Incluso el «declive relativo» del poder estadounidense en relación con el crecimiento de la importancia económica y política de China no debería desplazar a Estados Unidos de la posición de pivote del sistema mundial durante las próximas décadas. Todo indica, por el contrario, que Estados Unidos se transformó en la cabeza de un sistema de poder global que está atravesando en los prolegómenos del siglo XXI dificultades e incertidumbres producidas por el cambio de su condición de «potencia hegemónica», que disfrutó hasta la década de 1970, a la de «potencia imperial» que asume después de 1991.

El nuevo estatuto imperial de Estados Unidos, sumado a su política interna de austeridad fiscal provocada por la crisis financiera de 2008, le ha llevado a adoptar una nueva forma de administrar su poder global, cada vez más arbitral y «delegada», mediante la promoción activa de divisiones y «equilibrios de poder» regionales, de acuerdo con el modelo clásico de la administración imperial de Gran Bretaña, que únicamente contempla la intervención directa en última instancia y preferentemente a través de países aliados.

De cualquier manera, es imposible prever exactamente cómo será el desarrollo de ese nuevo tipo de «imperio», porque no es colonial y tendrá que convivir con 195 Estados y economías nacionales, que tienen asiento en las Naciones Unidas, y son o se consideran soberanos. La propia expansión del poder estadounidense seguirá creando y fortaleciendo a nuevas potencias emergentes que acabarán compitiendo entre sí y con el propio Estados Unidos, a largo plazo. Desde el punto de vista estadounidense, lo esencial es impedir que alguna potencia regional amenace su posición de árbitro en última instancia o se proponga desafiar su supremacía naval y aérea en cualquier latitud del sistema mundial.

Con seguridad, ese será un juego de ajedrez extremadamente complicado, pero se tratará sin duda del juego de la próxima década: de un lado, Estados Unidos distanciándose y dividiendo, e interviniendo solo en última instancia; del otro, las demás potencias regionales intentando

escapar del «cerco estadounidense» y luchando para impedir que sus vecinos conquisten posiciones hegemónicas dentro de su propia región. Eso no sucederá sin conflicto y sin guerras, porque la nueva doctrina estratégica de Estados Unidos debe estimular la carrera armamentística dentro de todas las regiones arbitradas por el poder estadounidense. El propio Estados Unidos se convertirá en el gran proveedor de las armas destinadas a «equilibrar» los varios «juegos geopolíticos» regionales. No se debe excluir tampoco la posibilidad de derrotas o fracasos militares localizados de Estados Unidos. Y tampoco se puede excluir del nuevo orden la repetición de crisis financieras, como la de 2008. Dentro del nuevo sistema monetario y financiero internacional que se globalizó después de 1991, toda crisis financiera interna de la economía estadounidense repercutirá en la economía mundial, en mayor o menor grado, a través de la corriente sanguínea del «dólar flexible» y de las finanzas globalizadas. Pero esas crisis no tocarán la posición de liderazgo monetario y financiero de Estados Unidos, mientras el gobierno y los capitales estadounidenses puedan transferir sus costes a otros países y puedan mantener el control monopolista de la innovación tecnológica, principalmente en el campo militar.

La nueva ingeniería de la economía mundial —creada por la asociación entre la economía estadounidense y la china— contribuyó a transformar China en una economía nacional con enorme poder de gravitación sobre la economía mundial. La nueva distribución de la riqueza y del poder económico ya incrementó la intensidad de la competencia interestatal e intercapitalista, alcanzando a la economía europea y promoviendo una nueva «carrera imperialista» en África. A pesar de todo, no está en el horizonte de la próxima década una «guerra hegemónica» entre las grandes potencias.

Finalmente, Brasil ha ingresado en el ámbito de los Estados y de las economías nacionales que forman parte del «caleidoscopio central» del sistema, donde todos compiten con todos y todas las alianzas son posibles en función de los objetivos estratégicos de cada país y de su propuesta de cambio del sistema internacional.

### 3. Brasil y América del Sur

#### 3.1. *La historia, la geografía y los cambios recientes*

En el siglo XIX, las guerras y las disputas políticas y territoriales entre los nuevos Estados sudamericanos no produjeron en la región las mismas consecuencias sistémicas —políticas y económicas— que las guerras de centralización del poder y formación de los Estados y las economías nacionales europeas. En el siglo XX tampoco se consolidó en el continente sudamericano un sistema integrado y competitivo de Estados y economías nacionales, como

ocurrió en Asia después de su descolonización, y por ello nunca se produjo una disputa hegemónica entre sus propios Estados y economías nacionales y ninguno de ellos disputó jamás la hegemonía continental con las grandes potencias. De hecho, desde su independencia, el continente sudamericano vivió bajo la tutela hegemónica de los países anglosajones: primero, de Gran Bretaña, hasta finales del siglo XIX, y después de Estados Unidos, durante el siglo XX. Como consecuencia, los Estados sudamericanos nunca ocuparon una posición importante en las grandes disputas geopolíticas del sistema mundial hasta el fin de la Guerra Fría.

La propia geografía sudamericana siempre conspiró contra la internalización de su actividad económica y contra la integración política del continente. El territorio sudamericano está atravesado por grandes barreras naturales que obstaculizan su comunicación e integración física, como es el caso de la Cordillera de los Andes, de la Selva Amazónica, de la región del Pantanal brasileño y del Chaco boliviano. Solo en la «región de la pampa» argentina, uruguaya, paraguaya y brasileña se puede hablar de un territorio extenso y continuo con tierras extraordinariamente fértiles. Las tierras de la Cuenca Amazónica y de la mayor parte de las llanuras tropicales son muy pobres y de baja fertilidad, y por eso también la población y la actividad económica de Venezuela, Guyana y Surinam se concentra a pocos kilómetros de la costa: es muy difícil y costoso cualquier proyecto de internalización. De la misma manera, la combinación de montañas y selvas tropicales también limita las posibilidades de integración económica dentro del arco de países que se extiende desde la Guyana francesa hasta Bolivia. Perú es un país hendido por la mitad y dividido entre su zona costera, donde se concentra la actividad extractiva y de exportación, y su interior andino o amazónico, extremadamente aislado y atrasado social y económicamente. Chile, a su vez, posee un clima templado y tierras productivas, pero es uno de los países más aislados del mundo, lo que dificulta su integración con los demás países del «Cono Sur», y lo transforma en una pequeña economía abierta y exportadora, orientada casi obligatoriamente hacia Estados Unidos y el Pacífico. Incluso en el mismo caso de Brasil, un tercio de su territorio está ocupado por selvas y la topografía del territorio indujo una ocupación económica y una urbanización que aún siguen concentradas en zonas próximas a la costa atlántica, a pesar del movimiento intenso de internalización de las últimas décadas. La propia integración económica de sus grandes metrópolis costeras es aún pequeña y sigue obstruida por una cadena montañosa casi continua.

Después del fin de la Guerra Fría, durante la década de 1990, casi todos los gobiernos sudamericanos se adhirieron al proyecto de la «globalización liberal» y sus políticas económicas, responsables de las crisis cambiarias de Argentina en 1999 y de Brasil en 1997, 1999 y 2001. La falta de éxito económico de las

políticas neoliberales contribuyó decisivamente al «giro a la izquierda» de los gobiernos sudamericanos durante la primera década del siglo XXI. En pocos años, casi todos los países de la región eligieron gobiernos de orientación nacionalista, desarrollista o socialista, que cambiaron el rumbo político-ideológico del continente. Todos se opusieron a las ideas y políticas neoliberales de la década de 1990 y todos apoyaron activamente el proyecto de integración de América del Sur, oponiéndose al intervencionismo estadounidense en el continente. Ese giro político a la izquierda coincidió con el ciclo de expansión de la economía mundial, que favoreció el crecimiento generalizado de las economías regionales hasta la crisis financiera de 2008.

Hoy ya es posible identificar los principales cambios que ocurrieron en América del Sur, durante la primera década del siglo XXI y que, al parecer, serán duraderos: (1) el aumento del poder y del liderazgo brasileño dentro de América del Sur; (2) el cambio de posición regional de Estados Unidos; (3) la invasión económica china del continente; y, finalmente, (4) el «vaivén» del proceso de integración y el «cisma del Pacífico».

### *3.1.1. El incremento del poder y del liderazgo brasileño*

Al finalizar la primera década del siglo XXI, Brasil concentraba la mitad de la población sudamericana y era el principal actor dentro del tablero geopolítico y económico continental, alcanzando inclusive una presencia significativa en América Central y en el Caribe. Desde el punto de vista económico, la diferencia entre Brasil y el resto del continente aumentó considerablemente en los últimos años: en 2001 el PIB brasileño se aproximaba a los 550 millones de dólares anuales, a precios constantes, y era inferior a la suma del producto de los demás países sudamericanos, que oscilaba en torno a 640 millones de dólares en esa misma época; diez años después, la relación cambió radicalmente: el PIB brasileño creció y alcanzó la cifra aproximada de 2,5 millardos de dólares en 2011, mientras que el valor del producto bruto del resto de América del Sur era de cerca de 1,6 millardos de dólares.

En América Central y el Caribe, Brasil aceptó el mando de la «misión de paz» de las Naciones Unidas en Haití, tomó una posición decidida a favor de la reintegración de Cuba en la comunidad americana y defendió en todos los foros internacionales el fin del bloqueo estadounidense a este país. Al mismo tiempo, ejerció una razonable influencia ideológica sobre algunos gobiernos de América Central y tomó una posición rápida y dura frente al golpe de Estado militar en Honduras en junio de 2009 y respecto a la tensión surgida con Estados Unidos por la coordinación de la ayuda a Haití tras el terremoto de enero de 2010. Pero a pesar de adoptar un activismo diplomático más intenso, Brasil no tiene ninguna posibilidad de competir o cuestionar el poder estadounidense en su «mar interior caribeño».

En América del Sur, Brasil demostró en los últimos diez años voluntad y decisión de defender sus intereses y su propio proyecto de seguridad e integración económica del continente. Con la expansión del MERCOSUR y la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y del Consejo Sudamericano de Defensa, Brasil contribuyó al fracaso del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y redujo la importancia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y de la Junta Interamericana de Defensa, creados y sostenidos con el auspicio de Estados Unidos. Además, Brasil tuvo una participación activa y pacificadora en los conflictos de frontera de esa primera década, entre Ecuador y Colombia y entre Colombia y Venezuela, y tuvo una intervención discreta, pero eficiente, para impedir que los conflictos regionales de Bolivia se transformasen en una guerra de secesión territorial. Finalmente, en 2012, Brasil lideró la rápida reacción de UNASUR contra el «golpe civil» que derribó al Gobierno del presidente Fernando Lugo, de Paraguay, e impulsó el alejamiento del país de MERCOSUR hasta su completa democratización.

Desde el punto de vista de la seguridad y de la defensa continental, Brasil firmó en 2009 un acuerdo estratégico militar con Francia que alterará, a largo plazo, el poder naval brasileño en el Atlántico Sur, pues el país va a adquirir entre 2021 y 2045 la capacidad simultánea para construir submarinos convencionales y atómicos, y para producir sus propios cazabombarderos. Esta decisión no manifiesta una carrera armamentista entre Brasil y sus vecinos del continente, ni mucho menos con Estados Unidos, pero señala un cambio de la posición internacional brasileña y una voluntad clara de aumentar su capacidad político-militar de veto dentro de América del Sur en relación con las posiciones estadounidenses.

### *3.1.2. La nueva posición de Estados Unidos*

Estados Unidos ha cambiado su posición frente a América del Sur tras el fracaso de las políticas neoliberales del Consenso de Washington, el abandono del proyecto del ALCA y la desastrosa intervención a favor del golpe militar en Venezuela en 2003. Estados Unidos disminuyó su intervención política directa en el continente, pasó a promover acuerdos comerciales bilaterales con algunos países de la región, estimuló la división interna del continente propiciando la formación de un «bloque liberal» de los países del Pacífico y, sobre todo, cambió su estrategia militar en el continente. La reactivación en 2008 de la Cuarta Flota Naval, responsable del control marítimo de las aguas que circundan América Latina, y las negociaciones de un nuevo acuerdo militar con Colombia, que dará acceso a los militares estadounidenses a siete bases aéreas y navales dentro del territorio colombiano, corren en dirección opuesta al proyecto de creación del Consejo de Defensa Sudamericano liderado por Brasil y responden a ese cambio

de su estrategia militar en el continente. En particular, la reactivación de la Cuarta Flota explicita la nueva doctrina estratégica internacional estadounidense, que se concentra más en el plano militar, como se desprende con total nitidez de la advertencia del almirante Gary Roughead, jefe de Operaciones Navales de la Marina estadounidense: «Nadie debe engañarse: esta flota estará lista para lanzar cualquier operación, a cualquier hora y en cualquier lugar en un plazo máximo de 24 a 48 horas».

### 3.1.3. *La «invasión» económica china*

Como en otras partes del mundo, también en América del Sur la intervención económica de China siguió una trayectoria ascendente y acelerada durante la primera década del siglo XXI. En consecuencia, China se transformó rápidamente en el mayor socio comercial de la mayoría de los países de la región y duplicó con creces su participación en las importaciones realizadas por estos, incrementándose su valor bruto más del 700 por 100, mientras que las exportaciones brasileñas hacia América del Sur crecieron en ese mismo periodo menos de un 40 por 100. Incluso durante la crisis económica de 2008, la participación brasileña en el mercado argentino retrocedió del 42 al 31,5 por 100, mientras que la participación china subió del 21,5 al 30,5 por 100. Lo mismo sucedió en Venezuela, donde la participación china pasó del 4,4 al 11,5 por 100 entre 2008 y el primer cuatrimestre de 2009. También se verificó un incremento de las inversiones chinas en América Latina, que recibe el 18 por 100 de los recursos del país asiático, superada solo por Asia hacia donde se dirige el 63 por 100 de la inversión exterior china. En lenguaje estructuralista clásico, puede decirse que China se transformó en el nuevo «centro cíclico principal» del continente, al reforzar la «vieja vocación» primario-exportadora de las economías sudamericanas. Sin embargo, es importante destacar que no existe señal o perspectiva alguna de que China quiera involucrarse en el juego geopolítico sudamericano.

### 3.1.4. *El «vaivén» de la integración y el «cisma del Pacífico»*

El proyecto de integración sudamericano nunca fue una política de Estado y siempre se halló sometido a un continuo vaivén bajo la forma de un proyecto o utopía «estacional», que se fortalece o debilita dependiendo de las fluctuaciones de la economía mundial y de los cambios de gobierno en la región. Durante la primera década del siglo XXI, los nuevos gobiernos del continente, alineados con una postura crítica al neoliberalismo y en un contexto de crecimiento generalizado de las economías regionales entre 2001 y 2008, estimularon y fortalecieron los proyectos de integración latinoamericanos, en particular MERCOSUR, liderados por Brasil y Argentina. Después de la crisis de 2008 ese escenario cambió: América del Sur se recuperó rápidamente empujada por el crecimiento de China, pero,

por paradójico que eso pueda parecer, el éxito económico a corto plazo trajo de vuelta y profundizó las viejas limitaciones objetivas del proyecto de integración económica sudamericana, o sea: (1) el hecho de que las economías sudamericanas sigan siendo casi todas economías primario-exportadoras y poco complementarias entre sí; (2) la existencia de grandes asimetrías y desigualdades nacionales y sociales dentro de cada país y de la región como un todo; (3) la falta de una infraestructura continental eficiente; y (4) la falta de objetivos regionales permanentes capaces de unificar la visión estratégica del continente.

En ese contexto de «reprimarización» de la economía sudamericana se produce el «cisma del Pacífico», con el surgimiento de un nuevo eje político-diplomático y económico dentro del continente: la «Alianza del Pacífico», con la participación de Chile, Perú y Colombia, junto a México y Panamá, bajo el liderazgo de Estados Unidos. Los tres países sudamericanos son pequeñas economías de exportación con escasa relación entre sí y, tal vez por ello, siempre favorables a las políticas de apertura de sus mercados exteriores. La suma del PIB de los tres países es de cerca de 800 millardos de dólares, menos de un tercio del PIB brasileño y menos de un cuarto del PIB del MERCOSUR. En este sentido, se puede decir que el «cisma del Pacífico» tiene más importancia ideológica que económica, porque su fuerza política resulta enteramente de su alianza con Estados Unidos. En realidad, los tres países sudamericanos asociados a la «Alianza del Pacífico» forman parte del proceso de creación del Trans-Pacific Economic Partnership (TPP), que se transformó en la pieza central de la política exterior comercial del Gobierno de Obama y de su proyecto de afirmación del poder económico y militar estadounidense en la región del Pacífico. Además de los cinco países latinos, forman parte del proyecto estadounidense Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Singapur y Brunei, además de Corea del Sur y Japón. Sin Japón, el acuerdo tendría menos relevancia, pero si las resistencias japonesas fuesen vencidas ese bloque de libre comercio y protección de los derechos de propiedad incluirá el 40 por 100 del PIB mundial y añadirá 60 millardos de dólares a las exportaciones estadounidenses. Según la revista *Foreign Affairs*, «si las negociaciones del TPP prosperan Estados Unidos se fortalecerá enormemente económica y políticamente en la próxima generación»<sup>1</sup>.

### 3.2. Balance y perspectivas

Después de una década de cambios y fuerte activismo político, es posible identificar algunas disyuntivas en el horizonte de América del Sur, y algunas elecciones que sus gobiernos deben hacer en los próximos años.

---

<sup>1</sup> Bernard K. Gordon, «Trading Up in Asia», *Foreign Affairs*, julio-agosto de 2012, p. 22.

Desde el punto de vista económico, y en particular desde el punto de vista de los mercados, la tendencia «natural» es que América del Sur siga siendo una periferia económica exportadora, incluso si amplía y diversifica sus socios y compradores; y que su nuevo «centro cíclico» sea China. Para cambiar esa tendencia es necesario que exista voluntad política y poder de decisión del Estado para llevar adelante, incluso en los momentos de mayor dificultad, un proyecto integracionista que fortalezca la estructura productiva y los servicios regionales. En ese caso, habría que acelerar el proyecto de construcción de los grandes ejes internos de transporte y comunicación, además de tomar decisiones conjuntas de política económica que apuntasen —de forma consistente y continuada— hacia la construcción y consolidación del mercado interior, con la reducción progresiva de la dependencia macroeconómica en relación con las fluctuaciones de los mercados internacionales de materias primas. En ese punto, no existe término medio: los países enteramente dependientes de la exportación de productos primarios o de recursos naturales —incluso en el caso del petróleo— serán siempre países periféricos, incapaces de comandar su propia política económica e incapaces de dirigir su participación soberana en la economía mundial.

Desde el punto de vista de la defensa y de la seguridad del continente, la tendencia «natural» de los hechos, una vez más, es que América del Sur se mantenga bajo la protección militar estadounidense. Pero no es imposible la construcción a medio y largo plazos de una capacidad estratégica más autónoma y centrada en la propia región, para lo cual los gobiernos sudamericanos tendrían que salir de su actual «zona de comodidad» y tomar la decisión política de construir, aunque sea de forma lenta, un sistema de seguridad regional colectiva en el que los países sudamericanos participarían en la condición de aliados estratégicos.

De cualquier manera, podemos tener una certeza: la posibilidad de éxito de una alternativa sudamericana más autónoma y soberana dependerá cada vez más de las decisiones que tome Brasil, en cuyo caso también es posible identificar por lo menos dos alternativas fundamentales.

En primer lugar, desde el punto de vista económico lo más fácil es que Brasil siga el camino indicado por los mercados y por los grandes inversores financieros internacionales. En este caso, Brasil podrá transformarse en una economía exportadora de petróleo, alimentos y materias primas, una especie de «periferia de lujo» de las grandes potencias compradoras del mundo, como fueron, en su momento, Australia y Canadá, incluso después de su industrialización. Si esto sucediera, Brasil nunca podría transformarse en una «locomotora continental», y sería siempre un competidor respecto a sus vecinos. Pero Brasil tiene capacidad y posibilidad para construir un camino alternativo y nuevo dentro de América del Sur, de alguna forma similar al de la economía estadounidense, dada su autosuficiencia

energética, su excelente dotación de recursos naturales estratégicos y su capacidad de combinar una industria de alto valor agregado con un sector productor de alimentos y materias primas de alta productividad.

Desde el punto de vista de su política de defensa, Brasil también tiene por lo menos dos alternativas: o se mantiene en la condición de socio preferencial de Estados Unidos y garantiza la administración colegiada de su supremacía sudamericana; o lucha para aumentar su capacidad de decisión estratégica autónoma, con una política hábil y determinada de complementariedad y competitividad creciente con Estados Unidos.

Tanto en la disyuntiva económica cuanto en la defensiva, la opción más autónoma y soberana apunta hacia un camino mucho más largo y arduo que el camino «natural» de los mercados y de la subordinación estratégica a Estados Unidos. Por tal razón, la construcción de ese camino alternativo supone la existencia de una coalición de poder con capacidad de sostener un proyecto de expansión económica y de afirmación geopolítica hasta la consolidación de posiciones irreversibles, incluyendo la construcción de una nueva hegemonía ideológica, dentro de Brasil y de América del Sur.

## 4. Brasil y el Atlántico Sur

### 4.1. La geografía y la geopolítica atlánticas

En la primera década del siglo XXI, Brasil asumió plenamente el hecho de que el Atlántico Sur es una reserva y una fuente importante de recursos económicos, su principal medio de transporte e intercambio comercial y posible medio de proyección de su influencia y poder en África. Además de las nuevas reservas de petróleo de la capa del *presal* brasileño, también existen reservas en la plataforma continental argentina y fueron comprobadas reservas significativas de petróleo *offshore* en la región del Golfo de Guinea, sobre todo en Nigeria, Angola, Congo, Gabón y en Santo Tomé y Príncipe. También en la costa occidental africana, Namibia posee grandes reservas de gas y Sudáfrica de carbón. También existen en la Cuenca Atlántica estratos cobaltíferos, nódulos polimetálicos (que contienen níquel, cobalto, cobre y manganeso) y sulfatos polimetálicos (hierro, zinc, plata, cobre y oro), además de depósitos de diamante, oro y fósforo, entre otros minerales relevantes; y ya fueron identificadas grandes fuentes energéticas y minerales en la región de la Antártida. Además de eso, el Atlántico Sur es una vía de transporte y comunicación fundamental con África y un espacio de suma importancia para la defensa y la seguridad de los países ribereños de los dos lados del Atlántico.

Argentina tiene 5.000 kilómetros de costa y mantiene una disputa territorial con Gran Bretaña por la soberanía de las islas Malvinas y de las

islas Georgia y Sándwich del Sur. Además, Argentina tiene una importante proyección e interés en el territorio de la Antártida y en los corredores interoceánicos del Canal de Beagle y del Estrecho de Drake. Del otro lado del Atlántico, Sudáfrica ocupa el vértice meridional del continente africano, y es un país bioceánico, bañado simultáneamente por el Océano Atlántico y por el Océano Indico, con casi 3.000 kilómetros de costas marítimas y cerca de 1 millón de kilómetros cuadrados de aguas jurisdiccionales. Por otro lado, ocupa una posición estratégica, como «ruta del cabo» o punto de paso entre occidente y oriente, y viceversa, por donde circula cerca del 60 por 100 del petróleo embarcado desde Oriente Próximo hacia Estados Unidos y Europa; y es también por donde circula un intenso comercio de materias primas, sobre todo en dirección a los países más industrializados. Sudáfrica defiende una cooperación más estrecha con los demás países ribereños del Atlántico Sur, pero su Marina permaneció bajo fuerte influencia británica, entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y el final del *apartheid*, y hoy es relativamente insignificante. Finalmente, Nigeria y Angola tienen 800 y 1.600 kilómetros de costa atlántica respectivamente. Las reservas de petróleo del Golfo de Guinea están estimadas en 100 millones de barriles, lo que hace de la costa y de la plataforma atlántica un elemento central de la estrategia defensiva de los dos países. Pero ninguno de los dos dispone de capacidad naval mínima de defensa autónoma y de participación en operaciones estratégicas más amplias, que involucren a los demás países de la Cuenca del Atlántico Sur.

De las grandes potencias, Gran Bretaña mantiene la posesión de un cinturón de islas en el Atlántico, que le confieren una ventaja estratégica sin igual, como es el caso de las islas meso-océánicas de Tristán de Acuña, Ascensión y Santa Helena; y de las islas periantárticas de Shetlands, Georgia, Gough, Sándwich del Sur, Orcadas del Sur y Malvinas. A su vez, Estados Unidos realiza ejercicios periódicos en el Atlántico Sur y también posee bases navales en la isla de Ascensión (alquiladas a los ingleses), además de tener dos comandos militares con responsabilidades geográficas en la región: el Comando del Sur (USSOUTHCOM), establecido en 1963, y el Comando de África (AFRICOM) más reciente, establecido en 2007. Por fin, como ya vimos, Estados Unidos reactivó en 2008 su Cuarta Flota para el control del Atlántico Sur, lo que caracteriza una situación de gran asimetría de recursos y de poder naval entre las dos potencias anglosajonas y los demás países situados a los dos lados del Atlántico Sur.

#### *4.2. La posición y las perspectivas de Brasil*

Brasil es el país que dispone del litoral más extenso y de la mayor plataforma marítima entre los países ribereños del Atlántico. El interés estratégico declarado de Brasil en el Atlántico Sur sobrepasa la defensa exclusiva de

las aguas jurisdiccionales de su mar territorial y de las 200 millas de su Zona Económica Exclusiva (ZEE), donde se encuentra la mayor parte de sus reservas de petróleo y gas, y se extiende hasta África y el territorio de la Antártida. El comercio marítimo brasileño se efectúa prioritariamente a través del Atlántico, que representa el 90 por 100 del comercio internacional del país; además, cerca del 90 por 100 de las reservas totales de petróleo de Brasil y el 67 por 100 de sus reservas de gas natural están en el mar; y lo mismo sucede con el 82 por 100 de su producción actual de petróleo. Brasil posee también tres islas atlánticas y tiene una importante proyección sobre el territorio de la Antártida.

Entre 1952 y 1977, la Marina brasileña estuvo bajo tutela material y estratégica de Estados Unidos, y solo comenzó a desarrollar su propia planificación autónoma a partir de la denuncia del Acuerdo Militar con Estados Unidos y la formulación de su «Plan Estratégico de la Marina», en 1977. Todavía hoy, a pesar de contar con un poder naval superior al de Nigeria, Angola, Sudáfrica y Argentina, Brasil todavía tiene una enorme vulnerabilidad en el Atlántico Sur, debido a las dimensiones de su plataforma marítima, que llega a ser la mitad de su territorio continental, y por la gran concentración de su comercio, ciudades y actividad económica en el litoral atlántico. La marina de Brasil desarrolla desde hace años varias actividades de cooperación con los países bañados por el Atlántico Sur, incluyendo Argentina, Uruguay y Sudáfrica y ha ampliado su cooperación con Guinea Bissau, Namibia, Angola y Santo Tomé y Príncipe. Sin embargo, nada de eso podrá alterar –todavía por un buen tiempo– la correlación de fuerzas y el control de la Cuenca Atlántica, que seguirá bajo el dominio del poder naval anglo-estadounidense.

En ese punto no hay que engañarse: el poder naval brasileño fue enteramente dependiente de Inglaterra y de Estados Unidos por lo menos hasta la década de 1970, y Brasil sigue siendo un país vulnerable desde el punto de vista de la capacidad de defensa de su costa y de su plataforma marítima. Ese panorama solo podrá ser modificado a largo plazo con la construcción de la nueva flota de submarinos convencionales y nucleares que deben ser entregados a la Marina brasileña entre 2021 y 2045. Se trata de un límite material objetivo e insuperable a corto plazo, y el cálculo estratégico de Brasil tiene que asumirlo como un dato de la realidad y como un elemento central de su política de defensa y de proyección de su influencia en el Atlántico Sur y en el África subsahariana. Y también porque es muy poco probable que los países ribereños de ambos lados del Atlántico Sur puedan llevar adelante acciones conjuntas de tipo afirmativo por falta de intereses coincidentes y por la incapacidad real de implementar decisiones que impliquen el uso de un poder naval del que no disponen.

## 5. Brasil y el África subsahariana

### 5.1. *La historia, la geografía y los cambios recientes*

África es el segundo mayor y más poblado continente del mundo: tiene un área de 30.221.532 kilómetros cuadrados y una población de cerca de 1.000 millones de habitantes, aproximadamente el 15 por 100 de la población mundial. Limita con el mar Mediterráneo, al norte; con el Canal de Suez y el mar Rojo, al nordeste; con el océano Índico, al sudeste; y con el océano Atlántico, al oeste. El continente incluye la isla de Madagascar, varios archipiélagos, nueve territorios y cincuenta y siete Estados independientes. Su territorio está dividido geográficamente en cinco grandes regiones y es común su separación en dos grandes bloques: el África septentrional, predominantemente árabe e islámica, situada al sur del Mar Mediterráneo, y el África subsahariana, también llamada África Negra, situada al sur del desierto del Sahara. Cerca de la mitad de la población africana vive en África Negra, que a pesar de ser considerada la «cuna de la humanidad» mantiene sociedades extremadamente desiguales, con indicadores socioeconómicos muy negativos. La mayor parte de África vive bajo clima tropical, dominante tanto en la zona tropical como en la región ecuatorial, con excepción de algunas pequeñas áreas de clima templado, situadas en los extremos norte y sur del continente.

Los europeos llegaron a la costa africana e iniciaron su comercio de esclavos negros en los siglos XV y XVI, pero fue solo en el siglo XIX cuando las grandes potencias europeas ocuparon e impusieron su dominación imperial en todo el territorio africano, excepto en Etiopía. La Conferencia de Berlín, celebrada entre 1884 y 1885, consagró la división colonial del territorio africano entre Inglaterra, Francia, Alemania, Bélgica e Italia, además de España y Portugal, que ya ocupaban sus colonias desde mucho antes de la misma. Entre finales de la Segunda Guerra Mundial y finales de la década de 1970, casi todas las colonias africanas se separaron de sus metrópolis europeas, dando origen a un sistema de Estados cruzado por fronteras creadas en su mayor parte por los propios colonizadores. Durante la Guerra Fría, la mayoría de los países africanos se colocó al lado de las potencias occidentales. La independencia africana, después de la Segunda Guerra Mundial, despertó grandes expectativas con relación a sus nuevos gobiernos de «liberación nacional» y sus proyectos de desarrollo, que tuvieron éxito en algunos casos, durante los primeros tiempos de vida independiente. Ese comportamiento inicial, no obstante, fue atropellado por sucesivos golpes y regímenes militares y por la crisis económica mundial de la década de 1970, que alcanzó a todas las economías periféricas y provocó un prolongado declive de la economía africana hasta el inicio del siglo XXI. Incluso durante la década de 1990, tras el fin del mundo

socialista y la Guerra Fría, y en pleno auge de la globalización financiera, el continente africano quedó prácticamente al margen de los nuevos flujos de comercio e inversión globales.

Sin embargo, después de 2001 la economía africana resurgió, acompañando el nuevo ciclo de expansión de la economía mundial, como sucedió en América del Sur. El crecimiento medio, que era del 2,4 por 100 en 1990, pasó al 4,5 por 100 entre 2000 y 2005, y alcanzó tasas del 5,3 y 5,5 por 100 en 2007 y 2008. En el caso de algunos países productores de petróleo y otros minerales estratégicos, esas cifras llegaron a niveles aún más significativos, como en Angola, Sudán y Mauritania. África cuenta con el 25 por 100 de las reservas de uranio y con más del 35 por 100 del potencial hidroeléctrico del mundo y es responsable del suministro del 15 por 100 de la producción mineral del planeta, incluyendo el 70 por 100 de la producción de diamantes y platino, el 50 por 100 de la de cobalto, más del 30 por 100 de la de oro y cromo y cerca del 20 por 100 de la de uranio, manganeso y fosfato. Los países de África que circundan el Atlántico Sur poseen significativas reservas probadas de petróleo, un total de casi 60 millardos de barriles, equivalentes al 3,5 por 100 de las reservas mundiales. Destacan al respecto Angola, cuyas reservas casi se decuplicaron entre 1991 y 2011, de 1,4 a 13,5 millardos de barriles en reservas probadas de petróleo, lo que equivale al 0,8 por 100 de las reservas mundiales; y Nigeria, cuyas reservas casi se duplicaron entre 1991 y 2011, de 20 a 37,2 millardos de barriles (las mayores reservas de la región subsahariana), lo que supone el 2,3 por 100 del total de las reservas globales. La dotación de recursos explica en parte por qué el África subsahariana se transformó después de 2000 en el escenario privilegiado de una intensa competición entre, por un lado los gobiernos, y los grandes capitales públicos y privados de las antiguas potencias coloniales y por otro, China, India, Rusia y también Brasil, que es el país con la segunda mayor población negra del mundo.

El cambio de la economía africana en la primera década del siglo XXI, como en el resto del mundo, se debió al impacto del crecimiento vertiginoso de China y de India, que consumían el 14 por 100 de las exportaciones africanas en 2000 y hoy consumen el 27 por 100, así como de Europa y Estados Unidos, que son viejos socios comerciales del continente africano. En la dirección inversa, las exportaciones asiáticas hacia África vienen creciendo a una tasa promedio del 18 por 100 anual, siguiendo las inversiones directas chinas e indias, sobre todo en energía, minería e infraestructura. En este momento existen más de mil empresas y cien mil trabajadores chinos en África, lo cual responde a una estrategia conjunta de «desembarco económico» en el continente, como sucede también en menor escala con el gobierno y los capitales privados indios. En ese sentido, debido al volumen y a la velocidad de los acontecimientos, no cabe duda de que África es hoy

el gran espacio de «acumulación primitiva» asiática y una de las principales fronteras de expansión económica y política de China e India. Pero, al mismo tiempo, no hay la menor señal de que Estados Unidos y la Unión Europea estén dispuestos a abandonar sus posiciones estratégicas conquistadas y bajo su control en el territorio económico africano.

Después de la frustrada «intervención humanitaria» de Estados Unidos en Somalia en 1993, el presidente Bill Clinton visitó el continente y definió una estrategia de «bajo perfil» para África: democracia y crecimiento económico a través de la globalización de sus mercados nacionales. Sin embargo, después de 2001, como sucedió también en América del Sur, Estados Unidos cambió radicalmente su política africana en nombre del combate contra el terrorismo y de la protección de sus intereses energéticos, sobre todo en la región del «Cuerno de África» y del Golfo de Guinea, que hasta 2015 debe suministrar el 25 por 100 de las importaciones estadounidenses de petróleo. En ese momento, Estados Unidos estableció su nuevo comando estratégico regional en el nordeste africano e instaló las primeras bases de apoyo del AFRICOM, creado en 2008, dando inicio a una nueva era de intenso compromiso de la Marina estadounidense en la costa oeste de África. El incremento de la presencia militar estadounidense no es por lo demás un fenómeno aislado, porque la Unión Europea y Gran Bretaña también han dedicado una atención creciente a África y hasta Rusia está incrementando el número de acuerdos que contemplan la venta de armas y proyectos multimillonarios de abastecimiento de gas para Europa a través de Italia y del desierto del Sahara.

### *5.2. La proyección de Brasil en África*

Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta la década de 1960, la política exterior brasileña se sometió a la estrategia estadounidense de la Guerra Fría y apoyó el colonialismo europeo en África. Esa posición solo cambió por primera vez con la «política exterior independiente», de los gobiernos de Jânio Quadros y João Goulart entre 1961 y 1964. Inmediatamente después del golpe militar de 1964, sin embargo, el Gobierno de Castelo Branco volvió a apoyar el colonialismo portugués y europeo, y esa posición solo fue modificada durante el Gobierno de Geisel, que reconoció la independencia de los gobiernos revolucionarios de Guinea-Bissau y de Angola en 1975, contra la oposición de Estados Unidos y de varios países europeos. En la década de 1990, el gobierno brasileño volvió a dar prioridad en su política exterior a las relaciones con Estados Unidos y con los países desarrollados. Solo en la primera década del siglo XXI, Brasil definió explícitamente al África subsahariana como parte de su «entorno estratégico», hacia donde pretendía irradiar su liderazgo y proyectar su influencia política y económica.

Entre 2003 y 2010, el presidente Lula visitó veintinueve países africanos –algunos más de una vez–, sumando más visitas al continente que las de todos los presidentes anteriores. En esas visitas, fueron firmados innumerables acuerdos económicos y se crearon diversas organizaciones empresariales, como la Cámara de Comercio Brasil-Ghana en 2005. Brasil también renegoció la deuda de varios países africanos por un valor superior a un millardo de dólares, lo que representó cerca del 75 por 100 del total de las deudas renegociadas por el gobierno brasileño en ese periodo. Además, el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC) y el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) intensificaron su apoyo y financiación a las exportaciones brasileñas hacia el continente africano; en 2008, los incentivos concedidos a empresas brasileñas para exportar a África –en el ámbito del «Programa de Integración con África»– resultaron en el desembolso de 477 millones de reales, que se elevaron a 649 millones en 2009. En ese periodo, varias empresas brasileñas se instalaron en Mozambique, Angola, Guinea, Mauritania, Argelia y Libia, explorando el sector de servicios, de extracción de recursos naturales y de grandes obras públicas de transporte, presas e hidroeléctricas. PETROBRAS y Vale do Rio Doce fueron las grandes responsables de las inversiones brasileñas en extracción mineral. Los principales proyectos de Vale están en Mozambique y en Guinea, donde la compañía está construyendo un ferrocarril que atraviesa Malawi, para poder transportar su mineral. PETROBRAS opera en Angola, Gabón, Libia, Namibia, Tanzania y sobre todo en Nigeria, que es su principal país socio y proveedor del petróleo importado por Brasil. La agricultura ha sido también un campo fértil de colaboración, y la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) ha proporcionado, desde su filial en Ghana, asistencia técnica a la industria algodonera de Benín, Burkina Faso, Chad y Malí en colaboración con algunas empresas brasileñas que producen soja, caña de azúcar, maíz y algodón en el continente africano. La actuación brasileña fue también importante en el área de la cooperación técnica bilateral, con el envío de misiones de apoyo al desarrollo urbano a países como Mozambique y Namibia, o de cooperación en la construcción o reconstrucción de infraestructuras y de conjuntos residenciales, como en el caso de Angola, además de la informatización de órganos gubernamentales, como sucedió con el Gobierno de Santo Tomé. Por otra parte, el gobierno brasileño intensificó significativamente sus «acciones horizontales» y sus asociaciones gubernamentales en el campo de la educación, el saneamiento básico, la nutrición y la salud, sobre todo a través de la Fundação Oswaldo Cruz y de su Ministerio de Salud. Brasil también incrementó sus acciones y alianzas estratégicas en el campo de la defensa con algunos países subsaharianos, contribuyendo a la construcción de la plataforma continental de Namibia y Angola. Después de Oceanía, el continente africano

es el que menos gasta en armamento en todo el mundo –1,7 por 100 de su presupuesto– y Sudáfrica, que es el país que ocupa la posición geoestratégica primordial en el África subsahariana, posee una fuerza militar menor que la de Argentina. También hay un gran espacio para la cooperación en el área de defensa entre Brasil y el África Negra, a través de los organismos internacionales o también de acciones conjuntas orientadas hacia el ordenamiento y la exploración de los recursos del Atlántico Sur. La Marina brasileña ayudó a crear la Marina de Namibia y entre 2003 y 2010 Brasil firmó Acuerdos de Cooperación en el Dominio de la Defensa con Sudáfrica, Angola, Mozambique, Namibia, Guinea Ecuatorial, Nigeria, Senegal y Cabo Verde. En el área de defensa las empresas brasileñas, como EMBRAER y EMGEPRON, han tenido una actuación significativa en África, tanto en el campo comercial como en el de la difusión de conocimiento tecnológico y en la realización de proyectos conjuntos, como en el caso del desarrollo con Sudáfrica de un nuevo misil aire-aire (Proyecto A-Darter), de un avión de carga y de vehículos aéreos no tripulados. En la última década, el gobierno brasileño también fortaleció los lazos con los países de la Comunidad de Lengua Portuguesa, que se convirtió en un instrumento de concertación e influencia diplomática de Brasil, y también avanzó en la consolidación de su diálogo con India y Sudáfrica, dentro del Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica (IBAS), creado en 2004 para promover la cooperación y el intercambio Sur-Sur.

### *5.3. Balance y perspectivas*

El África subsahariana presenta niveles altos de pobreza y carencias en el campo de la alimentación, la salud, la educación, etc. En general, son economías subdesarrolladas con baja capacidad endógena de dinamización económica. Además, existen enormes disparidades y asimetrías sociales dentro de los países y entre los países del África Negra, como evidencian los países petroleros que se destacaron tanto por el crecimiento acelerado de su PIB en la última década cuanto por la desigualdad en la distribución de la renta. En ese contexto, las «acciones horizontales» de la diplomacia brasileña se mantuvieron casi siempre en un nivel de cooperación bastante elemental de solidaridad y supervivencia, desarrollándose de forma muy lenta y con limitados resultados observables. Al mismo tiempo, el continente africano posee una gran variedad de recursos naturales, tiene una enorme carencia de infraestructura de transportes y comunicación, y presenta un escaso nivel de industrialización. En ese sentido, se puede decir que el futuro ofrece buenas oportunidades para Brasil en el campo de las inversiones en infraestructura (transportes, energía y comunicaciones), pero también en el desarrollo tecnológico de la industria local y en la capacitación de mano de obra.

Ahora bien, si Brasil mantiene su política africana en la próxima década, enfrentará una fuerte competencia de las grandes potencias tradicionales y de las potencias emergentes, en particular de China e India, que disputan la influencia y control de los recursos estratégicos de la región y tienen mucha más capacidad de movilización económica y militar que Brasil. Un desafío que exigirá del gobierno brasileño una enorme capacidad de movilización de su sociedad y de sus élites –en general reticentes frente a sus orígenes africanos–, y de articulación y coordinación entre las varias agencias del gobierno brasileño (diplomacia, defensa y política económica). Por otro lado, Brasil debe tener plena conciencia de que está entrando en un juego de ajedrez extremadamente complicado, porque el sistema internacional ya inició una nueva «carrera imperialista» entre sus «grandes potencias» y su epicentro será, una vez más, África. Esto ya sucedió con el primer colonialismo europeo que comenzó con la conquista de la ciudad de Ceuta, en el norte de África, en 1415, se extendió en seguida por la costa africana y transformó su población en la principal materia prima de la economía mundial en el inicio de la globalización capitalista. Y después, nuevamente, en la «era de los imperios», al final del siglo XIX, cuando las potencias europeas conquistaron y sometieron a casi todo el continente africano.

## 6. Brasil y el grupo de los BRICS

Fuera de su «entorno estratégico» inmediato, la iniciativa diplomática más significativa de Brasil, en la primera década del siglo XXI fue sin duda su participación en el grupo político y diplomático de los BRICS, al lado de Rusia, India, China y Sudáfrica.

### *6.1. El origen y las dimensiones del grupo*

El acrónimo fue usado por primera vez en 2001, pero solo se transformó en un fenómeno diplomático y simbolizó una agrupación política a partir de la reunión de los cancilleres de los cuatro primeros «socios» del grupo, durante la 61ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2006. En la Primera Cumbre de Ekaterimburgo celebrada en 2008 el grupo alcanzó el nivel de jefes de Estado y de gobierno. Después vinieron las reuniones de la Segunda Cumbre de Brasilia en abril de 2010; la Tercera Cumbre de Sanya (China) celebrada en abril de 2011 y a la que Sudáfrica asistió como país miembro; y la Cuarta Cumbre de Nueva Delhi que tuvo lugar en marzo de 2012. La última reunión fue en la ciudad de Durban (Sudáfrica) en abril de 2013. La simple suma indica que el peso demográfico y económico de los BRICS es considerable. Juntos, los cinco países comprenden cerca de 3.000 millones de seres humanos, casi

la mitad de la población mundial. Entre 2003 y 2007, el crecimiento del grupo representó el 65 por 100 de la expansión del PIB mundial; en 2003 los BRICS respondían del 9 por 100 del PIB mundial y en 2009 del 14 por 100. En términos paritarios de poder de compra, el PIB de los BRICS ya supera hoy el de Estados Unidos y el de la Unión Europea. En 2010 el PIB conjunto de los cinco países —expresado en paridad de poder de compra— había alcanzado ya los 19 billones de dólares, es decir, el 25 por 100 del PIB mundial.

En la geopolítica de las naciones, por otro lado, las semejanzas económicas y las afinidades ideológicas solo operan con eficacia cuando coinciden con los intereses y las necesidades de los países desde el punto de vista de su desarrollo y seguridad. De ese modo, la formación de un grupo político de cooperación diplomática y de un espacio económico con flujos comerciales y financieros más o menos significativos entre Brasil, Rusia, China, India y Sudáfrica es un hecho nuevo y puede llegar a constituir la base material de algunas asociaciones sectoriales y puntuales entre todos o entre algunos de esos países. Sin embargo, es muy poco probable que solo eso sea suficiente para justificar una alianza estratégica a largo plazo entre los cinco países.

## 6.2. *La heterogeneidad del grupo*

Son cinco países que ocupan una posición destacada en sus respectivas regiones, debido al tamaño de su territorio, de su población y de su economía. Pero, al mismo tiempo, son cinco países completamente diferentes desde el punto de vista de su historia, de su inserción internacional, de sus intereses geopolíticos y de su capacidad de implementación autónoma de decisiones estratégicas.

### 6.2.1. *Rusia*

Inmediatamente después de la disolución de la Unión Soviética y durante toda la década de 1990, muchos vaticinaron el fin de la gran potencia, que ingresó al escenario europeo con las guerras de conquista de Pedro el Grande a inicios del siglo XVIII. Pero Rusia es un imperio y una civilización milenaria destruida y reconstruida muchas veces en el transcurso de la historia. Por eso, no sorprende que ya a partir de 2000, con el primer Gobierno de Vladimir Putin, Rusia haya iniciado un rápido proceso de reconstrucción de su Estado y de su economía, que haya retomado y reconstruido su complejo militar-industrial, que se haya acercado a China y que haya explicitado claramente su disposición de reconstruir su antigua «zona de influencia» en Asia Central, en los Balcanes y en parte de Europa del Este. Rusia mantuvo el arsenal atómico de la URSS y en 2000 los líderes militares y civiles rusos alertaron a Estados Unidos sobre la posibilidad de una reanudación de la carrera

nuclear en caso de que los estadounidenses insistiesen en su proyecto de instalación de un sistema antimisiles en la frontera rusa. A inicios de 2007, Rusia alcanzó el nivel de actividad económica anterior a la gran crisis de la década de 1990 y reasumió su lugar como gran proveedor de armamento y tecnología militar para China, India e Irán, además de varios otros países del mundo, incluidos Argentina y Venezuela. De tal manera que, apenas veinte años después del fin de la Unión Soviética, todas las señales indican una nueva oleada de modernización de la economía rusa, asociada a la reasunción de los objetivos estratégicos seculares del país, como sucedió en otros momentos de «reconstrucción» de la historia de Rusia y de la propia Unión Soviética. Se trata de un país que fue la segunda mayor potencia mundial y que posee el mayor Estado territorial del mundo, dotado de una enorme capacidad de resistencia militar y económica, como quedó comprobado en las guerras napoleónicas y en la Primera y Segunda Guerra Mundial.

### 6.2.2. *China e India*

China e India también poseen civilizaciones milenarias y contienen en conjunto un tercio de la población mundial. Comparten 3.200 kilómetros de frontera común, además de las fronteras que ambas tienen con Pakistán, Nepal, Bután y Myanmar. Por otra parte, China e India tienen territorios en disputa, guerrearón entre sí en las últimas décadas y son potencias atómicas. Dentro del ajedrez geopolítico asiático, los indios consideran que las relaciones amistosas de China con Pakistán, Bangladesh y Sri Lanka forman parte de una estrategia china de «cerco» a la India y de expansión china en el sur de Asia, la «zona de influencia» inmediata de los indios. A su vez, los chinos consideran que el acercamiento reciente entre Estados Unidos e India, su nueva asociación estratégica y atómica, forma parte de una estrategia de «cerco» a China, que implica una competencia territorial y bélica en torno a la supremacía en el sur y el sudeste asiáticos y que involucra también a Estados Unidos. China ha invertido fuertemente en la modernización de sus fuerzas armadas, sobre todo de su poder naval, con los ojos puestos en la disputa de la hegemonía en el sudeste asiático y en los océanos Índico y Pacífico.

India no presenta a primera vista las características de una potencia expansiva y se comporta estratégicamente como un Estado obligado a armarse para proteger y garantizar su seguridad en una región de alta inestabilidad, donde sostiene una disputa territorial y una competición atómica también con Pakistán además de con China. En este sentido, ha desarrollado y controla una tecnología militar puntera, como en el caso de su sofisticado sistema balístico y de su propio arsenal atómico, y posee uno de los ejércitos mejor entrenados de toda Asia. Después de su derrota militar frente a China en 1962 y de la primera prueba nuclear de este país

en 1964, inmediatamente antes de su guerra con Pakistán en 1965, India abandonó el «idealismo práctico» de la política exterior de Nehru y adoptó la *realpolitik* del primer ministro Bahadur Shastri, que autorizó el inicio del programa nuclear indio en la década de 1960. En aquel momento, India asumió plenamente la condición de potencia nuclear y definió una nueva estrategia de inserción regional e internacional.

### 6.2.3. *Brasil y Sudáfrica*

Brasil y Sudáfrica comparten con China e India el hecho de ser los Estados y las economías más importantes de sus respectivas regiones, responsables de una parte significativa de la población, la producción y el comercio interior y exterior de América del Sur y de África. Pero no tienen disputas territoriales con sus vecinos, no enfrentan amenazas internas o externas a su seguridad y no son potencias militares relevantes. Desde el fin del *apartheid* y el inicio de su democratización, Sudáfrica se involucró en casi todas las negociaciones de paz que tuvieron lugar en el continente negro, pero sin presentar jamás ningún rasgo expansivo o disposición alguna en pro de una lucha hegemónica en África. Por el contrario, ha sido un Estado que se mueve con enorme cautela, tal vez debido a su propio pasado racista y belicista. Desde el primer Gobierno de Mandela, Sudáfrica se ha propuesto cumplir un papel de puente entre Asia y América Latina, pero el volumen y el ritmo de crecimiento del PIB sudafricano, el tamaño de su población, sus limitaciones militares y su falta de cohesión interna le impiden aspirar a cualquier tipo de supremacía que no sea en su región inmediata, esto es, en el África austral, o en la condición de «Estado relevante» para los asuntos del África Negra. Por otro lado, Brasil tampoco fue nunca un Estado con características expansivas ni disputó la hegemonía de América del Sur con Gran Bretaña o con Estados Unidos. Después de 1850, Brasil no sufrió más guerras civiles o amenazas de división interna y tras la Guerra del Paraguay en la década de 1860 Brasil tuvo apenas una participación puntual en conflictos internacionales: en Italia durante la Segunda Guerra Mundial y posteriormente en las «fuerzas de paz» de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA). Su relación con sus vecinos de América del Sur después de 1870 fue siempre pacífica y durante todo el siglo XX su posición dentro del continente se redujo a la de socio auxiliar de la hegemonía continental estadounidense.

### 6.3. *Balance y perspectivas*

En relación al futuro de los BRIC, lo que cabría esperar para la próxima década es que Rusia se dedique cada vez más a revertir sus pérdidas de la década de 1990 y a retomar su posición dentro del núcleo central de las grandes potencias, y que China se distancie cada vez más del grupo y en

realidad de cualquier alianza que restrinja su grado de libertad de acción en el tablero internacional, dado que ya viene actuando en varios contextos como quien comparte y no simplemente cuestiona la actual «gestión» del poder mundial. Lo mismo puede decirse respecto a India, que debe dedicar una atención cada vez mayor a las amenazas de su «entorno estratégico», en donde la propia China aparece como su gran rival regional. Por último, lo más probable es que Sudáfrica y Brasil amplíen su condición de Estados relevantes, pero aún sin tener capacidad de proyección global de poder fuera de su zona inmediata de influencia.

Resumiendo, lo que cabe esperar a medio plazo es que el grupo de los BRICS se transforme en una iniciativa diplomática muy importante de la primera década del siglo XXI, pero que se agote y extinga a medida que el siglo avance.

## 7. Cuatro notas finales

1. Después de la Segunda Guerra Mundial e incluso después del fin de la Guerra Fría, la política exterior brasileña fue inconstante y osciló en el tiempo, cambiando sus objetivos y estrategias, según el momento, el gobierno y la ideología dominante. Y dentro de la sociedad, de sus élites e incluso dentro de sus agencias gubernamentales, hubo cambios y divisiones que impidieron que se consolidase una posición estratégica que permaneciese a lo largo del tiempo. Particularmente en la relación de Brasil con América del Sur y con África es clara la dificultad de definir y mantener objetivos a largo plazo. Además, existe una carencia acentuada de una red de instituciones o *think tanks* fuera del aparato del Estado, que cumpla el rol de reunir informaciones e ideas que formen la «masa crítica» indispensable para el estudio de las alternativas y para la orientación inteligente de la inserción internacional de Brasil. Sin información crucial, sin movilización de la sociedad y sin cohesión de su *establishment* externo, es imposible llevar hacia adelante una política exterior consistente de proyección internacional, que no sea dependiente de situaciones excepcionales.

2. Un país puede proyectar su poder y su liderazgo fuera de sus fronteras nacionales, a través de la coerción, de la cooperación, de la difusión de sus ideas y de sus valores, así como a través de su capacidad de transferir dinamismo económico a su «zona de influencia». No obstante, en cualquier caso, una política de proyección de poder exige objetivos claros y una coordinación estrecha entre las agencias responsables de la política exterior del país, que involucre a la diplomacia, la defensa y las políticas económicas y culturales. Sobre todo, exige una «voluntad estratégica» consistente y permanente, o sea, una capacidad social y estatal de construir consensos en torno

a objetivos internacionales a largo plazo, junto a la capacidad de planificar e implementar acciones a corto y medio plazo a través de las agencias estatales, en conjunción con los actores sociales, políticos y económicos relevantes.

3. El gran desafío brasileño en la próxima década será el de construir un camino de expansión y proyección de su poder –dentro y fuera de su «entorno estratégico»– que no siga la senda ya recorrida por las grandes potencias tradicionales. O sea, Brasil tendrá que trazar una estrategia de expansión de su poder y de su influencia que no reivindique ningún tipo de «destino manifiesto», que no utilice la violencia bélica de los europeos y estadounidenses, y que no se proponga conquistar pueblos para «convertirlos», «civilizarlos» o simplemente comandar su destino.

4. Incluso así, no habrá cómo esquivar una regla fundamental del sistema: todo país que asciende a una nueva posición de liderazgo, regional o global, en algún momento tendrá que cuestionar los «consensos éticos» y los arreglos geopolíticos e institucionales que fueron definidos e impuestos previamente por las potencias que controlan el sistema mundial. No está excluida la posibilidad y la necesidad de convergencias y alianzas tácticas entre la potencia ascendente y una o varias de las antiguas potencias dominantes, mientras la primera mantiene el objetivo permanente de crecer, expandir y subir posiciones dentro del sistema internacional. Eso no es una veleidad nacional ni se debe a ninguna ideología en particular; es un imperativo del propio «sistema interestatal capitalista»: en ese sistema, «quien no sube cae».



## DIEZ AÑOS DE POLÍTICA EXTERIOR

Marco Aurelio García

RECIENTEMENTE, UN INQUIETO analista de la política exterior brasileña, a veces de la interna también, decretó el «fracaso de la Doctrina García», denominación en la cual englobaba al conjunto de las acciones exteriores de los dos gobiernos Lula y de la Administración de la presidenta Dilma Rousseff. Todo pasa, para ese cristiano nuevo del conservadurismo, como para los más viejos y respetables conservadores, por una suma de derrotas motivadas por el abandono de valores tradicionales de la política exterior en favor de prejuicios ideológicos impuestos por los partidos hegemónicos en el gobierno, especialmente el PT, en ese periodo relativamente largo de nuestra historia republicana.

No es hora de responder a esos argumentos, que expresan desacuerdo, incompreensión o, incluso, inconformidad con la gran transformación en curso en el país desde 2003. Se trata apenas de tomar nota de ese y de otros monólogos que se pueden encontrar en buena parte de la gran prensa, sobre todo en aquella donde no hay espacio para ningún tipo de respuesta, siempre en nombre de un centenario liberalismo político.

El análisis histórico *à chaud* tiene su interés, pues procura dar cuenta de acontecimientos recientes, cuando no de los que están en curso. Tiene, no obstante, el límite de la excesiva cercanía con esos acontecimientos, lo que impide verlos en un contexto más amplio.

En otro momento<sup>1</sup>, puse al desnudo el falaz argumento de los que defienden una política exterior «apartidaria», fundada en tradiciones y valores inmutables. El hecho de ser *política de Estado* no exime a la política exterior de cambios, motivados no solo por la alternancia política, propia de las democracias, sino también por las transformaciones internacionales, que han sido vertiginosas durante las dos últimas décadas. Estas frecuentemente aconsejan reorientaciones necesarias para la protección del interés nacional y de los grandes valores de esa política de Estado,

---

<sup>1</sup> Sobre todo en «O lugar do Brasil no Mundo: a política externa em um momento de transição», en Emir Sader y Marco Aurélio García, *Brasil: entre o passado e o futuro*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2000, pp. 153-176.

como la preservación de la paz, la defensa de los derechos humanos, de la libertad y de la soberanía nacional y del principio de no intervención en los asuntos internos de las naciones.

Es propio de cierto liberalismo político conservador intentar aprisionar la democracia en valores ideológicos inmutables que impiden cualquier movimiento de transformación en (y de) la sociedad. Ese fue el pecado capital de esta ideología, ya en el siglo XIX, cuando privilegió la noción de orden en detrimento de la de justicia social, temerosa como estaba de los cambios que la emergencia de la sociedad industrial provocaba.

Entender la democracia también como un espacio de constitución de derechos, capaz de articular las dimensiones socioeconómicas, político-jurídicas y nacionales, fue lo que dio fuerza a la socialdemocracia en el umbral del siglo XX, a pesar de cómo se comportó en su trayectoria ulterior.

## 1. Las incertidumbres que marcan el siglo XXI

En su «Manifiesto para un nuevo orden mundial», George Mombiot afirmaba en 2002 que «todo ya fue globalizado, excepto nuestro consenso [...] [dado que] la democracia queda confinada a los límites del Estado nacional. Permanece en la frontera, cargando una maleta, pero sin un pasaporte en la mano». Son palabras que expresan el sentimiento de aquellos que vivieron el impacto de más de una década de grandes cambios, que destruyeron certezas sin reponer nuevos valores, al mismo tiempo que «algunos pocos hombres de las naciones ricas [...] [asumían] el poder global para decir al resto de la humanidad cómo debe vivir»<sup>2</sup>.

Hablar del (des)orden mundial al inicio de este siglo no es un apocalíptico recurso retórico. Estados Unidos fue atacado en su territorio por el terrorismo y, en vez de detenerse a pensar sobre las causas y el significado más profundo de aquel acto enfermo, el Gobierno de Bush se metió, primero, en una guerra sin fin en Afganistán y, después, programó un ataque masivo y letal a Iraq, a contrapelo del derecho internacional. Ni siquiera el mismo Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dio aval a la demanda del Gobierno de Estados Unidos, lo que profundizó la crisis de legitimidad de la ONU.

Luiz Inácio Lula da Silva ganó las elecciones presidenciales en esas circunstancias y, preparándose para asumir sus responsabilidades en enero de 2003, visitó rápidamente en diciembre de 2002 Buenos Aires, Santiago de Chile, Ciudad de México y Washington.

---

<sup>2</sup> George Mombiot, *A era do consenso*, Río de Janeiro, Record, 2004, p. 11 [ed. cast.: *La era del consenso: Manifiesto por un nuevo orden mundial*, Barcelona, Anagrama, 2004 ].

En la capital estadounidense, Lula encontró en el Salón Oval a un presidente obcecado en atacar a Iraq. Sin entrar en una discusión más profunda sobre el 11 de septiembre, el dirigente brasileño afirmó que la única guerra que quería llevar adelante en aquel momento era contra el hambre y la pobreza. A pesar del aparente intercambio de puyazos, el encuentro fue considerado muy positivo.

El gobierno estadounidense había dado señales favorables a la elección de Lula, como se hizo evidente en las declaraciones e iniciativas de su embajadora en Brasilia. Pero la llegada de un dirigente sindical, líder de un partido de izquierda, a la presidencia de un país relevante de América Latina, podía evidentemente provocar alguna inquietud en un gobierno republicano, de corte conservador, y que carecía de una clara política para la región, salvo algunas observaciones disparatadas de *neocons* como Otto Reich y Roger Noriega. Una expresión anecdótica y divertida de esa inseguridad fue la pregunta que Bush hizo al presidente chileno Ricardo Lagos el día siguiente de su encuentro en la Casa Blanca con Lula, sobre el significado de la estrella roja del PT que el nuevo gobernante brasileño exhibía con orgullo en la solapa de su chaqueta.

No recuerdo bien cuáles fueron las explicaciones que Lagos dio a Bush, pero el hecho es que las relaciones entre Brasil y Estados Unidos en los dos mandatos republicanos fueron más que correctas. El dirigente norteamericano estuvo dos veces en Brasil, hecho inédito en muchas décadas. Lula visitó más de una vez Estados Unidos, siendo recibido en Camp David, lo que hizo chirriar los dientes de los que apostaban por el desgaste de las relaciones entre los dos países.

Pero lo que interesa en el diálogo de los dos presidentes en la Casa Blanca es el discurso del brasileño. Demostraba algo que podría estar distante de una visión tradicional de la política exterior, pero que, en realidad, era un elemento consustancial a la nueva presencia de Brasil en el mundo.

Como presidente recién elegido de un país rico, pero profundamente desigual, el nuevo gobernante brasileño expresaba claramente que su país necesitaba atacar la lacra de la exclusión económica y social que lo marcaba secularmente. Esa lacra socavaba la democracia política, pues hacía de la igualdad entre los ciudadanos un engaño, un principio constitucional que no encontraba amparo en el mundo cotidiano de la sociedad real.

Este episodio, no tan irrelevante, revela cómo la nueva articulación entre lo interno y lo externo se transformaría en el elemento central del gobierno Lula, lo que explica el enorme activismo internacional del presidente (la tan mentada «diplomacia presidencial») que se realizó no en detrimento del Ministerio de Relaciones Exteriores, en Itamaraty, sino, al contrario, con su intensa y fortalecida participación.

## 2. Un cambio de rumbo

La elección de Lula —y antes de ella la de Hugo Chávez en Venezuela— da cuerpo a un proceso de revisión drástica de los modelos económicos, hasta entonces hegemónicos en América Latina, inspirados en el denominado Consenso de Washington.

Sin lograr, muy por el contrario, el pretendido equilibrio fiscal, que se antepone a cualquier otro objetivo, las políticas inspiradas en el Consenso habían provocado también una aguda crisis económica, social y política en muchos países.

El ejemplo más flagrante era Argentina, que se hundía en un abismo económico y en el caos social a finales de 2001 e inicios de 2002. El fin de la llamada «convertibilidad» del peso destruyó la moneda nacional y desestabilizó políticamente al país. La sucesión de cinco presidentes en el periodo de diez días expresó dramáticamente la profundidad e intensidad de la crisis en el país vecino. «Que se vayan todos», proclamaban en las calles los encolerizados argentinos.

La crisis uruguaya, en el mismo periodo, tuvo dimensiones económicas semejantes a las de Argentina —más graves, dicen algunos—, pero no tuvo un despliegue institucional de la misma intensidad en función del pacto político que se estableció en aquel país, y que expresaba también la madurez de su izquierda y las perspectivas de una victoria del Frente Amplio en las elecciones presidenciales, como acabó ocurriendo posteriormente.

Una vez más aparece aquí la correlación entre lo interno y lo externo.

El hecho de que el gobierno Lula haya podido enfrentar positivamente los temas de crecimiento con fuerte inclusión social, al mismo tiempo que estabilizaba macroeconómicamente el país, reducía su vulnerabilidad exterior y fortalecía la democracia, tuvo un fuerte efecto de demostración sobre la región, en especial en América del Sur.

Está claro que la victoria de las fuerzas progresistas en las elecciones que se celebraron en Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador y Paraguay no fue consecuencia de ninguna «intervención brasileña». Pero también es cierto que el Brasil de Lula no puede ser usado por la derecha como el espantapájaros capaz de impedir la victoria electoral de las izquierdas en la región.

El declive del proyecto conservador no había cedido lugar a un nuevo «modelo de desarrollo», en el sentido amplio que esa expresión tuvo en el pasado. Pero comenzaban a caducar algunos dogmas que contaminaron el pensamiento económico de aquel periodo y produjeron muchas veces un efecto paralizante sobre el pensamiento progresista. No se podría decir más, por ejemplo, que «es imposible crecer y distribuir renta al mismo tiempo»; o

que «hay que escoger entre el fortalecimiento del mercado interno o expandir las exportaciones»; o, finalmente, que «no se puede crecer y controlar la inflación simultáneamente, pues el crecimiento solo vendrá después de años de políticas fiscales y monetarias austeras».

Sobre el conjunto del continente acechaba la propuesta de formación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesta central de la Cumbre de las Américas lanzada en Miami en 1994 en el umbral del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que compareció allí como presidente electo. A pesar del atractivo ideológico que ese proyecto presentaba para sectores del gobierno brasileño y para parte del empresariado, eran muchos los segmentos de la industria, de la agricultura y de los servicios locales que se daban cuenta de los enormes riesgos que esa «solución de mercado» representaba para el desarrollo económico y social de Brasil. Es obvio que en el frente de rechazo al ALCA se encontraban los sindicatos que, a partir de la experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su acrónimo en inglés), se daban cuenta de los enormes riesgos que tal iniciativa traería al mundo del trabajo.

El destino del ALCA es conocido. En la Cumbre de las Américas de Mar del Plata (2005), la posición unitaria de los cuatro países del MERCOSUR, con apoyo de Venezuela, impidió que el proyecto prosperase. El rechazo por parte del Gobierno de Lula de la propuesta de formación del ALCA fue también consecuencia de la profundización de una visión del desarrollo nacional. No se trataba de pensar el futuro de la economía y de la sociedad brasileñas de forma autárquica o subordinada, sino en estrecha relación con los países sudamericanos, que constituyen su circunstancia geoeconómica y geopolítica.

### 3. El sentido de la integración sudamericana para Brasil

Como Lula había dicho y Dilma reiteró en su discurso de toma de posesión, Brasil quería asociar su destino al de América del Sur.

Más allá de innumerables narrativas que buscaban asociar el proyecto de una integración sudamericana a la gesta de los Libertadores, casi dos siglos antes, había razones más actuales para sostener esa iniciativa. Independientemente de esa retórica de connotaciones histórico-ideológicas que estuvo (y está) presente en el discurso integracionista, predominaban consideraciones de orden económico y político que reflejaban una aguda percepción de la evolución de la situación internacional y del papel que América del Sur podría desempeñar en un mundo multipolar en formación. La disyuntiva era: ¿podía (o quería) Brasil ser, aisladamente, un *polo* en el nuevo orden global en construcción, o buscaría ocupar un lugar destacado en el mismo, junto a todos los países de América del Sur?

La opción por esa segunda hipótesis resultó de dos consideraciones. La primera de ellas está vinculada a la evaluación del nuevo marco mundial en lo que atañe a la demanda creciente de alimentos, energía y materias primas y al potencial de la región para suministrarla, además de otros factores que serán mencionados a continuación. La otra consideración refleja una nueva forma de abordar en qué consisten los intereses brasileños.

En el documento en que se desarrolló la primera propuesta de formación de una Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), posteriormente denominada Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR), se destacó la importancia de factores materiales e inmateriales que aconsejaban la formalización reforzada de este proceso de integración subregional.

América del Sur se presenta como una región de enorme potencial energético en un mundo carente de energía. Destaca por sus grandes reservas de petróleo y gas, antes incluso de que se hubiesen anunciado los descubrimientos del yacimiento del *presal* brasileño y, más recientemente, de las nuevas regiones hidrocarburíferas encontradas en Argentina.

El continente también es rico en recursos hídricos, lo que incide en la constitución de su enorme potencial hidroeléctrico. Esas reservas acuíferas, sumadas a la calidad y diversidad de los suelos, y a la abundancia de sol, son determinantes para la producción agrícola. Sin embargo, es importante destacar que esa vocación de la región como granero del mundo no depende exclusivamente de factores naturales o incluso de una fuerza de trabajo barata, como en el viejo modelo agroexportador. La agricultura de la región —en particular la brasileña— ganó altos niveles de productividad en función de la investigación científica y tecnológica, de la cual una entidad como la *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária* (EMBRAPA) es paradigmática. América del Sur posee grandes selvas y una opulenta (e inexplorada) biodiversidad, además de un rico y diversificado acervo mineral.

En los últimos años, hubo conflictos en torno a los impactos ambientales y/o sociales de grandes proyectos energéticos, de logística o minería, que ganaron visibilidad y atestiguaron el avance de la democracia. Se redujo el espacio para acciones depredadoras en contra de la naturaleza o en detrimento de los pueblos originarios.

El parque industrial de la región es relevante, a pesar de problemas coyunturales. Si se materializa la preocupación de muchos gobiernos de América del Sur por impulsar amplios programas de formación de mano de obra y de innovación tecnológica, la industria podrá alcanzar un nuevo nivel, comparable al de las economías emergentes más competitivas.

Un dato demográfico es esencial: 400 millones de sudamericanos forman parte del mercado de consumo, beneficiados en gran medida por políticas de

inclusión social. La relevancia de este mercado de bienes de consumo de masas pudo ser constatada cuando irrumpió la crisis económica mundial a partir de 2008. La retracción de los flujos comerciales internacionales fue compensada por el vigor del mercado interno. La crisis tuvo consecuencias muy distintas de aquella que conmovió al mundo en 1929, cuando el continente enfrentó una grave depresión económica y social y una aguda inestabilidad política.

América del Sur se ha mostrado en la última década como una región estable, donde se fortalece la democracia. Con excepción del episodio de la destitución arbitraria de Fernando Lugo en Paraguay, pronta y unánimemente condenada por MERCOSUR y UNASUR, los presidentes de todos los demás países de la región fueron elegidos en contiendas electorales limpias y con fuerte participación popular. Por cierto, la intensidad de esa participación no siempre es bien vista por algunos observadores locales, que intentan calificarla como un renacimiento del «nacionalismo populista». Esas opiniones revelan, la mayoría de las veces, un sesgo conservador y la dificultad de entender procesos que, a partir del ingreso de nuevos segmentos sociales en la política, colocan en el orden del día la refundación de instituciones que excluían la presencia de los «de abajo» en las grandes decisiones nacionales.

A ese factor «inmaterial» —la democracia— no siempre presente en otras partes del mundo emergente, se suman otras características que la región puede presentar: la de ser una zona de paz, libre de armas de destrucción masiva, donde los pocos litigios de frontera están siendo resueltos (o podrán serlo) por arbitraje. América del Sur es también una región donde no hay espacio para conflictos religiosos y las tensiones étnicas persistentes han encontrado soluciones en el marco de instituciones que muestran capacidad de renovación.

Para preservar América del Sur de conflictos potenciales o reales, la política exterior brasileña ha buscado, en los ámbitos bilateral y multilateral, soluciones creativas y duraderas.

La creación del Consejo Sudamericano de Defensa, propuesta por Lula, bajo el impacto del conflicto entre Colombia y Ecuador en 2008, y de la amenaza de un enfrentamiento de mayores proporciones entre Colombia y Venezuela, llevó a un nuevo consenso, facilitado por los cambios en las doctrinas nacionales de defensa, incluso la brasileña. Se abandonó la hipótesis de guerra entre los países del continente. Se enfatizaron estrategias disuasivas centradas en la cooperación, y no en el conflicto, y en la creación de mecanismos capaces de inhibir la codicia extracontinental respecto a las reservas naturales de la región, especialmente sus abundantes fuentes de energía.

Otro tema de importancia es el de la violencia y del crimen internacional organizado. Sin alcanzar las dimensiones que tiene hoy en América

Central, representa una seria amenaza para la ciudadanía y para el funcionamiento del Estado democrático de derecho. Para enfrentar esa amenaza, la UNASUR creó el Consejo de lucha contra el problema mundial de las drogas. Junto a las acciones bilaterales o multilaterales que Brasil desarrolla con sus vecinos, ese organismo articulará una estrategia común –eficaz y respetuosa con la soberanía nacional– para afrontar ese gran reto.

#### 4. Superar la desigualdad

A pesar de los enormes avances económicos y sociales de la última década, América del Sur continúa siendo la región más desigual del planeta. Ese grave problema ha sido enfrentado a escala nacional por medio de políticas económicas y sociales innovadoras. Pero encontrará soluciones más efectivas cuando se materialicen proyectos de integración en el plano energético, logístico y productivo. Estos proyectos permitirán aprovechar plenamente el potencial natural y, al mismo tiempo, establecer cadenas de valor capaces de articular procesos industriales en toda la región.

La integración logística garantizará, como viene ocurriendo en un grado todavía insuficiente, una aproximación efectiva de las economías y el pleno aprovechamiento de la gran ventaja que posee el continente por estar bañado tanto por el Atlántico como por el Pacífico.

La integración energética resolverá la situación de países que padecen de grandes déficits en ese terreno, como es el caso de Chile, o situaciones paradójicas, como la de Paraguay, que teniendo la mayor producción per cápita de electricidad en el mundo aún sufre apagones en su capital. La construcción de la línea de distribución entre la planta hidroeléctrica binacional Itaipú, financiada con recursos del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) del MERCOSUR, provenientes esencialmente de Brasil, tendrá en breve un enorme impacto sobre la vida de la ciudadanía, pero también sobre la industrialización del país.

En la misma dirección, la agregación de valor al gas, al petróleo y a otros recursos naturales –esencial para romper con un modelo primario exportador– depende de la capacidad de articulación energética del continente.

Los avances en la integración productiva están condicionados por el peso de la economía brasileña en la región. Algunas de nuestras grandes industrias nacionales –aeronáutica, defensa, automovilística y componentes o farmacéutica, por citar ejemplos relevantes– pueden sustituir las importaciones provenientes de fuera del continente por producción regional.

La ampliación del concepto de *contenido nacional*, exigido en directrices de la política industrial brasileña, al de *contenido regional* será de vital

importancia para que los grandes proyectos del yacimiento del *presal* y otros relacionados con las compras gubernamentales beneficien a toda la región.

Finalmente, están puestos sobre la mesa los problemas de la integración financiera. El Banco del Sur (BS), cuya creación fue decidida hace algunos años, aún no se concreta, y Brasil tiene responsabilidades por el retraso en su efectiva implementación. La inexistencia del BS es, en parte, compensada por la acción de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), instituciones importantes para muchos proyectos nacionales y de integración regional.

El *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) ha sido relevante en muchos países de América del Sur<sup>3</sup>. El Banco financia la exportación de servicios de empresas brasileñas, que son obligadas a desarrollar sus acciones en el marco de las leyes de cada país y en el estricto respeto de las normas de preservación ambiental y de protección social. La existencia de conflictos aquí y allá no desfigura la importancia que el BNDES ha tenido en la política de integración sudamericana.

Pero el Banco tiene sus límites, razón por la cual hace tiempo, todavía en el Gobierno de Lula, se planteó la necesidad de crear un Ex-Im Bank que realizara, a una escala ampliada, las tareas que el BNDES no puede cumplir, debido a los obstáculos legales a los que está sometido: parte importante de sus recursos son originarios del *Fundo de Amparo ao Trabalhador* (FAT), lo que obliga a que sean invertidos en el territorio nacional.

El papel de Brasil, como mayor economía de América Latina, impone una drástica revisión de sus instrumentos de cooperación exterior. A pesar de las buenas iniciativas, los recursos y el formato institucional de la *Agência Brasileira de Cooperação* (ABC), están muy por debajo de la importancia que el país pasó a tener en el contexto internacional.

## 5. MERCOSUR, Brasil y sus vecinos

Aunque algunos analistas afirmen que está paralizado, MERCOSUR ha mostrado vigor en la última década, no solo en función de la extraordinaria expansión cuantitativa y cualitativa de sus intercambios comerciales, sino también por su capacidad más reciente de expandirse, como atestigua el ingreso de Venezuela como miembro pleno, el inicio de negociaciones para la incorporación de Bolivia y los primeros contactos a fin de permitir a Ecuador unirse también al bloque. MERCOSUR no abandona su objetivo de ser una unión aduanera perfecta, lo que no es fácil teniendo en perspectiva la asimetría de las economías de los países que lo integran.

---

<sup>3</sup> Entre 2003 y 2012 el BNDES financió para América Latina y África proyectos por un monto de 73,760 millardos de dólares.

Esas asimetrías, que muchas veces provocan tensiones entre sus miembros, forman parte de todos los procesos de integración. Reflejan, al mismo tiempo, los límites de una asociación regional basada tan solo, o fundamentalmente, en el libre comercio. El peso desmesurado de la economía brasileña y, en cierta medida, de la propia economía argentina, tiende las más de las veces a perpetuar las asimetrías o incluso a agravarlas. Al lado de una oferta competitiva de millares de productos, Brasil se encuentra, no pocas veces, con países que tienen una pequeñísima (y no necesariamente competitiva) capacidad de exportación. Para empeorar las cosas, muchos de esos productos encuentran resistencias en sectores empresariales brasileños que se sienten amenazados por esas importaciones.

La percepción de esas realidades provocó inflexiones en la política exterior brasileña que, en más de una ocasión, encontraron resistencias en el propio país. Para unos, ese modelo de integración amenazaba intereses económicos de grupos nativos; para otros, afectaba a convicciones ideológicas; para otros más, las dos cosas al mismo tiempo.

Episodios emblemáticos ilustran esas dificultades.

La nacionalización de los activos de PETROBRAS por el Gobierno de Evo Morales provocó una oleada de protestas en Brasil, en la que no estuvieron ausentes manifestaciones racistas («hasta cuándo vamos a aguantar a este indio») o propósitos belicistas, como la sugerencia de que el gobierno concentrase tropas en la frontera y amenazara, incluso, con invadir Bolivia. Esas protestas no tomaban en cuenta el hecho de que el gobierno boliviano había utilizado criterios legales semejantes a los de la legislación brasileña. Se omitía también el hecho de que PETROBRAS había sido debidamente indemnizada y que continúa operando allí.

La renegociación de las tarifas de Itaipú fue otra batalla difícil y la aprobación del acuerdo firmado entre los presidentes Lula y Lugo solo se obtuvo después de una intensa batalla parlamentaria, en la cual los opositores no economizaron en consideraciones chauvinistas.

Las dificultades en las relaciones comerciales con Argentina, incluso cuando en ciertos casos los procesos administrativos utilizados por las autoridades de Buenos Aires sean objetables, no pueden esconder un elemento central: la enorme importancia del mercado de aquel país para el sistema productivo brasileño. No debe dejarse de lado tampoco el considerable superávit brasileño que ha marcado las relaciones entre los dos países en los últimos años.

Los ejemplos se multiplican y podrían ocupar muchas páginas de cualquier análisis sobre estos diez últimos años de la política exterior brasileña. El rigor exigido por algunos en relación con los países vecinos contrasta, sin embargo, con la mansedumbre que demuestran esos mismos críticos

respecto a las duras restricciones que los países desarrollados intentan imponer en materia económica y comercial. Esa actitud contradictoria no pasó desapercibida para la sociedad brasileña. Chico Buarque de Holanda lo resumió bien: la política exterior actual «no habla en voz baja con Washington ni habla en voz alta con Bolivia y Paraguay».

Las diferencias de trato hacia los países vecinos no resultan de «simpatías ideológicas», como quieren unos, o de una ingenua «generosidad» pagada por el pueblo brasileño, como explican otros.

Se trata, ante todo, de la asunción por parte de la política exterior brasileña de la importancia que tiene para el país una América del Sur desarrollada económica y socialmente y estable políticamente. Sin inmiscuirse en la situación interior de los distintos países de la región, la política exterior practicada en esta década contribuyó a la estabilidad alcanzada en países como Bolivia, Ecuador y Venezuela, que sufrían graves y prolongados procesos de perturbación de su orden social y político.

Brasil no aspira al «liderazgo» del continente como, en el pasado, pedían los líderes de los países desarrollados (basta recordar que en la Administración estadounidense de Richard Nixon se dijo que América Latina iría adonde fuese Brasil). Brasil no acepta ese intento de «subcontratación de responsabilidades» y quiere construir un movimiento de solidaridad continental que instaure un nuevo tipo de relación en la cual no exista espacio para ninguna tentación de «imperialismo brasileño».

Uno de los resultados positivos de esta postura en el resto del continente fue la formación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), primera tentativa de articular solamente a naciones de esas dos regiones sin la presencia de países extraños a ellas. Una nueva concepción de integración continental está en marcha.

La CELAC no se opone a la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta organización viene imponiendo nuevos retos para lo que años atrás era celebrado como *política hemisférica*. En la IV Cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena en 2012, aparecieron señales de esa nueva realidad cuando Estados Unidos se quedó aislado en su oposición a la presencia del Gobierno de Cuba en la reunión y a una moción que pedía la apertura de negociaciones entre el Reino Unido y Argentina, a fin de encontrar una solución al contencioso sobre las Malvinas. Sin embargo, en lugar de boicotear la reunión de 2012 en Colombia, la inmensa mayoría de los países compareció dejando claro que aquella sería la última cumbre sin la presencia de Cuba. El tema cubano ha sufrido una importante evolución en América Latina y en el Caribe. Toda la región mantiene relaciones con la isla. Su Gobierno desarrolla programas de cooperación relevantes en el continente, sobre todo en el área social; y su activa diplomacia ha contribuido a encontrar

soluciones de consenso para las complejas cuestiones internas de algunos países, como se evidencia en el hecho de que La Habana sea hoy la sede de las negociaciones entre el gobierno colombiano y las FARC y de que ocupe la presidencia *pro tempore* de CELAC.

Sin interferir, Brasil acompaña de cerca los cambios económicos y políticos en curso en los últimos años en Cuba, al mismo tiempo que desarrolla allí la iniciativa más importante en materia de infraestructura (el puerto de Mariel), apoya la renovación de su agricultura y amplía la articulación de la industria farmacéutica de Cuba con laboratorios nacionales, entre otras acciones que intensifican la relación entre nuestros países.

En el diálogo franco y positivo que mantuvo y mantiene con sucesivos gobiernos norteamericanos, la diplomacia brasileña ha insistido en el final del embargo económico impuesto a la isla por décadas, remanente de una Guerra Fría que ya acabó. Brasil espera que, en su segundo mandato, el presidente Barack Obama pueda dar un nuevo rumbo a la relación entre Estados Unidos y Cuba.

## 6. Una política exterior de vocación universalista

Al lector que llegó hasta aquí le puede parecer extraño, o incluso hasta desmesurado, que este análisis se haya centrado casi exclusivamente en América del Sur y en América Latina. Como si la política exterior de los gobiernos Lula y Dilma se agotase en el ámbito regional.

Puro engaño.

La acción exterior de Brasil tuvo y tiene un carácter abarcador, pero siempre tomando en cuenta que nuestra presencia internacional en el agitado mundo actual ganará más consistencia y eficacia cuando esté asociada a las posiciones de toda América del Sur.

Desde los primeros días del gobierno de Lula en 2003, se enfatizó la vocación universalista de la política exterior. Bastaría recordar el activismo del nuevo presidente para tejer alianzas con Francia, Alemania, Rusia y países de América Latina para impedir que se consumase la letal aventura de la invasión de Iraq. En seguida, vinieron las iniciativas –con Francia, Chile, España y otros países– contra el hambre y la pobreza en el mundo.

Esa perspectiva abarcadora de la política exterior se manifestó igualmente en la búsqueda de interlocución con países y regiones con los cuales nuestra relación había sido hasta entonces bastante pequeña. Ejemplo de ello fue el diálogo que se estableció en Brasilia en 2005 entre América

del Sur y los países árabes, y que se desplegó posteriormente en otros dos encuentros en Doha (2009) y en Lima (2012).

Siendo un país con más de 10 millones de inmigrantes de origen árabe, aunque no solo por esa razón, Brasil pasó a dar una enorme importancia a Oriente Próximo, región que, por su relevancia económica, política y cultural, tiene significación estratégica para los destinos de la humanidad y de la paz mundial.

En lo alto de las prioridades está la búsqueda de una solución para la cuestión palestina. Esa solución pasa por la coexistencia entre un Israel seguro y un Estado palestino viable económicamente —e igualmente seguro— en las fronteras anteriores a la guerra de 1967, con su capital en Jerusalén Oriental.

Otro remanente de la Guerra Fría, la ausencia de resolución de la cuestión palestina se transformó en uno de los mayores factores de inestabilidad internacional. Brasil defiende que el tema sea efectiva y urgentemente asumido por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El llamado Cuarteto —Estados Unidos, Unión Europea, ONU y Rusia— se reveló incapaz de ofrecer una solución, y su inacción ha estimulado la política de «hechos consumados», como la expansión ilegal de los asentamientos de colonos judíos en los territorios ocupados, que dificultan todavía más una solución negociada.

No exclusivamente vinculado a la cuestión palestina, si bien con su influencia, Oriente Próximo ha sido sacudido por una serie de movimientos y conflictos para los cuales no se han ofrecido soluciones diplomáticas.

La intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Libia es un peligroso precedente y sus consecuencias comienzan a reflejarse en las acciones desestabilizadoras en curso en el Norte de África. Su repetición en Siria —donde gobierno y oposición son responsables de gravísimas violaciones de los derechos humanos— tendría efectos aun más desastrosos que en el caso libio.

La «política de la cañonera», con la cual un siglo atrás las grandes potencias diseñaron políticamente la región, fracasó. Esa política es incapaz de captar las múltiples y divergentes señales emitidas por este movimiento que se ha llamado, convencionalmente, la Primavera Árabe.

Además del intrincado ajedrez político y cultural de esa vasta región del mundo, hay temas para los cuales los países emergentes como Brasil pueden dar su contribución a partir de las experiencias de sus políticas económicas y sociales, capaces de enfrentar los problemas del desempleo, de la exclusión y de la desigualdad social, y de la desesperanza que golpea a extensos sectores de la población, sobre todo los jóvenes. Esos problemas están en buena medida en el origen de los movimientos sociales que agitan la región.

La incapacidad para dar respuestas a esas cuestiones y la ilusión de que puedan ser resueltas por medio de la exportación de la «democracia occidental» para la región, como se creyó posible durante la Revolución de Terciopelo en Europa del Este en la década de 1990, explican la persistencia, cuando no la intensificación, de los fundamentalismos e incluso del terrorismo.

Otro tema que ganó repercusión internacional fue el acuerdo que Brasil, Turquía e Irán firmaron en 2010 para encontrar una solución negociada al conflicto creado por el programa nuclear iraní. Turquía y Brasil eran contrarios a las sanciones aplicadas a aquel país y a las amenazas —algunas no tan veladas— de intervención militar. El presidente Lula y el primer ministro turco Recep Tayyip Erdogan se desplazaron a Teherán y llegaron a un acuerdo con el gobierno iraní para permitir la transferencia de una parte importante del uranio de aquel país a fin de ser enriquecido en el exterior. Se obtuvo incluso la libertad inmediata de una profesora francesa y, un poco más adelante, de ciudadanos norteamericanos detenidos en Irán. La propuesta turco-brasileña aceptada por Teherán fue objeto de consultas y negociaciones previas en los meses que antecedieron al acuerdo, y coincidió con la posición del presidente Obama, expresada a Lula en carta reservada, que solo se hizo pública más tarde.

Poco después, la impugnación del acuerdo y la adopción de nuevas sanciones por el Consejo de Seguridad de la ONU (contra los votos de Turquía y de Brasil) mostraban algo más que la rigidez de las grandes potencias. Revelaban la discrepancia con el hecho de que países «periféricos» hubiesen obtenido diplomáticamente de Irán lo que ellas no habían logrado con sus amenazas. El resultado del episodio mostró la precariedad del sistema multilateral y una visión distorsionada de los instrumentos de resolución de conflictos. Tres años después de la impugnación del Acuerdo de Teherán, el mundo se encuentra más lejos de una solución del problema nuclear iraní.

El distanciamiento respecto a África era incomprensible, tomando en cuenta los orígenes históricos de Brasil y la contribución decisiva de aquel continente para la formación de la nación brasileña. Un país en el que más de la mitad de su población se declara negra o mulata no puede quedarse indiferente a ese gigantesco y complejo continente que pasa en los últimos años por transformaciones económicas y políticas decisivas.

Los gobiernos de Lula y Dilma multiplicaron sus viajes al continente africano. Lula se desplazó trece veces a África y visitó treinta y nueve países —algunos más de una vez— en sus ocho años de gobierno. Hasta la mitad de su mandato, Dilma estuvo en cinco países y tiene programados dos nuevos viajes en 2013. Itamaraty abrió 19 nuevas embajadas en el periodo, por lo que hoy Brasil tiene embajadores residentes en 37 países. En contrapartida, el número de embajadas de países africanos en Brasilia pasó de 16 a 33.

El BNDES apoya en África proyectos de infraestructuras físicas y energéticas, con esquemas semejantes a aquellos desarrollados en América Latina. Se crearon mecanismos de cooperación entre entidades, como la EMBRAPA y la *Fundação Oswaldo Cruz* (FIOCRUZ) y gobiernos africanos. Recientemente, la presidenta Dilma viajó a Malabo (Guinea Ecuatorial), donde participó de la III Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur-África (ASA); y, posteriormente, viajó a Abuja, en Nigeria, durante la Cumbre de Rio+20 en junio de 2012. La jefa del gobierno brasileño recibió a más de una decena de gobernantes africanos, con los cuales mantuvo productivas conversaciones. El interés brasileño por ampliar sus relaciones con el Sur del mundo hizo que algunos criticaran su carácter «tercermundista».

Es cierto que, además de las iniciativas respecto a América Latina y África, Brasil se abrió de forma intensa a países como China e India, como Lula ya anticipara en su discurso de toma de posesión, en enero de 2003.

Esa apertura se tradujo, entre otras iniciativas, en la constitución de un mecanismo de cooperación con Sudáfrica y con India (IBAS) que desarrolla un original diálogo político e implementa proyectos comunes en varios países pobres. También contribuyó para que el bloque de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), inicialmente un acrónimo mediático que señalaba el nuevo papel económico y político global ocupado por países emergentes, se transformase en una real y consistente articulación portadora de propuestas innovadoras para enfrentar los problemas económicos globales, seriamente agravados a partir de la eclosión de la crisis de 2008.

Merece especial atención en ese *tournant* de la política exterior brasileña el acercamiento a China, hoy el principal socio comercial de Brasil, con quien mantenemos un significativo superávit en nuestros intercambios. Brasil ha buscado diversificar cuantitativa y cualitativamente el flujo comercial bilateral para no ser apenas un mero exportador de productos primarios e importador de manufacturas. De la misma forma, el país dejó claro en la visita de la presidenta Dilma a China en 2011, que las inversiones de aquel país en Brasil deben producir una efectiva transferencia de tecnología, que propicie una fuerte innovación productiva.

El mayor alcance de la política exterior fue calificado por los opositores como un arcaico giro tercermundista, argumento que no tiene consistencia histórica, y menos aún teórica.

La expresión «tercer mundo» prosperó cuando había otros «dos mundos»: el capitalista (primero) y el socialista (segundo). A partir del encuentro de los no alineados en Bandung en 1955, esa expresión señalaba una alternativa a los dos modelos económicos, sociales y políticos hegemónicos que no daban cuenta de los problemas de la mayor parte de la humanidad. Estructurado

a partir de importantes experiencias poscoloniales (India, China, Indonesia, Egipto, Ghana y Argelia, entre otros países), el tercermundismo contaba con la presencia de grandes líderes políticos (Nehru, Zhou Enlai, Nasser, Tito y Nkrumah, entre otros). Hoy, los países emergentes, muchos de los cuales estaban décadas atrás en el tercer mundo, se sientan a la mesa con las grandes potencias para enfrentar los grandes desafíos del presente, además de constituirse en los principales motores del desarrollo económico global.

## 7. Brasil en el orden global

En los últimos diez años se fortaleció la vocación multilateral de la política exterior brasileña. Brasil ha enfatizado la necesidad de una profunda reforma de las instituciones multilaterales, comenzando por las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad. La pretensión brasileña de formar parte de este Consejo en la condición de miembro permanente no es una demanda ambiciosa de un país que busca mayor proyección en el mundo. Se trata, primeramente, de dar eficacia a la ONU y legitimidad a su Consejo de Seguridad, que en su composición refleja hoy una correlación de fuerzas internacionales superada, de hace más de sesenta años.

La reforma de las instituciones globales supone igualmente una afirmación y/o la renovada discusión de los principios fundamentales para la constitución de un orden internacional justo y democrático, tales como: reafirmar la primacía del derecho internacional; proteger los derechos humanos sin recurrir a su politización, que discrimina a los países pobres o en vías de desarrollo, al mismo tiempo que se mantiene la condescendencia con las graves violaciones cometidas por las grandes potencias; enfatizar el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados; construir un mundo de paz, buscando la no proliferación de armas de destrucción masiva, pero también el desarme global; y enfatizar que la paz y la democracia en el mundo están indisolublemente conectadas al crecimiento económico, a la inclusión social y a la protección de los más vulnerables.

El nuevo mundo, a cuya construcción Brasil quiere contribuir cada vez más, tiene que enfrentar los problemas relacionados con el cambio climático y la preservación del planeta.

En Copenhague, en la Conferencia de las Partes (COP-15) de noviembre de 2009, Brasil presentó, unilateralmente, la propuesta más avanzada de control de la emisión de gases de efecto invernadero. La ausencia de un compromiso colectivo global impidió que se llegase a un acuerdo al respecto, lo que hizo de esa reunión un fracaso lleno de advertencias.

Tres años después, a pesar del escepticismo de muchos, fue posible revertir en parte el sentimiento negativo que dominaba las últimas reuniones internacionales sobre el tema.

En la Cumbre de Río+20, el mayor evento de la historia de las Naciones Unidas organizado por Brasil, con la participación de más de cien jefes de Estado y de Gobierno y de cerca de 50.000 personas –funcionarios gubernamentales, científicos y representantes de la sociedad civil– fue posible relanzar iniciativas en ese terreno crucial. El documento aprobado por la Conferencia reconfigura el debate, estableciendo una estrecha vinculación entre la preservación ambiental, el crecimiento económico y la inclusión social. Esos presupuestos serán fundamentales para la elaboración hasta 2015 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para la implementación del Plan Decenal de Programas de Consumo y Producción Sostenibles y para el Desarrollo del Mecanismo de Facilitación capaz de promover la transferencia y difusión de tecnologías limpias y ambientalmente responsables.

Construir un nuevo escenario internacional implica actuar en múltiples frentes.

Cuando Brasil integra y dirige la MINUTASH (Misión de Estabilización), en Haití, al abrigo de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional, no está solo participando en una iniciativa multilateral, sino dando un sentido propio a ese tipo de misión, distinto de las pasadas intervenciones internacionales en países demandantes de estabilización.

En terrenos muy diversos, el gobierno brasileño ha tenido una participación intensa en la reforma de instituciones como el FMI, el Banco Mundial, la FAO o la Organización Mundial del Comercio. Muchas de esas organizaciones –especialmente el FMI y el Banco Mundial– aún reflejan un mundo que ya no existe, si consideramos las grandes transformaciones de los últimos años.

Sintiendo la crisis de gran parte del sistema multilateral, las grandes potencias construyeron soluciones *ad hoc*, como el G7, transformado más tarde en el G8. Esos directorios, aun cuando han sido ampliados en parte para los países emergentes, como sucedió en Evian (2003), no fueron capaces de crear bases eficaces y, sobre todo, legítimas para hacer frente a los complejos problemas de la realidad.

La persistente crisis económica, desencadenada a partir de la quiebra de Lehman Brothers, en 2008, obligó a un planteamiento colectivo distinto. La transformación de un hasta entonces anodino G20 financiero en una instancia de mayor peso reveló que las grandes potencias comenzaban a reconocer –aunque sin sacar todas las consecuencias– que ya no era posible enfrentar el grave momento que vivía la humanidad con el mismo grupo

de países, sobre todo porque ellos tenían la responsabilidad central en la catástrofe que se avizoraba.

Como es natural, los temas relacionados con la economía global pasaron a ocupar un lugar cada vez más importante en el discurso y en la acción exterior del gobierno brasileño. En las sucesivas cumbres del G20, desde la primera de Washington en 2008 hasta la de Seúl en 2010, cuando Lula compareció por última vez acompañado de la presidenta electa, la voz de Brasil se hizo oír.

En las reuniones de Niza y de Los Cabos, Dilma dio continuidad y profundidad a un discurso en el que mostraba didácticamente que las estrategias de las grandes potencias –sobre todo en la Unión Europea– de sacrificar el crecimiento en nombre del ajuste fiscal era la vieja (y ampliada) receta que había fracasado en América Latina en las décadas de 1980 y 1990. Se sublevó, igualmente, en contra de las políticas monetarias anunciadas o ya practicadas por los países desarrollados, que provocaban, por medio de grandes emisiones, una valorización artificial de las monedas de los países emergentes, creando nuevas formas de proteccionismo.

En esos discursos, la presidenta brasileña reiteró que la superación de la crisis global, especialmente en Europa, donde presentaba mayor gravedad, era esencial para Brasil y para los países emergentes, que comenzaban a sufrir los efectos de una recesión global persistente. Esto no se quedó sólo en la retórica, pues Brasil y los demás países BRICS decidieron aportar recursos al FMI para que esa institución acelerase el auxilio a los países de la Unión Europea golpeados por la contracción económica.

La incertidumbre global permanece en los ámbitos económico y político. En el discurso de apertura del debate general de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 2011, la presidenta de Brasil fue al grano cuando dijo que «los líderes de los países desarrollados no han encontrado todavía una solución a la crisis, no por falta de recursos financieros, [sino] por falta de recursos políticos y, algunas veces, de claridad de ideas».

La voz altiva de la política exterior brasileña se hacía oír una vez más en la mayor caja de resonancia mundial. Pocos años antes, en aquel mismo escenario, delante de las primeras señales de la crisis económica, Lula proclamó que había llegado *la hora de la política*. Era necesario, decía, valerse de todos los instrumentos políticos, entre ellos los del Estado democrático, para corregir las distorsiones –de consecuencias sociales catastróficas– ocasionadas por la irracionalidad de los mercados.

Lula y Dilma no hablaban en teoría. Ellos reflejaban la experiencia brasileña de una década, hacían la lectura de la gran transformación en curso en el país y restablecían la correlación entre lo interno y lo externo que ninguna diplomacia debe nunca eludir.

## 4

# DIEZ AÑOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

Nelson Barbosa

BRASIL SUFRIÓ UN ataque especulativo durante la campaña presidencial de 2002. Se produjo una fuerte devaluación del real, una elevación sustancial de la prima de riesgo pagada por los títulos públicos del país y una reducción en la entrada líquida de capitales externos en la economía. Este ataque ocurrió en un cuadro de alta fragilidad macroeconómica, pues en 2002 la deuda neta del sector público era elevada y se hallaba fuertemente indexada, tanto al tipo de interés básico (denominado tipo SELIC<sup>1</sup>) como al tipo de cambio, y el país prácticamente no poseía reservas internacionales, pues del total de 38 millardos de dólares disponibles en el Banco Central do Brasil (BCB), 21 correspondían a un préstamo del Fondo Monetario Internacional. Para empeorar la situación, la devaluación del real supuso un incremento de la inflación, que pasó del 7,7 al 12,5 por 100 entre 2001 y 2002, y provocó un rápido deterioro de las finanzas públicas del país, que incrementó la deuda neta del sector público del 52 al 60 por 100 del PIB entre finales de 2001 y 2002. Así, pues, lejos de una «herencia bendita», el cuadro general de Brasil a finales de 2002 era de descontrol macroeconómico.

Diez años después, Brasil es otro país. El crecimiento de la economía se disparó, la inflación fue controlada, la deuda neta del sector público cayó en relación al PIB, el país acumuló un considerable volumen de reservas internacionales y ganó autonomía en la dirección de su política económica. Más importante aún, en los últimos diez años Brasil ha logrado generar un volumen significativo de empleos, con un incremento sostenible de los salarios reales y la inclusión de millones de personas en el mercado de trabajo formal y en la sociedad de consumo de masas, formando lo que varios analistas denominan hoy la «nueva clase media» brasileña. ¿Cómo fue posible combinar todos esos avances? El comportamiento de cualquier economía

---

<sup>1</sup> El tipo SELIC es el tipo de interés medio ajustado por los financiamientos diarios liquidados en el Sistema de Liquidación y Custodia (SELIC) de los títulos federales. A efectos de cálculo se toman en consideración los financiamientos diarios relativos a las operaciones registradas por las cámaras o los prestadores de servicios de compensación y liquidación (art. 1 de la Circular núm. 2.900, de 24 de junio de 1999, modificado por el art. 1 de la Circular núm. 3.119, de 18 de abril de 2002), disponible en: <http://www.bcb.gov.br> [N. del T.].

es resultado de varios factores, no todos necesariamente vinculados a las políticas económicas de un gobierno. A pesar de ello, las decisiones de las autoridades gubernamentales tienen una relevancia fundamental en la evolución de cualquier país, ya que influyen en cómo impactan las tendencias a largo plazo y los choques a corto plazo en el día a día de las empresas y de las personas. La política económica también puede crear tendencias a largo plazo y alterar el curso de desarrollo de una economía, promoviendo avances más rápidos en favor de algunos sectores o grupos sociales.

De acuerdo con ese punto de vista, es posible afirmar que la política económica de los últimos diez años ha transformado Brasil en un país más estable y menos desigual por tres motivos. En primer lugar, las decisiones del Gobierno de Lula que recuperaron la estabilidad macroeconómica tras el ataque especulativo de 2002 y posibilitaron que los incrementos de la renta derivados de un escenario internacional favorable fuesen transferidos a la mayoría de la población brasileña e iniciasen un círculo virtuoso de crecimiento basado en la expansión del mercado interno hasta 2008. En segundo lugar, cuando estalló la crisis internacional de 2008 y la escena mundial se volvió desfavorable, nuevamente fueron las decisiones del Gobierno de Lula las que posibilitaron una rápida recuperación de la economía brasileña en el segundo semestre de 2009 y a lo largo de 2010, sin perder las conquistas sociales del periodo anterior. Finalmente, ante un marco internacional desfavorable, desde 2011 las acciones del Gobierno de Dilma han intentado construir una estructura productiva más eficiente y competitiva y, al mismo tiempo, continuar ampliando las oportunidades de ascenso social para la mayoría de la población brasileña.

Este texto tiene por objetivo presentar un resumen de las principales acciones y resultados de la política económica brasileña de 2003 a 2012. Para facilitar el análisis, el periodo será dividido en cuatro fases, de acuerdo con la evolución de las prioridades del gobierno y de los choques económicos que afectaron a Brasil<sup>2</sup>. El primer periodo transcurre de 2003 a 2005, cuando el Gobierno de Lula adoptó una política macroeconómica enfocada en la reducción de la inflación y la disminución del endeudamiento del sector público. Durante el segundo periodo, de 2006 a 2008, el Gobierno de Lula adoptó una política macroeconómica más expansionista, enfocada en la aceleración del crecimiento y el incremento del empleo y de la inversión. El tercer periodo corresponde a los años 2009 y 2010, cuando el Gobierno de Lula adoptó una serie de medidas para combatir los impactos negativos de la crisis financiera internacional iniciada a finales de 2008.

---

<sup>2</sup> Este texto utiliza parte del análisis del Gobierno de Lula presentado en: Nelson Barbosa y José Antonio Pereira de Souza, «A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda», en Emir Sader y Marco Aurélio García (eds.), *Brasil, entre o passado e o futuro*, São Paulo, Boitempo, 2010, pp. 57-110.

Finalmente, el cuarto periodo abarca los dos primeros años del Gobierno de Dilma, que ha adoptado varias medidas para adaptar Brasil al nuevo escenario internacional y, al mismo tiempo, continuar con el modelo de desarrollo económico de inclusión social iniciado en 2003.

## 1. Ajuste macroeconómico: 2003-2005

La prioridad inicial del Gobierno de Lula fue recuperar la estabilidad monetaria y fiscal y en ese sentido 2003 empezó con la adopción de una serie de medidas restrictivas. En cuanto a la cuestión monetaria, el BCB elevó el tipo SELIC para combatir el incremento de la inflación y la devaluación del tipo de cambio. Del lado fiscal, el gobierno elevó su meta de resultado presupuestario primario para contener el crecimiento de la deuda pública y disminuir el riesgo de insolvencia del país<sup>3</sup>. Consideradas en conjunto, estas dos iniciativas tuvieron un impacto positivo en las expectativas de los mercados sobre la evolución de la economía y posibilitaron una reducción del tipo de cambio y de la prima de riesgo de Brasil ya a mediados de 2003. Pese a esos logros, las acciones restrictivas del gobierno también tuvieron un fuerte impacto negativo sobre el nivel de actividad económica y contribuyeron a que el crecimiento PIB del país se redujese, pasando del 2,7 al 1,1 por 100 entre 2002 y 2003.

La desaceleración del crecimiento de la economía y la revaluación del tipo de cambio hicieron que la tasa de inflación cambiase de tendencia y empezase a caer a lo largo de 2003. En números, el tipo de cambio del real frente al dólar estadounidense cayó de 3,53, a finales de 2002, a 2,89, a finales de 2003. La inflación cayó del 12,5 al 9,5 por 100 en el mismo periodo y, ante esta situación, el BCB empezó a reducir gradualmente el tipo SELIC ya a mediados de 2003. La revaluación cambiaria contribuyó también a la caída en la deuda neta del sector público, que cerró 2003 en un 55 por 100 del PIB, mitigando parte del desastre fiscal de 2002.

El cuadro macroeconómico empezó a mejorar en 2004, cuando el crecimiento del PIB llegó al 5,7 por 100, animado tanto por el aumento del saldo comercial de Brasil con el resto del mundo, como por el consumo y la inversión domésticos. Más específicamente, del lado externo, a pesar de la continuidad de la revaluación cambiaria iniciada en 2003, el tipo de cambio real de Brasil aún permaneció en un nivel favorable a la industria a lo largo de 2004 y ello contribuyó a la expansión de las exportaciones y la moderación del crecimiento de las importaciones en aquel año<sup>4</sup>. El escenario

<sup>3</sup> El resultado primario es la diferencia entre los ingresos y gastos del gobierno, sin considerar intereses pagados o recibidos.

<sup>4</sup> El tipo de cambio real corresponde a un índice que multiplica el tipo de cambio nominal por la razón de los precios externos e internos, para así verificar cuánto una moneda se revalúa o devalúa al considerar la inflación en el país y en el resto del mundo.

internacional también ayudó debido a la aceleración del crecimiento de la economía mundial, motivado por China. Internamente, los efectos diferidos de la caída de la inflación y de la revaluación cambiaria sobre el poder de compra de las familias y de las empresas generaron un incremento del consumo privado y una gran recuperación de la inversión en 2004. La tasa de desempleo cayó e, incluso contando con la elevación del nivel de la actividad económica, la tasa de inflación también se redujo, llegando al 7,6 por 100 a finales de 2004, debido básicamente a la revaluación del tipo de cambio, que cayó a 2,65 reales por dólar a finales de aquel año.

La expansión de la economía en 2004 también se vio beneficiada por la reducción del tipo de interés básico puesta en marcha en 2003 y por la expansión del volumen de crédito, iniciando lo que se convertiría en una marca distintiva de la política económica de los últimos diez años. Del lado fiscal, el resultado primario del sector público continuó siendo elevado y, con la revaluación cambiaria, contribuyó a una nueva caída en la deuda neta del sector público en relación al PIB. Así, después de la inestabilidad macroeconómica de 2002 y del ajuste monetario y fiscal de 2003, la economía brasileña parecía haber despegado finalmente en 2004, con un crecimiento provocado por la inversión y las exportaciones y una sustancial mejora en los indicadores fiscales del país.

Pese al cuadro económico positivo a finales de 2004, los impactos inflacionarios derivados de un cambio en la política tributaria del gobierno federal en aquel año y la aceleración del crecimiento del PIB llevaron al mercado a esperar un incremento de la tasa de inflación en 2005. Más específicamente, en 2004 el gobierno modificó su principal impuesto indirecto, la *Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social* (COFINS), que pasó a tener una incidencia no acumulativa sobre la mayor parte de los sectores de la economía. Como el cambio de régimen del COFINS fue acompañado de un incremento de su tipo tributario y de la ampliación de su incidencia para incluir las importaciones, el impacto final de la medida fue una presión inflacionaria temporal en 2004. Por otro lado, al inicio del Gobierno de Lula, la expectativa de los mercados y de las autoridades económicas era que el crecimiento potencial de la economía brasileña fuese de un 3,5 por 100 anual, de modo que la aceleración del crecimiento superior al 5 por 100 en 2004 generó un incremento en las expectativas de inflación para 2005.

El BCB respondió al incremento de las expectativas inflacionarias con un incremento del tipo de interés básico (SELIC) a finales de 2004, y continuó ese movimiento a inicios de 2005. La lógica de la acción del BCB era promover una rápida «desinflación» de la economía<sup>5</sup>, basada principalmente en la

---

<sup>5</sup> En la jerga de los economistas «desinflación» significa reducción de la inflación, mientras que «deflación» significa caída en los precios.

revaluación del tipo de cambio, que aún era elevado en términos históricos, y en la desaceleración del crecimiento del PIB. En el campo fiscal, el gobierno respondió a la acción del BCB con un nuevo aumento de su resultado primario y con la reducción del endeudamiento público en un escenario de crecimiento más lento de la economía y de un tipo de interés real más elevado. El resultado de estos dos movimientos restrictivos fue la caída del crecimiento del PIB del 5,7 al 3,2 por 100 entre 2004 y 2005 y la generación de un cuadro de incertidumbre sobre la capacidad de Brasil de mantener una tasa de crecimiento elevada sin generar presiones inflacionarias.

A pesar de las preocupaciones del gobierno, la inflación acabó en 2005 en el 5,7 por 100, registrando una caída de casi dos puntos porcentuales en relación al año anterior. En el mismo sentido, a pesar del impacto negativo del incremento del tipo de interés sobre las finanzas públicas, el alto resultado primario de 2005 permitió una nueva reducción de la deuda neta del sector público, que alcanzó el 48 por 100 del PIB de la economía a finales de aquel año. Ante esa situación y la reducción en las expectativas de inflación, el BCB volvió a reducir el tipo de interés básico (SELIC) a finales de 2005.

Considerando el periodo de 2003 a 2005 como un todo, el crecimiento de la economía se aceleró moderadamente y la inflación cayó. Dicho en cifras, el crecimiento medio del PIB pasó del 2,1 por 100 anual entre 1999 y 2002 al 3,3 por 100 anual entre 2003 y 2005, mientras la inflación media cayó de 8,7 a 7,5 por 100 anual en el mismo periodo. Esa combinación inusual de aceleración del crecimiento con desaceleración de la inflación fue posible gracias básicamente a la revaluación del tipo de cambio que, como ya fue mencionado, estaba muy devaluado a finales de 2002. En otras palabras, al comienzo del Gobierno de Lula había espacio para que cayera el tipo de cambio sin perjudicar considerablemente la competitividad internacional de la economía brasileña. Más importante, la revaluación cambiaria y la consecuente caída de la inflación tuvieron un impacto positivo sobre el poder adquisitivo de las familias y de las empresas, lo que, a su vez, incrementó la inversión y el consumo domésticos a partir de 2004<sup>6</sup>. Como las exportaciones brasileñas continuaron siendo competitivas a pesar de la revaluación cambiaria, la elevación del saldo comercial contribuyó también al mayor crecimiento de la economía entre 2003 y 2005.

Del lado fiscal, la media anual del resultado primario del gobierno federal pasó del 1,9 por 100 del PIB entre 1999 y 2002 al 2,5 por 100 entre 2003 y 2005, o sea, un ajuste fiscal del 0,6 por 100 del PIB. Ese incremento sustancial del superávit primario, sumado a la reducción del

---

<sup>6</sup> La historia económica reciente de Brasil indica que la revaluación cambiaria tiene un fuerte impacto expansionista sobre la economía a corto plazo, pero puede comprometer el crecimiento a medio plazo, ya que esta compromete la competitividad internacional del país.

tipo de cambio y a la aceleración del crecimiento económico, hizo que la deuda neta del sector público cayese sustancialmente en apenas tres años, pasando del 60 al 48 por 100 del PIB entre 2002 y 2005. En sentido contrario, el tipo de interés real continuó elevado, a pesar de la caída de la inflación y de la mejora en el cuadro fiscal. Considerando las medias anuales, el tipo de interés básico real (SELIC) pasó del 10,2 por 100 entre 1999 y 2002 al 11,2 por 100 entre 2003 y 2005, lo que revela la prioridad otorgada a la rápida reducción de la inflación al comienzo del Gobierno de Lula. Esa desinflación ocurrió en paralelo con una pequeña reducción en la tasa de desempleo, que cayó del 10,5 al 8,3 por 100 entre finales de 2002 y finales de 2005.

La mejora del comportamiento interno de la economía brasileña se benefició de un contexto internacional favorable, que redujo la fragilidad de las finanzas internacionales del país. Por ejemplo, considerando la balanza comercial las exportaciones brasileñas casi se duplicaron en apenas tres años, pasando de 60 a 118 millardos de dólares entre en 2002 y 2005. En el mismo periodo, las importaciones aumentaron de 47 a 74 millardos de dólares, haciendo que el saldo comercial de Brasil casi se duplicara en tres años. Como se mencionó previamente, ese comportamiento comercial espectacular fue consecuencia de la aceleración en el crecimiento de la economía mundial y de los efectos diferidos de la devaluación cambiaria de 2002. Los términos de intercambio de Brasil permanecieron relativamente estables, pues el incremento de los precios internacionales de las materias primas minerales y agrícolas que marcaría el Gobierno de Lula solo empezaría a ganar fuerza más adelante.

Retrospectivamente, podemos afirmar que en el trienio 2003-2005 el tipo de cambio real en Brasil aún era competitivo, dado que el contexto internacional era cada vez más favorable. El resultado de esa combinación fue el incremento del saldo comercial del país, que logró volver a acumular reservas internacionales y a reducir la fragilidad de su balanza de pagos con el resto del mundo. Un punto simbólico de la mejora en las cuentas externas tuvo lugar a finales de 2005, cuando el Gobierno de Lula decidió cancelar su deuda con el FMI, mediante un pago único de 23 millardos de dólares. El fin de la deuda brasileña con el Fondo Monetario tuvo una gran relevancia política y económica, pues marcó el inicio de una nueva fase dentro del Gobierno de Lula durante la cual Brasil tendría más autonomía en la dirección de su política económica.

En paralelo a la estabilización de la economía, el Gobierno de Lula también realizó dos importantes reformas entre 2003 y 2005: una mini-reforma tributaria, que elevaría los ingresos de la Unión durante los años siguientes, y una reforma de los sistemas de protección social, que

estabilizaría el peso de la jubilación de los funcionarios públicos en el presupuesto de la Unión. Veamos cada punto separadamente.

Empezando por la cuestión tributaria, en 2003 el equipo económico elevó el tipo de la COFINS aplicable a las instituciones financieras del 3 al 4 por 100 y amplió la base de cálculo de la *Contribuição Social sobre o Lucro Líquido* (CSLL) aplicable a las empresas prestadoras de servicios del 12 al 32 por 100 de la facturación para quien optase por el régimen de ganancia presunta<sup>7</sup>. Al año siguiente el Congreso Nacional aprobó la propuesta de la pequeña reforma tributaria del gobierno federal, cuyos principales puntos eran la introducción de dos regímenes de recaudación del *Programa de Integração Social* (PIS) y de la COFINS con incidencia acumulativa o no de los tipos impositivos diferenciados; la extensión del PIS y la COFINS a las importaciones; y la prórroga de la *Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira* (CPMF) por cuatro años más<sup>8</sup>. El principal efecto de esta minireforma tributaria fue la elevación de la recaudación del gobierno federal en los años siguientes, tanto en términos reales como en relación al PIB.

En cuanto a la protección social, la reforma realizada por el Gobierno de Lula consistió de tres puntos principales: la elevación del valor máximo de contribución al *Instituto Nacional de Seguridade Social* (INSS); la introducción de una edad mínima de jubilación para todos los funcionarios públicos federales (55 años para mujeres, 60 para hombres); y la contribución obligatoria del 11 por 100 para los funcionarios inactivos, incidiendo esta cuota sobre la parte del rendimiento que excediese el máximo de contribución para el INSS. El principal resultado de estas medidas fue estabilizar el déficit del régimen de seguridad social de los servidores públicos en relación al PIB de la economía en los años siguientes.

El periodo de 2004 a 2005 también se vio marcado por dos pequeñas reformas financieras, que contribuyeron a la expansión del crédito en los años siguientes. Del lado de las empresas, la reforma de la Ley de Quiebras en 2004 ayudó a la expansión del crédito, una vez que simplificó y agilizó la recuperación de préstamos en caso de dificultades financieras por parte del deudor. Del lado de las familias, la principal innovación fue la introducción y difusión del crédito personal pagadero a partir de la retención de parte del salario del deudor. Denominado «crédito consignado», esta iniciativa fue fruto de una propuesta de la Central Única de Trabalhadores (CUT) y empezó con un acuerdo entre los sindicatos y las instituciones

---

<sup>7</sup> En el régimen de ganancia presunta, la empresa paga su tributación directa mediante la aplicación de una tasa proporcional sobre su facturación. La lógica de este régimen se basa en prever que el beneficio corresponde a una parte fija de la facturación.

<sup>8</sup> La CPMF establecía una cuota del 0,38 por 100 sobre los movimientos financieros, recaudando aproximadamente el 1,4 por 100 del PIB para el gobierno federal.

financieras, a finales de 2003. En los años posteriores, el mismo producto se extendió a los servidores públicos y a los pensionistas del INSS, ampliando sustancialmente la oferta de crédito a las familias brasileñas.

Finalmente, incluso en un periodo de ajuste macroeconómico, el Gobierno de Lula inició un programa de lucha contra la pobreza basado en un incremento de las transferencias de renta a las familias más desfavorecidas. Esta iniciativa comenzó ya en 2003, cuando el gobierno inició el *Programa Fome Zero* [Programa Hambre Cero] para combatir la pobreza extrema. En los dos años posteriores, la estrategia fue optimizada por medio de la integración de diversas acciones de lucha contra la pobreza en un único programa, Bolsa Familia. Basado en experiencias similares en la esfera municipal, tal programa consiste en la transferencia de ingresos a familias en situación de extrema pobreza y tiene como principales condiciones de acceso al beneficio la supervisión de la nutrición, de la salud y de la asistencia escolar de los niños de las familias atendidas. A finales de 2005, el valor total de la *Bolsa Familia* alcanzó el 0,3 por 100 del PIB, beneficiando a un total de 8,7 millones de familias.

## 2. La aceleración del crecimiento: 2006-2008

El gobierno inició 2006 con una política macroeconómica expansionista tanto desde el punto de vista fiscal como del monetario. El ejecutivo promovió un aumento récord del valor real del salario mínimo (14 por 100) y continuó en la misma dirección en los años siguientes, con la adopción de una política a largo plazo de valorización de este<sup>9</sup>. El gobierno también aumentó su inversión en infraestructura, primeramente mediante un incremento del presupuesto para la reparación de carreteras, la llamada Operación Antibaches de 2006 y, posteriormente, con el lanzamiento del *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC), a partir de 2007.

El PAC consiste en una serie de inversiones prioritarias en infraestructura económica y social, que pretende elevar la tasa de inversión de la economía y comenzar a subsanar los principales problemas logísticos del país. El PAC contiene también un amplio programa de inversiones en energía, con especial énfasis en el incremento de las inversiones de PETROBRAS en la explotación y producción de petróleo en la plataforma continental brasileña, en la denominada capa del *presal*. Desde el punto de vista fiscal, el gobierno también inició un extenso programa de reestructuración de carreras y valorización de la función pública a partir de

---

<sup>9</sup> Como veremos más adelante, esa política estableció una norma anual de reajuste del salario mínimo, supeditando el aumento de su valor al contexto económico.

2006, con la contratación de nuevos funcionarios y el incremento real de salarios. Las acciones de lucha contra la pobreza también se ampliaron, con el aumento del número de familias beneficiadas por la *Bolsa Família* y el reajuste del valor de las prestaciones.

En el campo monetario, como se mencionó en la sección anterior, el BCB comenzó a reducir su tipo básico de interés en septiembre de 2005 y prosiguió en esa dinámica durante dos años, haciendo que el tipo SELIC cayese al 11,5 por 100 en septiembre de 2007. Esta reducción marcó el inicio de una nueva postura por parte del BCB, resultante de tres factores exógenos a la política monetaria. En primer lugar, en 2006 se produjo una fuerte expansión en la producción agrícola brasileña y un comportamiento favorable en los precios internacionales de los alimentos durante todo el año. Este fenómeno generó un «ancla verde» para la inflación, que cayó del 5,7, al 3,1 por 100 entre 2005 y 2006. En segundo lugar, incluso ante la caída de la inflación ocurrida en 2005, el gobierno decidió mantener la inflación de la economía brasileña en el 4,5 por 100 durante los años siguientes, con un rango de tolerancia de más menos dos puntos porcentuales. La adopción de una meta de inflación realista daría margen de maniobra para que el BCB pudiera responder a los embates que afectarían a la economía brasileña en los años siguientes, sin la necesidad de elevar demasiado el tipo SELIC. Finalmente, en tercer lugar, los precios de las materias primas comenzaron a subir a partir de 2007, generando una gran revaluación del tipo de cambio brasileño. Desde el punto de vista de la política monetaria, la revaluación cambiaria neutralizó parte del impacto inflacionario de la elevación de los precios de las materias primas en 2006 y 2007, al mismo tiempo que evitó el aumento de la inflación en los precios de los productos industriales, sujetos a la competencia internacional.

La economía brasileña respondió rápidamente a la nueva estrategia de la política macroeconómica. El crecimiento del PIB se aceleró hasta el 4 por 100 en 2006 y el 6,1 por 100 en 2007. En 2008, el crecimiento cayó al 5,1 por 100, básicamente a causa del impacto negativo de la crisis financiera internacional sobre Brasil a finales de aquel año. Considerando el periodo como un todo, la tasa promedio de crecimiento del PIB aumentó del 3,3 por 100 anual entre 2003 y 2005 al 5,1 por 100 anual entre 2006 y 2008. La aceleración del crecimiento fue motivada por la inversión, que creció a una tasa promedio del 12,4 por 100 en el periodo de 2006-2008. En segundo lugar, el crecimiento del PIB también se vio animado por el consumo de las familias, que se incrementó a un ritmo del 6,1 por 100 anual en el mismo periodo. Esa expansión, debido a la demanda doméstica, reflejó el impacto de tres factores sobre la economía brasileña. En primer lugar, como será detallado más adelante, el tipo de cambio continuó cayendo entre 2006 y 2008, lo que a su vez amplió el poder adquisitivo

de las familias y abarató los bienes de capital, generando un incremento del consumo y de inversiones privadas. En segundo lugar, el incremento de la inversión pública y de la inversión por parte de PETROBRAS tuvo un fuerte efecto de «arrastré» sobre toda la economía. En tercer lugar, la aceleración del crecimiento incrementó las ganancias y los salarios en un contexto de reducción del tipo de interés y generó una expansión del crédito, que se incrementó del 28 al 40 por 100 del PIB entre 2005 y 2008.

La aceleración del crecimiento de la economía solo empezó a afrontar problemas en 2008, cuando la elevación de los precios internacionales de las materias primas se ganó el carácter de burbuja especulativa, pasando a disparar la inflación, tanto en Brasil como en el resto del mundo. Debido a la reducción de los tipos de interés por parte de Estados Unidos y la presión de la demanda derivada del acelerado crecimiento de China, el incremento en los precios de las materias primas fue tan alto en el primer semestre de 2008 que superó la revaluación del real, y, de esa forma, incrementó la «inflación importada» por Brasil del resto del mundo. En el campo doméstico, hubo también un incremento en las presiones inflacionarias en el sector servicios, que, por no estar sujeto a la competencia internacional, sentía más el impacto de la aceleración del crecimiento y de las políticas del gobierno de lucha contra la pobreza y de valorización del salario mínimo.

El aumento de la inflación a comienzos de 2008 llevó al BCB a elevar el tipo de interés SELIC a partir de abril del mismo año. En números, el tipo de interés básico subió del 11,5 al 13,75 por 100 anual. La última elevación del tipo SELIC se registró en septiembre de 2008, exactamente cuatro días antes de la quiebra de banco estadounidense Lehman Brothers, que cambiaría totalmente el marco macroeconómico en Brasil y en el mundo. Los efectos de la crisis internacional y la respuesta de la política económica brasileña a esta situación serán relatados en la próxima sección. De momento, cabe destacar que la quiebra de Lehman Brothers y la crisis derivada acabaron por reducir la tendencia alcista de los precios en Brasil, lo que a su vez era la principal preocupación del BCB hasta septiembre de 2008. Considerando el periodo en su conjunto, la inflación media de 2006 a 2008 fue del 4,5 por 100 anual, o sea, exactamente la meta establecida por el gobierno, y además considerablemente inferior al 7,5 por 100 anual del trienio anterior.

La postura más pragmática del BCB en la dirección de la política monetaria hizo que el tipo básico de interés real cayese del 11,2 por 100 anual entre 2003 y 2005 al 8,3 por 100 anual entre 2006 y 2008. Esa reducción del tipo de interés real ocurrió en paralelo a la disminución de la inflación, pero aún así fue acompañada de una revalorización de la moneda brasileña, debido a la evolución del escenario internacional. Por un lado, la elevación de los precios internacionales de las materias primas generó una ola mundial de revaluación de las monedas de los países exportadores de materias primas,

como Brasil. Por otro, el hecho de que el tipo de interés básico brasileño fuese muy superior a los tipos internacionales generó un movimiento especulativo de revalorización del real en ese periodo, mediante operaciones de arbitraje en los mercados de derivados de tipos de interés. Considerando el periodo anterior a la quiebra de Lehman Brothers, el tipo de cambio real/dólar cayó de 2,34 a finales de 2005 a 1,59 en julio de 2008. Esta revaluación sustancial del real llevó al gobierno brasileño a adoptar una política más activa de regulación de los flujos de capitales a partir de 2008, con la elevación del Impuesto sobre Operaciones Financieras (IOF) que grava la entrada de capitales externos de corto plazo. Sin embargo, antes de que las medidas del gobierno tuviesen efecto, la quiebra de Lehman Brothers acabó corrigiendo los excesos especulativos de inicios de 2008, e hizo que el tipo de cambio cerrase aquel año en 2,34.

Incluso antes de la devaluación del real verificada a finales de 2008, el trienio de 2006 a 2008 estuvo caracterizado por una reducción sustancial del tipo de cambio real brasileño, que cayó un 20 por 100 en dicho periodo<sup>10</sup>. El impacto de esa depreciación cambiaria apareció claramente en la balanza de pagos brasileña de dos formas. En primer lugar, las exportaciones continuaron creciendo, estimuladas ahora por la expansión en la venta de materias primas, pero las importaciones presentaron un crecimiento explosivo. Más específicamente, las exportaciones subieron de 138 a 198 millardos de dólares entre 2005 y 2008, mientras las importaciones aumentaron de 91 a 173 millardos de dólares en el mismo periodo. La reducción del saldo comercial vino acompañada del incremento del déficit brasileño en la balanza de servicios y provocó una reducción del saldo por cuenta corriente de la economía, que pasó de un superávit de 14 millardos de dólares en 2005 a un déficit de 28 millardos en 2008. En segundo lugar, también se produjo una notable entrada de capital extranjero a Brasil entre 2006 y 2008, lo que hizo que el país acumulara un volumen significativo de reservas internacionales. La entrada de recursos externos ocurrió tanto por la vía de la inversión directa como por la de la inversión en cartera, alcanzando un nivel récord de 89 millardos de dólares en 2007. En ese mismo año, las reservas internacionales de Brasil aumentaron 95 millardos de dólares. Considerando el periodo en su conjunto, el *stock* de reservas internacionales subió de 54 a 207 millardos de dólares desde finales de 2005 a finales de 2008. Como veremos en la próxima sección, ese colchón de liquidez externa sería crucial para que el país afrontase los efectos de la crisis financiera internacional en 2009.

La política más expansionista adoptada por el Gobierno de Lula a partir de 2006 no implicó una reducción sustancial del resultado primario del gobierno federal, pues se produjo una elevación de los ingresos tributarios

---

<sup>10</sup> Dicha caída considera las medias anuales del tipo de cambio real efectivo, según los precios al consumidor estimados por el BCB.

del gobierno debido a la propia aceleración del crecimiento de la economía. En números, el resultado primario del gobierno federal cayó ligeramente, pasando de un promedio del 2,5 por 100 del PIB entre 2003 y 2005 a un 2,4 por 100 entre 2006 y 2008. Cabe destacar que el comportamiento fiscal de la economía fue tan favorable que en 2008 el gobierno federal optó por reducir contablemente su resultado primario mediante el depósito del 0,4 por 100 del PIB en un fondo de estabilización fiscal, cuya finalidad era ser utilizado de modo anticíclico<sup>11</sup>.

El buen comportamiento fiscal del periodo 2006-2008, sumado a los efectos benéficos de la reducción de los tipos de interés y del mayor crecimiento del PIB, redujo de nuevo la deuda neta del sector público, que alcanzó el 39 por 100 del PIB a finales de 2008. Parte de esa caída del endeudamiento público también se derivó de la depreciación del tipo de cambio a finales de 2008. Más específicamente, como Brasil pasó a ser acreedor en moneda extranjera en ese periodo, la depreciación del tipo de cambio generó ganancias de capital para el gobierno, lo cual redujo la deuda pública en relación al PIB. Así, a diferencia de los episodios de turbulencia externa que atravesó Brasil durante la década de 1990 e inicios de la de 2000, en 2008 el gobierno brasileño tenía una menor vulnerabilidad financiera frente a los choques externos y podía, por lo tanto, adoptar una política de combate contra los efectos de la crisis internacional iniciada ese mismo año.

Entrando en el campo de las medidas institucionales, como ya se mencionó, las principales acciones adoptadas entre 2006 y 2008 fueron el PAC y la política de valorización del salario mínimo. Veamos estas dos acciones más detalladamente. Empezando por el PAC, desde el punto de vista institucional, dicha acción recuperó la capacidad de Brasil de inducir, por medio de la iniciativa gubernamental, el desarrollo de un amplio espectro de sectores fundamentales para la modernización de la economía. La estrategia del gobierno federal, por primera vez en muchas décadas, fue apoyar la formación de capital por parte del sector privado y, simultáneamente, incrementar la inversión pública en infraestructuras. Además del aumento de la inversión propiamente dicha, el PAC también incluyó una serie de exenciones tributarias para incentivar la inversión privada y el desarrollo del mercado de consumo de masas en Brasil.

Una de las principales exenciones del PAC fue la creación de un régimen tributario especial para las micro y pequeñas empresas: el *Simples Nacional* [Simple Nacional], que consistió en la combinación de tributos

---

<sup>11</sup> En 2008, el Gobierno de Lula creó el *Fundo Soberano do Brasil*, FSB, con el doble objetivo de actuar en el mercado de cambio y construir una medida de ahorro fiscal anticíclico. El resultado primario recurrente del 2,4 por 100 del PIB entre 2006 y 2008 no considera el depósito realizado en el FSB en 2008. A lo largo de este texto se hará siempre referencia al resultado primario derivado, para así tener un concepto económicamente comparable a lo largo de los años.

federales, estatales y municipales en una tasa única sobre la facturación. El *Simples Nacional* representó una simplificación y una exención tributaria para pequeños negocios, que representa la mayor parte del trabajo asalariado en Brasil. Así, además de racionalizar y reducir los tributos, el *Simples* estimuló la formalización de micro y pequeñas empresas, ampliando también la formalización del mercado de trabajo brasileño.

Las exenciones del PAC fueron ampliadas en 2008 con ocasión del lanzamiento de la *Política de Desenvolvimento Produtivo* (PDP). Considerando el paquete del PAC y de la PDP, las exenciones para el sector productivo fueron implementadas mediante el aprovechamiento más rápido de los créditos tributarios por inversiones, la amortización acelerada de estas y la reducción del Impuesto sobre Productos Industriales (IPI) que grava los bienes de capital. El conjunto PAC-PDP también incluyó incentivos tributarios sectoriales, especialmente para los sectores de la construcción pesada asociada a infraestructuras, así como para sectores de mayor intensidad tecnológica, como la producción de ordenadores, semiconductores y equipos para TV digital. Se produjo igualmente una corrección de la tabla del impuesto sobre la renta de personas físicas, que en la práctica funcionó como una rebaja para la clase media.

Los planes tributarios del gobierno federal para 2007 y 2008 abarcarban también la reducción del impuesto sobre las nóminas, con la intención de hacer a las empresas brasileñas más competitivas especialmente en los sectores que generaban más puestos de trabajo. Esta última iniciativa acabó por no materializarse por la reducción del espacio presupuestario para nuevas reducciones tributarias después de la extinción de la CPMF. Como vimos en la sección anterior, en 2003 la CPMF fue prorrogada por cuatro años. A inicios de 2007, con ocasión del lanzamiento del PAC, el gobierno federal optó por no enviar inmediatamente una propuesta de renovación de la CPMF al Congreso nacional, prefiriendo incluir tal cuestión en el centro de otra propuesta más general de reforma tributaria, que debía ser enviada al poder legislativo a mediados de ese mismo año. El resultado de tal opción acabó siendo problemático para los objetivos del gobierno federal. Por una parte, la propuesta de reforma tributaria se reveló más compleja de lo esperado y no fue enviada al Congreso en 2007, tal como estaba planeado. Por otro lado, la demora en el posicionamiento federal y la indefinición sobre la posible reducción del tipo de la CPMF fortaleció la oposición de la opinión pública a la prórroga de tal impuesto. El resultado fue una derrota de la propuesta del gobierno federal en el Senado, que hizo inviable así la reducción sobre las nóminas del sector privado a corto plazo.

Desde el punto de vista macroeconómico, la supresión de la CPMF inyectó el 1,4 por 100 del PIB en la renta disponible del sector privado en un contexto de alto nivel de actividad económica. En otras palabras, el fin

de la CPMF promovió un fuerte estímulo al crecimiento de la demanda agregada en un contexto en el cual la economía no precisaba de incentivos adicionales. El Gobierno de Lula respondió a ese choque expansionista con un aumento de los tipos del IOF y de la CSLL, para así recomponer parcialmente sus ingresos presupuestarios y, sobre todo, evitar un aumento explosivo de la demanda agregada. Pese a esta acción restrictiva, desde el punto de vista de la inflación, el impulso fiscal al crecimiento de la economía dado por el fin de la CPMF también fue uno de los motivos que acabó llevando el BCB a incrementar el tipo SELIC en 2008.

Finalmente, en el periodo 2006-2008 el gobierno inició su política a largo plazo del salario mínimo, que establecía reajustes anuales en función de la inflación, con un desfase de un año, y el crecimiento del PIB de la economía, con desfase de dos años. Esa política fue resultado de una negociación entre el gobierno y las centrales sindicales, y tuvo como objetivo principal promover un crecimiento real más rápido del salario mínimo en caso de que la economía tuviera un buen comportamiento. Como la economía de hecho lo tuvo, en ese mismo periodo el salario mínimo creció un 25 por 100 en términos reales<sup>12</sup>.

### 3. Respuesta a la crisis internacional: 2009-2010

La quiebra del banco Lehman Brothers generó una gran restricción de crédito en la economía mundial. De un día para otro, la incertidumbre sobre la solvencia de las instituciones bancarias en Estados Unidos y en Europa llevó al sistema bancario mundial a un comportamiento defensivo de contención del crédito y fuga hacia activos de menor riesgo, como títulos públicos emitidos por los países más ricos. Hubo una devaluación de los títulos privados y las materias primas, que incrementó aún más el movimiento de venta de activos dada la búsqueda desenfrenada de liquidez por parte de las instituciones financieras. Los bancos centrales de los países avanzados respondieron a ese movimiento con una expansión récord de la liquidez mundial, pero aún así los países más ricos entraron en recesión, impulsados por la caída sustancial del nivel de actividad de la economía estadounidense.

El primer impacto de la crisis internacional sobre Brasil se manifestó de dos maneras: una contracción abrupta y sustancial de la oferta de crédito, así como una gran incertidumbre sobre la solvencia de algunos grupos empresariales exportadores. En primer lugar, a finales de 2008, aproximadamente el 20 por 100 de la oferta de crédito interno en Brasil tenía como fuente de financiación (*funding*) la captación de recursos fuera del país. Así, cuando la crisis se extendió y la oferta mundial de

---

<sup>12</sup> De acuerdo con la comparación entre promedios anuales.

crédito cayó, los bancos brasileños respondieron con una contracción de su oferta interna de crédito. En segundo lugar, durante el periodo de fuerte revaluación del real, en 2007 y en la primera mitad de 2008, varias empresas exportadoras brasileñas aprovecharon sus ingresos en moneda extranjera para montar operaciones especulativas apostando por la revaluación del real<sup>13</sup>. Cuando Lehman Brothers quebró y el tipo de cambio subió, algunas de esas empresas brasileñas sufrieron grandes pérdidas patrimoniales y se vieron casi en quiebra. La conjunción de estos dos movimientos hizo que la quiebra de Lehman Brothers generase un cuadro de incertidumbre sobre la solvencia de las grandes empresas exportadoras brasileñas en un momento de caída en la captación internacional de fondos por parte de los bancos brasileños, lo cual produjo una aguda contracción crediticia en el país a finales de 2008.

El segundo impacto de la crisis internacional sobre Brasil llegó por la vía del comercio exterior, debido a la caída en el volumen de comercio internacional y la reducción abrupta de los precios de las materias primas generadas por la recesión en los países avanzados. Como los valores del real y del mercado bursátil brasileño estaban intensamente asociados a los precios internacionales de las materias primas, la quiebra de Lehman Brothers fue seguida de una fuerte reducción del valor de las acciones brasileñas y una devaluación rápida y sustancial del tipo de cambio. Esos dos movimientos generaron pérdidas patrimoniales para el sector privado brasileño, que a su vez respondió a la crisis con el aplazamiento o cancelación de inversiones a finales de 2008 e inicios de 2009. Para completar el cuadro, el clima general de incertidumbre económica y el impacto recesivo de la depreciación del tipo cambio sobre el poder adquisitivo de las familias brasileñas resultó también en una desaceleración del crecimiento del consumo privado.

La crisis financiera internacional de finales de 2008 causó una «recesión técnica» en Brasil, esto es, dos trimestres consecutivos de caída del PIB: el último trimestre de 2008 y el primero de 2009. Considerando las cifras ajustadas estacionalmente, el PIB cayó un 5 por 100 en apenas seis meses, lo cual generó enormes dudas sobre la capacidad brasileña de retomar una trayectoria de expansión económica a medio plazo, sobre todo por parte de los analistas de los mercados financieros que tenían la década de 1990 como referencia sobre el modo en que el gobierno brasileño respondía a turbulencias en el resto del mundo.

Contrariando las expectativas de los mercados, el Gobierno de Lula adoptó una postura sin precedentes en la historia reciente del país: una política de combate a los efectos de la crisis internacional mediante medidas

---

<sup>13</sup> Esas operaciones consistían en un complejo conjunto de contratos de derivados (denominados *target forward*) que no poseían una protección (*hedge*) adecuada para la parte vendedora en dólares en el caso de un aumento del tipo de cambio del real respecto al dólar.

expansionistas en las áreas fiscal, monetaria y crediticia. En líneas generales, las principales acciones del gobierno pueden ser agrupadas en cinco tipos de medidas: (1) el aumento de liquidez y la reducción del tipo de interés básico (SELIC); (2) la conservación de la red de protección social y de los programas de inversiones públicas incluso en un contexto de caída de los ingresos del gobierno; (3) las reducciones tributarias temporales y permanentes; (4) el aumento de la oferta de crédito por parte de los bancos públicos; y (5) el aumento de la inversión pública en vivienda. Para facilitar el análisis consideraremos cada uno de estos grupos de medidas individualmente.

Empezando por la cuestión financiera, el gobierno brasileño combatió la restricción de crédito mediante una expansión de la liquidez, tanto en moneda doméstica como extranjera, para los bancos y empresas brasileñas. En el ámbito doméstico, las autoridades monetarias redujeron los depósitos obligatorios de las instituciones financieras privadas en el BCB como incentivo para que los bancos grandes financiaran a las entidades de menor tamaño en el mercado interbancario. En el campo externo, el BCB utilizó parte de las reservas internacionales del país para financiar las exportaciones y las necesidades de liquidez externa por parte de los bancos brasileños. Esas iniciativas consistieron en operaciones de venta a plazo de dólares para los bancos y exportadores, en la venta de contratos derivados en los cuales el BCB asumía una posición vendedora en dólares (*swaps* cambiarios) y en la oferta de recursos para que los bancos financiaran las exportaciones (los llamados contratos de Adelanto sobre Contrato de Cambio y de Adelanto sobre Instrumentos Cambiarios Entregados). En cuanto a la política monetaria, como la inflación aún era alta a finales de 2008, el BCB inicialmente interrumpió la elevación del tipo SELIC después de la caída de Lehman Brothers. El tipo de interés básico permaneció en el 13,75 por 100 anual hasta enero de 2009, cuando la inflación dio señales consistentes de caída y el BCB inició un nuevo ciclo de reducción de su tipo básico de interés. La reducción total del SELIC continuó hasta septiembre de 2009, cuando el tipo alcanzó el 8,75 por 100 anual.

En segundo lugar, incluso en un contexto de disminución del crecimiento de los ingresos primarios, el Gobierno de Lula optó por mantener inalterado su programa de gasto primario en 2009 y 2010. La variable de ajuste de la política fiscal fue el resultado primario recurrente del gobierno federal, que cayó de una media del 2,4 por 100 del PIB en el periodo 2006-2008 al 1,3 por 100 del PIB entre 2009 y 2010<sup>14</sup>. Los principales factores que llevaron a un gasto creciente fue el incremento de las transferencias de renta, de las inversiones públicas y de los gastos salariales del servicio

---

<sup>14</sup> En 2010, el gobierno realizó una operación conjunta de cesión de derechos de explotación de petróleo a PETROBRAS y de la capitalización de la misma empresa. El saldo final de lo recibido por la cesión onerosa y gastos de la capitalización de PETROBRAS fue un ingreso primario líquido no recurrente del 0,8 del PIB para el gobierno federal ese año.

público. El aumento previsto para el salario mínimo fue mantenido, y eso elevó los gastos en protección social, el abono salarial y el seguro de desempleo entre 2009 y 2010. En el mismo sentido, el gobierno continuó ampliando su programa de lucha contra la pobreza, con el aumento del número de familias atendidas por el programa *Bolsa Família*. En el lado de la inversión, siguiendo la programación del PAC, el gobierno amplió sus gastos en infraestructura, sobre todo en las áreas del transporte y de la logística, y PETROBRAS incrementó su inversión en la explotación y producción de petróleo. Finalmente, en lo que atañe al servicio público, el gobierno mantuvo un programa de aumento de los concursos públicos y el reajuste gradual de los salarios de las principales carreras de la función pública a lo largo del periodo 2009-2010.

El tercer frente de acción del gobierno se dio en el campo tributario, con la adopción de una serie de rebajas para evitar una caída mayor del nivel de actividad económica a finales de 2008 e inicios de 2009, así como promover un retorno más rápido del consumo y de la inversión a partir de entonces. Las principales deducciones empezaron a finales de 2008, cuando el gobierno redujo los tipos del IPI sobre los automóviles. En aquel momento la reducción de la oferta de crédito había ocasionado una gran acumulación de *stocks* en el sector automotriz y, por lo tanto, era necesario adoptar una medida de estímulo a las ventas para que la producción fuese retomada. La reducción del IPI fue posteriormente ampliada a otros bienes de consumo duraderos y, cuando la economía retomó el crecimiento de modo sostenible, los tipos del IPI volvieron gradualmente a la situación precrisis de 2008. Las deducciones continuaron con la reducción de los tributos sobre las inversiones, en forma de amortización acelerada para las inversiones realizadas en 2009 y de devolución más rápida de los tributos indirectos federales (PIS/COFINS) pagados en la compra de bienes de capital. El paquete de deducciones también involucró un cambio permanente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), con la creación de dos nuevas fases intermedias de tributación, para así beneficiar principalmente a la clase media brasileña.

La cuarta línea de acción para combatir la crisis internacional se manifestó en el mercado de crédito mediante la expansión de la oferta crediticia por parte del Banco do Brasil, de la Caixa Econômica Federal y, principalmente, del BNDES. Empezando por los bancos públicos comerciales, la «huida hacia la calidad» derivada de la quiebra de Lehman Brothers generó un aumento sustancial en los depósitos realizados en las instituciones financieras federales. El Banco do Brasil y la Caixa Econômica Federal fueron los principales beneficiados por ese movimiento y, por lo tanto, estuvieron en condiciones favorables para atender la demanda de crédito de la economía entre 2009 y 2010. Desde el punto de vista macroeconómico, la

acción empresarial del Banco do Brasil y de la Caixa Econômica Federal compensó parcialmente la desaceleración del crecimiento de la oferta de crédito por parte del sector privado. Pasando al BNDES, la caída de la financiación privada a largo plazo a partir de fuentes externas de captación llevó al gobierno a asumir un papel más activo en la financiación de la inversión. En ese campo la principal iniciativa fueron los préstamos del gobierno federal al BNDES, que a su vez utilizó los recursos así captados para expandir sus operaciones de crédito en el periodo 2009-2010. Los principales objetivos de esas operaciones fueron la inversión a largo plazo, sobre todo en infraestructura, y la financiación de capital circulante para micro y pequeñas empresas. Las financiaciones fueron realizadas con tipos de interés subsidiados, pues además de proveer los recursos al BNDES, el gobierno federal también asumió parte de los costes operativos de algunas operaciones, mediante la uniformización del tipo de interés en algunas líneas de crédito ofertadas por aquel banco.

Finalmente, el gobierno federal lanzó un amplio programa de inversión en viviendas en 2009, el programa *Minha Casa Minha Vida* [Mi Casa Mi Vida] (MCMV), destinado a ampliar el acceso de la población de bajos ingresos a la vivienda. En retrospectiva, el MCMV inició la construcción de un millón de viviendas en 2009 y 2010 y, de esa forma, incentivó fuertemente el crecimiento de la construcción civil en dicho periodo. Desde el punto de vista macroeconómico, la lógica de MCMV fue estimular el crecimiento de un sector muy intensivo en trabajo y poco intensivo en importaciones, como un instrumento generador de empleo y renta. Desde el punto de vista social, la lógica del MCMV fue ampliar la red de protección e inclusión social construida por el gobierno federal con el acceso subsidiado a la vivienda para la población más pobre. El MCMV fue realizado de dos formas, una directa y otra indirecta. En la vía directa, el gobierno federal contrató la construcción de viviendas con el sector privado y, en colaboración con los gobiernos estatales y municipales, dispuso estas viviendas para la población de bajos ingresos mediante un pago simbólico de cuotas por parte de los prestatarios. En la vía indirecta, el gobierno utilizó recursos propios y excedentes del *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço* (FGTS) para subsidiar la financiación de inmuebles para la población de bajos ingresos. En ese caso, la iniciativa partió del acuerdo entre el prestatario y las constructoras, con el gobierno ofreciendo subsidio en la entrada y en los tipos de interés de la financiación inmobiliaria.

El conjunto de acciones del Gobierno de Lula resultó en una rápida recuperación de la economía brasileña. El crecimiento empezó a recuperarse en la segunda mitad de 2009, pero debido a la fuerte caída del PIB a finales de 2008 e inicios de 2009, la economía brasileña registró una caída del 0,6 por 100 en 2009. La recuperación continuó a inicios de 2010 y Brasil alcanzó

un crecimiento de 7,5 por 100 en aquel año. Así, considerando el periodo 2009-2010 como un todo, el crecimiento medio de la economía fue del 3,3 por 100 anual. La caída y la posterior reanudación del crecimiento de la economía fueron impulsadas principalmente por la fuerte fluctuación de la inversión, que cayó un 10,3 por 100 en 2009 y creció un 21,8 por 100 en 2010. Como promedio, el crecimiento de la inversión fue del 4,6 por 100 anual en el periodo 2009-2010, o sea, superior al crecimiento del PIB. El consumo de las familias también creció por encima del PIB, registrando una expansión media del 5,6 por 100 anual en el mismo periodo.

La variable de ajuste entre el fuerte crecimiento de la demanda doméstica y el lento crecimiento del PIB fue la caída en el saldo comercial de Brasil en los años 2009 y 2010. Considerando las cifras de las cuentas nacionales, las exportaciones de bienes y servicios permanecieron prácticamente estancadas en ese bienio. En ese mismo periodo, las importaciones aumentaron explosivamente, registrando un crecimiento real medio del 9,8 por 100 anual. Si examinamos las cifras de la balanza de pagos, el valor de las exportaciones brasileñas de bienes también se mantuvo prácticamente estable, pasando de 198 a 202 millardos de dólares entre 2008 y 2010. Por otro lado, el crecimiento del valor de las importaciones de bienes fue mayor, pasando de 173 a 182 millardos de dólares entre 2008 y 2009. El resultado de ese movimiento fue una nueva caída en el saldo por cuenta corriente de Brasil, pero aún así el país logró acumular reservas internacionales debido a la entrada líquida de capitales extranjeros en la economía.

Más específicamente, una vez pasado el golpe inicial que supuso la quiebra de Lehman Brothers, e iniciada la fuerte expansión de liquidez por parte de los países centrales, el capital extranjero volvió a fluir a Brasil, atraído tanto por la recuperación de la economía como por el tipo de interés básico, aún alto. A pesar del esfuerzo del Gobierno de Lula por reducir el tipo SELIC, el tipo de interés básico continuó muy alto en 2009 y 2010, sobre todo en un contexto de tipos de interés básicos próximos a cero en el resto del mundo. Así, durante ese bienio, se produjo una entrada líquida de 171 millardos de dólares en la economía brasileña, siendo 73 vía inversión directa y 113 como inversión en cartera. En las otras modalidades de inversión extranjera hubo una salida líquida de 15 millardos de dólares.

La fuerte entrada de capitales extranjeros tuvo lugar en un contexto de elevación de los precios de las materias primas y de revaluación del real a lo largo de 2010. Tras la absorción inicial de las pérdidas patrimoniales generadas por la crisis de 2008, la alta liquidez inyectada por los bancos centrales de Estados Unidos, Europa y Japón en la economía mundial creó un ambiente propicio para la elevación del precio de las materias primas, sobre todo debido a la recuperación de la demanda china de productos básicos. El buen comportamiento macroeconómico de Brasil en el combate contra los efectos de la crisis

internacional también redujo la prima de riesgo del país en un contexto en el cual el tipo de interés básico (SELIC) era bien elevado en comparación con los tipos de interés internacionales. El resultado inevitable de esa combinación fue una fuerte revaluación del tipo de cambio brasileño, que cayó de 2,34 a 1,66 reales por dólar entre a finales de 2008 y finales de 2010.

Finalmente, pasando a la política monetaria, la desaceleración del crecimiento de la economía a finales de 2008 e inicios de 2009 tuvo un efecto inicial de reducción sobre la inflación brasileña. Sin embargo, a medida que la economía se recuperó y los precios de las materias primas internacionales volvieron a subir fuertemente, la inflación se volvió a acelerar y cerró el bienio 2009-2010 con tendencia alcista. En cifras, la inflación anual cayó del 5,9 al 4,3 por 100 entre 2008 y 2009, volviendo a subir hasta el 5,9 por 100 en 2010. La elevación de la inflación a lo largo de 2010 llevó al BCB a aumentar el tipo SELIC en abril de aquel año. El ciclo total de elevación fue moderado, y apenas duró tres meses, haciendo que el tipo de interés básico subiese del 8,75 al 10,75 por 100 entre abril y julio de 2010.

Desde el punto de vista de la estrategia de la política económica, el movimiento del BCB marcó el inicio de la reversión de las medidas de estímulo adoptadas para combatir los efectos de la crisis financiera internacional. A finales de 2010, ese movimiento fue complementado por una elevación de los depósitos obligatorios de los bancos y por una reducción del crecimiento de los gastos primarios del gobierno federal. Así, antes de que finalizara el mandato de Lula, Brasil empezó a adoptar una política macroeconómica más restrictiva entendiendo que lo peor de la crisis internacional ya había pasado y que la economía brasileña podría continuar creciendo sin estímulos adicionales por parte del Gobierno.

#### 4. Nuevo escenario: 2011-2012

El Gobierno de Dilma comenzó el año 2011 dando continuidad a las acciones restrictivas iniciadas al final del Gobierno de Lula. Por el lado monetario, el BCB retomó la elevación del tipo de interés básico (SELIC) en enero de 2011 y prosiguió en esa trayectoria hasta julio de aquel año, cuando el tipo básico de interés alcanzó el 12,5 por 100 anual. Del lado fiscal, el gobierno emprendió una fuerte contención de sus gastos y elevó sustancialmente su resultado primario a lo largo de 2011. La estrategia en la que se enmarcaban estas dos medidas era combatir la inflación y promover un «aterrizaje suave» (*soft landing*) de la economía brasileña para un ritmo de crecimiento entre el 4 y el 5 por 100 anual. Tras los estímulos adoptados en 2009 y 2010, ha sido necesario retomar una política macroeconómica menos expansionista sin, no obstante, abandonar las conquistas sociales

del pasado. En ese sentido, el esfuerzo de elevación en el resultado primario fue acompañado del mantenimiento de la política de elevación del salario mínimo y de la expansión de la red de protección social y de combate a la pobreza. La contención del crecimiento del gasto público se concentró en el gasto corriente y en el coste salarial de los empleados públicos, si bien en 2011 el gobierno también emprendió una reestructuración de la planificación y la ejecución de sus inversiones en infraestructura, que provocó una reducción temporal en los desembolsos de esos programas.

El Gobierno de Dilma también comenzó con una preocupación especial por reducir el tipo de interés real del país y evitar una revaluación excesiva de la moneda. Por un lado, incluso después de la reducción verificada a lo largo del Gobierno de Lula, el tipo de interés básico de Brasil continuaba elevado en comparación con el resto del mundo a inicios de 2011, lo cual ocasionaba un gasto considerable del gobierno en concepto de pago de intereses por la deuda pública. Por otro lado, la revaluación del real en 2010 había situado el tipo de cambio real brasileño en un nivel muy bajo a inicios de 2011, lo que a su vez comprometía la competitividad internacional de la economía y no dejaba mucho espacio para una nueva revaluación cambiaria como instrumento de lucha contra la inflación. Así, para evitar un aumento excesivo del tipo de interés básico (SELIC), que a su vez presionaría a la baja el tipo de cambio real, el gobierno complementó sus acciones restrictivas de política macroeconómica con medidas destinadas a desacelerar la velocidad de expansión del crédito en 2011.

Más específicamente, al inicio de 2011 el Gobierno de Dilma adoptó una serie de medidas «macroprudenciales» de elevación de los depósitos obligatorios y de los requerimientos de capital de los bancos para reducir la velocidad de expansión del crédito en el país. La estrategia de esas medidas fue abandonar los estímulos a la expansión de operaciones de crédito de riesgo elevado para fortalecer la situación patrimonial de los bancos brasileños y, al mismo tiempo, evitar un aumento excesivo del tipo de interés básico (SELIC). Las medidas macroprudenciales también fueron acompañadas por una elevación del IOF incidente sobre las operaciones de crédito personal, para elevar los tipos de interés de mercado y desacelerar el crecimiento de la financiación para el consumo.

Desde el punto de vista macroeconómico, las medidas macroprudenciales tuvieron éxito en desacelerar el crecimiento del crédito de Brasil y reducir el aumento del tipo de interés básico necesario para combatir la inflación. Sin embargo, el efecto de esas medidas sobre el nivel de actividad económica también acabó siendo mayor de lo esperado inicialmente por el gobierno debido a un factor exógeno a la política económica brasileña: el rápido deterioro del escenario económico internacional a lo largo de 2011.

En primer lugar, tras una recuperación inicial en 2010, la ausencia de políticas efectivas de estímulo al crecimiento en Estados Unidos y en la Unión Europea acabó por comprometer el crecimiento de esas economías en 2011. En segundo lugar, China también experimentó una desaceleración de su crecimiento en 2011, una vez que, como Brasil, el gobierno chino decidió adoptar una política macroeconómica más restrictiva de combate a la inflación. Finalmente, también se produjo un aumento de la incertidumbre económica mundial a mediados de 2011, cuando se creó una situación de *impasse* sobre la elevación del techo de endeudamiento público en Estados Unidos y se incrementó el riesgo de *default* de la deuda pública por parte de las economías más frágiles de la Unión Europea. Como Brasil ya había adoptado medidas restrictivas al inicio de 2011, el deterioro del escenario internacional acabó por multiplicar el impacto negativo de las acciones iniciales del gobierno y resultó en una fuerte desaceleración del PIB brasileño en 2011 y 2012.

El Gobierno de Dilma reaccionó rápidamente al deterioro del escenario internacional y a la reducción del crecimiento de la economía. En el campo monetario, el BCB comenzó a reducir el tipo de interés básico (SELIC) ya en agosto de 2011 y prosiguió con ese movimiento hasta octubre de 2012, cuando alcanzó un tipo de interés básico del 7,25 por 100. En términos históricos, ese movimiento representó una rápida convergencia de Brasil con el tipo básico de interés real vigente en el resto del mundo. En el terreno fiscal, el gobierno federal retomó una política más expansionista a lo largo de 2012, promoviendo un reajuste substancial del salario mínimo e incrementando la inversión pública, sobre todo vía subsidios a la construcción de viviendas dentro del programa MCMV. La expansión de esos gastos fue complementada por una serie de reducciones tributarias y por el reajuste de los beneficios del programa *Bolsa Família* y el incremento del gasto federal en educación. Finalmente, el gobierno también redujo el IOF sobre el crédito personal e incrementó la liquidez del sistema financiero mediante la reducción de los depósitos obligatorios de los bancos.

A pesar de las acciones expansionistas mencionadas, el ritmo de crecimiento del PIB brasileño se desaceleró al 1,8 por 100 anual en el periodo 2011-2012. Desde punto de vista de la demanda interna, esa desaceleración fue el resultado de la retracción de la inversión y de la caída en el incremento del consumo, que a su vez reflejaban tanto los impactos aplazados de las acciones restrictivas adoptadas por el gobierno brasileño a finales de 2010 e inicios de 2011, como el incremento de la incertidumbre económica mundial a finales de 2011 e inicios de 2012. Desde el punto de vista de la demanda externa, la desaceleración del crecimiento del PIB también fue el resultado de la menor expansión del volumen de exportaciones de Brasil, sobre todo hacia Argentina, que se enfrentó a problemas

cambiarios y adoptó una serie de medidas comerciales restrictivas en 2011 y 2012. Debido al desfase entre las decisiones y los efectos de la política macroeconómica, los impactos de las medidas expansionistas adoptadas por el Gobierno de Dilma desde finales de 2011 solo tendrán un efecto pleno sobre el crecimiento del PIB brasileño a lo largo de 2013.

Incluso en un escenario de desaceleración del crecimiento, la inflación brasileña permaneció elevada en 2011 y 2012 debido a la combinación de impactos desfavorables en algunos precios agrícolas con la aceleración de la inflación de los servicios. Más específicamente, como se mencionó en la sección anterior, hubo un fuerte incremento de los precios de las materias primas a finales de 2010. Ese movimiento se mantuvo a inicios de 2011 y fue agravado por una pésima cosecha de caña de azúcar en Brasil, lo que a su vez elevó substancialmente el precio del etanol. La subida del precio del etanol también presionó al alza el precio de la gasolina en 2011<sup>15</sup>, comportándose como una especie de *minichoque* del petróleo restringido a Brasil. Para empeorar la situación, a finales de 2012 hubo otro impacto desfavorable en los precios de las materias primas agrícolas, debido a problemas climáticos en Estados Unidos, que presionaron al alza los precios internacionales del grano. Como el incremento del precio del grano también elevó los precios de las carnes, se aceleró la inflación de los precios de los alimentos en Brasil a finales de 2012.

Pasando a la inflación en el precio de los servicios, desde 2006 la aceleración del crecimiento de la economía en un contexto de desaceleración del crecimiento de la población en edad activa ha generado una tendencia a la baja de la tasa de desempleo en Brasil, lo que a su vez ha ampliado el poder de negociación de los trabajadores en las negociaciones salariales. En 2011 y 2012 ese movimiento de largo plazo aumentó la inflación de los precios de los servicios en un contexto de impactos adversos en los precios de los alimentos y los combustibles. El resultado final de esa combinación fue una elevación de la tasa de inflación del 5,1 por 100 entre 2009 y 2012, hasta el 6,2 por 100 en el bienio siguiente.

Finalmente, el aumento de la inflación en 2011 y 2012 también fue causado por la depreciación del tipo de cambio al final del periodo. De acuerdo con lo sucedido en 2009 y 2010, cuando se registró una sustancial revaluación del real y el «desvanecimiento» de una gran parte del crecimiento de la demanda doméstica en el resto del mundo, el Gobierno de Dilma adoptó una postura más activa en el mercado de cambio en 2011 y 2012, interviniendo puntualmente para evitar una apreciación excesiva del real. El resultado de esas intervenciones, junto con la evolución de la economía mundial y de la política monetaria brasileña, acabó por eliminar parte de

---

<sup>15</sup> La gasolina contiene del 20 al 25 por 100 de etanol en Brasil.

la revaluación cambiaria verificada en 2009 y 2010. En números, el tipo de cambio del real frente al dólar pasó de 1,67 a finales de 2010 a 1,84 a finales de 2011 y a 2,05 a finales de 2012. Considerando las medias anuales, hubo una depreciación del 17 por 100 en el tipo de cambio nominal del real por dólar en 2012, lo que a su vez generó una presión inflacionista del 0,7 a un punto porcentual en aquel año<sup>16</sup>.

A pesar de la depreciación cambiaria, el saldo comercial brasileño cayó en 2011 y 2012, en virtud de la desaceleración del crecimiento de la economía mundial y de la evolución de los precios internacionales de las materias primas, sobre todo de los metales en 2012. El hierro era uno de los principales elementos minerales de exportación de Brasil en el periodo. La reducción del saldo comercial tuvo lugar en un contexto de crecimiento de las exportaciones y de las importaciones, es decir, el valor de las exportaciones brasileñas se incrementó de 202 a 245 millardos de dólares entre 2010 y 2012, mientras el valor de las importaciones pasó de 182 a 226 millardos de dólares en el mismo periodo. Como veremos en la última sección, la elevación de la competitividad internacional de la economía brasileña es uno de los principales retos de la política económica del gobierno federal en los próximos años. En el terreno financiero, a pesar del empeoramiento en el escenario externo y de la desaceleración del crecimiento de la economía brasileña, el bienio 2011 y 2012 estuvo marcado por un pequeño incremento de la entrada líquida de capitales extranjeros en el país, es decir, el saldo de la cuentas de capital y financiera de la balanza de pagos con el resto del mundo se incrementó de 171 millardos en 2009 y 2010 a 187 en 2011 y 2012.

Finalmente, considerando el periodo 2011-2012 conjuntamente, el resultado primario aumentó incluso tras la expansión fiscal de 2012. En cifras, la media del resultado primario recurrente del gobierno federal pasó del 1,3 por 100 del PIB entre 2009 y 2010 hasta el 2 por 100 del PIB en 2011 y 2012<sup>17</sup>. En términos económicos, esa elevación del resultado primario representó tanto el inicio de la eliminación gradual de la política fiscal adoptada para combatir la crisis de 2008 como la adaptación de los ingresos y los gastos del gobierno federal al nuevo contexto doméstico e internacional, en el cual un tipo de interés real más bajo no requiere el mismo nivel de resultado primario que el verificado antes de la crisis internacional de 2008 para promover la reducción del endeudamiento público en relación al PIB. La prueba de ese cambio reside en el hecho de que, incluso en un escenario económico adverso, la deuda neta del sector público brasileño continuó cayendo en 2011 y 2012, y llegó a un 35 por 100 del PIB en ese periodo.

---

<sup>16</sup> Las estimaciones más recientes de *pass-through* del cambio para los precios en Brasil varían del 4 al 6 por 100 en doce meses, es decir, una elevación del 10 por 100 en el tipo de cambio tiende a elevar la inflación brasileña entre el 0,4 y el 0,6 por 100 en el horizonte de un año.

<sup>17</sup> Esta cifra no incluye la retirada del 0,3 por 100 del PIB del Fondo Soberano do Brasil en 2012.

Pasando al desarrollo institucional, los dos primeros años del Gobierno de Dilma estuvieron marcados por una serie de reformas importantes en la actuación del Estado y en el funcionamiento de la economía. Veamos las diferentes actuaciones de manera separada.

En el terreno de la política social, el gobierno federal amplió su actuación en la lucha contra la pobreza con el incremento del valor de las transferencias de renta para las familias con niños y adolescentes. El gobierno federal también inició un amplio programa de incentivo a la enseñanza técnica y a la cualificación de la mano de obra, el PRONATEC, mediante la ampliación de la concesión de becas de estudio y ayuda financiera a los estudiantes.

En lo que atañe a la función pública, el Gobierno de Dilma completó la reforma de la seguridad social del sector público, iniciada por el Gobierno de Lula, con la creación del *Fundo de Previdência Complementar para os Servidores Públicos Federais*, el FUNPRESP. Desde un punto de vista económico, el FUNPRESP tiende a igualar la situación de los funcionarios públicos con los trabajadores del sector privado<sup>18</sup> y a crear un vehículo importante de financiación de largo plazo para la economía brasileña.

En el terreno de las «minirreformas» institucionales, el Gobierno de Dilma llevó a término tres medidas importantes iniciadas por el Gobierno de Lula: la reforma del sistema brasileño de defensa de la competencia; la autorización para la creación del catastro positivo de personas físicas ligado al sistema financiero; y la regulación del margen de preferencia para los productos nacionales en las compras del gobierno federal. En ese mismo sentido, el Gobierno de Dilma también eliminó el umbral mínimo para la reducción del tipo de rentabilidad básico mediante la vinculación del tipo de remuneración del ahorro al tipo de interés básico (SELIC). Ese cambio fue realizado solo para nuevos depósitos en libreta de ahorro para de este modo preservar los derechos adquiridos por los ahorradores.

En cuanto a la parte tributaria, el Gobierno de Dilma inició la reducción de los pagos de las empresas mediante el cambio de la base de contribución patronal al INSS en los sectores más intensivos en trabajo. Más específicamente, el gobierno eliminó la contribución patronal sobre los salarios a cambio de una contribución patronal reducida sobre la facturación. Ese cambio generó una bajada líquida para el conjunto de las empresas afectadas y contribuyó a moderar el crecimiento de los costes laborales, sobre todo en la industria.

En el área de la inversión, el Gobierno de Dilma también inició un amplio programa de concesiones de infraestructura, para reducir costes y aumentar la competitividad internacional de Brasil. Esa iniciativa amplió

---

<sup>18</sup> Las reglas del FUNPRESP solo valen para funcionarios públicos nuevos y entrarán en vigor a inicios de 2013.

las concesiones de carreteras y ferrocarriles previstas por el PAC e incluyó puertos y aeropuertos en el programa brasileño de concesiones.

A finales de 2012, el Congreso nacional aprobó la propuesta del Gobierno de Dilma para la reducción de las tarifas de la energía eléctrica, la cual entró en vigor a inicios de 2013 y consistió en dos movimientos: (1) la disminución de los gravámenes federales sobre la energía eléctrica; y (2) la disminución de los costes de generación, transmisión y distribución de concesiones que retornarían al Estado brasileño en los próximos años.

## 5. Balance general

Los últimos diez años de política económica estuvieron marcados por la creación de un nuevo modelo de desarrollo de la economía brasileña, basado en la expansión del mercado interno y con una fuerte actuación del Estado para reducir la desigualdad en la distribución de la renta. En líneas generales ese cambio puede ser descrito mediante cinco eventos o decisiones económicas: (1) el escenario externo favorable implicó una elevación sustancial de los términos de intercambio de la economía brasileña con el resto del mundo<sup>19</sup>; (2) las ganancias derivadas de un escenario internacional favorable fueron canalizadas hacia la reducción de las vulnerabilidades financieras del país y hacia la aceleración del crecimiento, estimulado por la inversión y el consumo domésticos; (3) la política de estímulo al crecimiento ha sido acompañada por una serie de acciones para mejorar la distribución de la renta, lo que ha creado un círculo virtuoso entre la expansión del empleo y del consumo, por una parte, y de la productividad y de la inversión, por otra; (4) la mejora en el comportamiento macroeconómico generó un fuerte proceso de inclusión social con la reducción de la tasa de desempleo, el incremento de los salarios reales y la ampliación del acceso de la población brasileña al crédito; y (5) la mejora en los términos de intercambio de Brasil y la evolución del escenario internacional acabaron generando una fuerte revaluación cambiaria, que comprometió la competitividad de la industria brasileña, sobre todo en los últimos cuatro años. Para completar nuestro análisis veamos cada uno de esos puntos por separado.

Comenzando por el escenario internacional, la Figura 1 presenta la evolución de los términos de intercambio internacionales de Brasil. Como se mencionó en las secciones anteriores, es posible identificar un claro

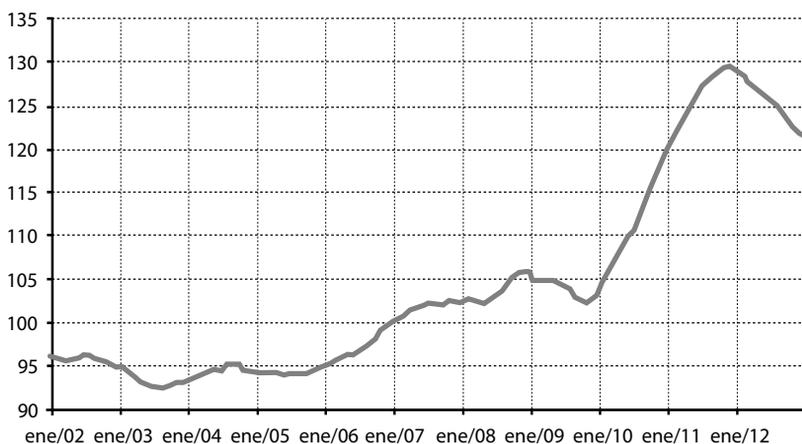
---

<sup>19</sup> Los términos de intercambio corresponden a la división del índice de precios de las exportaciones por el índice de precios de las importaciones, lo que mide el poder de compra internacional de los bienes exportados por un país.

movimiento de alza a partir de 2006, cuando la aceleración del crecimiento mundial impulsada por China comenzó a tener un efecto más pronunciado sobre los precios de las materias primas agrícolas y minerales exportadas por Brasil. Ese primer impulso favorable fue interrumpido por la crisis internacional de septiembre de 2008, pero, a medida que la economía mundial se recuperó y los países avanzados aumentaron considerablemente la liquidez mundial para combatir la crisis financiera, los precios de las materias primas subieron fuertemente y arrastraron los términos de intercambio de Brasil nuevamente al alza a partir de 2010. Comparando las medias anuales, los términos de intercambio de Brasil aumentaron un 36 por 100 entre 2006 y 2011. En 2012 el deterioro del escenario internacional generó una pequeña caída en los términos de intercambio brasileños, que aún así cerraron ese año un 28 por 100 por encima de lo verificado diez años antes.

FIGURA 1

ÍNDICE DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO EN BRASIL  
(MEDIA MÓVIL DE 12 MESES, 2006=100)



Fuente: IPEADATA/FUNCEX.

La mejora en los términos de intercambio tuvo un fuerte efecto expansivo sobre la economía brasileña. Por un lado, el incremento de los ingresos por exportaciones aumentó las ganancias de las empresas y la recaudación tributaria del gobierno, lo que a su vez estimuló la inversión privada y atenuó la restricción fiscal sobre la política económica. Por otra parte y más importante, la mejora en los términos de intercambio en un régimen de cambios fluctuantes generó una revaluación sustancial del real, que a su vez tuvo un gran impacto positivo sobre el consumo y las inversiones

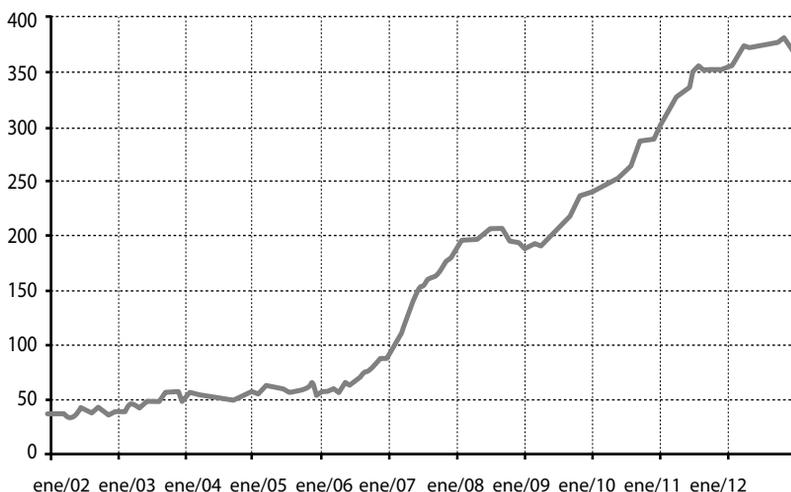
privadas a corto plazo. De manera más específica, como mencionamos anteriormente, la historia económica brasileña indica que periodos de fuerte revaluación cambiaria vienen generalmente acompañados de una fuerte expansión de la demanda doméstica, una vez que la caída del tipo de cambio tiende a incrementar los salarios reales de los trabajadores y proporcionar ganancias de capital para las empresas a corto plazo. En el periodo de 2003 a 2012 el escenario internacional permaneció favorable durante la mayor parte del tiempo, lo que dio un fuerte impulso inicial a la expansión de la economía.

Los periodos de bonanza internacional no son novedad en la historia brasileña. En la década de 1970 la mejora de los términos de intercambio de Brasil se utilizó para financiar un programa de crecimiento basado en el endeudamiento externo, que acabó en una crisis económica cuando la situación mundial cambió a inicios de la de 1980. Más recientemente, durante la década de 1990, una nueva mejora de los términos de intercambio fue utilizada para financiar un programa de lucha contra la inflación, el *Plano Real*, basado en un tipo de cambio fijo y nuevamente en el endeudamiento externo, estrategia que a su vez acabó en una nueva crisis cambiaria cuando las condiciones internacionales se volvieron desfavorables en 1999. En ese punto entra en escena uno de los beneficios fundamentales traídos por la política económica de los gobiernos de Lula y Dilma: las ganancias proporcionadas por un escenario internacional favorable fueron utilizadas para reducir la fragilidad financiera de Brasil, de modo que cuando la situación internacional cambió en 2009 y después nuevamente en 2012 Brasil se enfrentó a la turbulencia internacional sin sufrir una crisis económica.

La reducción de la fragilidad financiera de la economía brasileña tuvo lugar básicamente de dos formas: una cambiaria y otra fiscal. En el frente cambiario, la política económica de los últimos diez años mantuvo el régimen de cambio fluctuante iniciado en 1999 con una innovación fundamental: la acumulación de reservas internacionales. Como se presenta en la Figura 2, las reservas internacionales de Brasil comenzaron a crecer con más intensidad a partir de 2006, tras el pago de la deuda del gobierno con el FMI y la mejora simultánea de los términos de intercambio internacionales mencionada anteriormente. La acumulación de reservas fue realizada bajo un pesado coste financiero, ya que durante todo el periodo analizado el tipo de interés pagado por el gobierno federal internamente permaneció bastante por encima del tipo de remuneración de sus reservas internacionales. A pesar de esa diferencia, la opción por acumular un gran *stock* de reservas internacionales fue una opción estratégica de los gobiernos de Lula y Dilma para construir un seguro contra las fluctuaciones de la economía mundial.

La elección se mostró acertada en 2009 y nuevamente en 2012, cuando el gobierno federal adoptó una respuesta anticíclica al deterioro del escenario internacional.

FIGURA 2  
RESERVAS INTERNACIONALES EN BRASIL – CONCEPTO LIQUIDEZ  
(EN MILLARDOS DE DÓLARES)

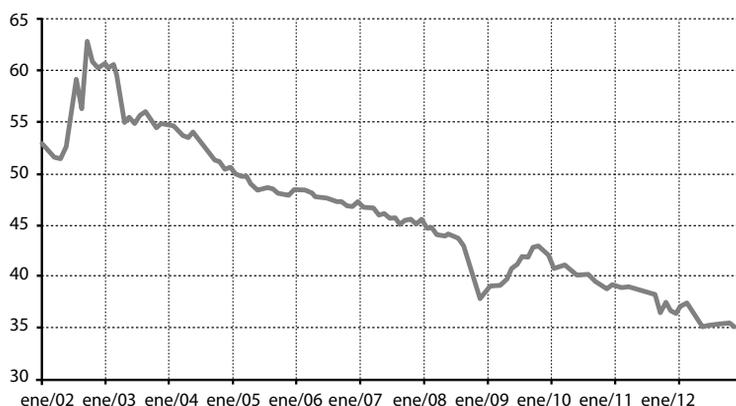


Fuente: BCB.

En el frente fiscal, la política económica de los últimos diez años también procuró reducir la fragilidad de las finanzas públicas ante impactos internos o externos mediante la disminución de la deuda neta del sector público en relación al PIB. Como ha sido mencionado en las secciones anteriores, ese movimiento fue inicialmente obtenido por la elevación del resultado primario del gobierno federal entre 2003 y 2005. Sin embargo, incluso cuando la política fiscal se volvió más expansionista a partir de 2006, el gobierno federal mantuvo su resultado primario bastante por encima del nivel requerido para estabilizar su deuda pública en relación al PIB. Como se presenta en la Figura 3, el resultado final de esa opción fue una reducción sustancial de la deuda neta del sector público brasileño: del 60 al 35 por 100 del PIB desde finales de 2002 a finales de 2012.

FIGURA 3

## DEUDA LÍQUIDA DEL SECTOR PÚBLICO EN BRASIL (EN % DEL PIB)

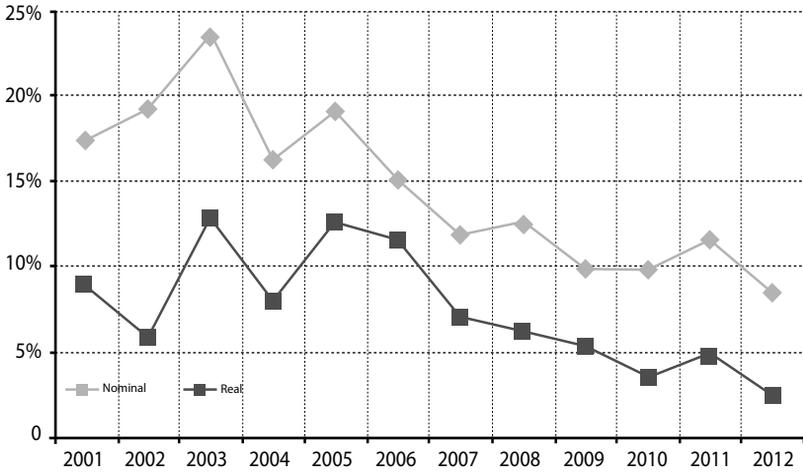


Fuente: BCB.

La reducción de la fragilidad financiera de Brasil posibilitó la adopción de una política más fuerte de estímulo al crecimiento a partir de 2006 y eso es un segundo punto distintivo de la política económica de los últimos diez años. Por la parte monetaria, esa política se materializó en la adopción de una meta de inflación estable del 4,5 por 100 anual, con una banda de fluctuación de dos puntos porcentuales para absorber los cambios bruscos de los precios que usualmente tienen lugar en Brasil. Contrariamente a las opiniones de los mercados, el pragmatismo del gobierno en la fijación de la meta de inflación acabó demostrándose compatible tanto con el control de la misma como con la reducción del tipo de interés real del país, como se muestra en las Figuras 4 y 5 respectivamente.

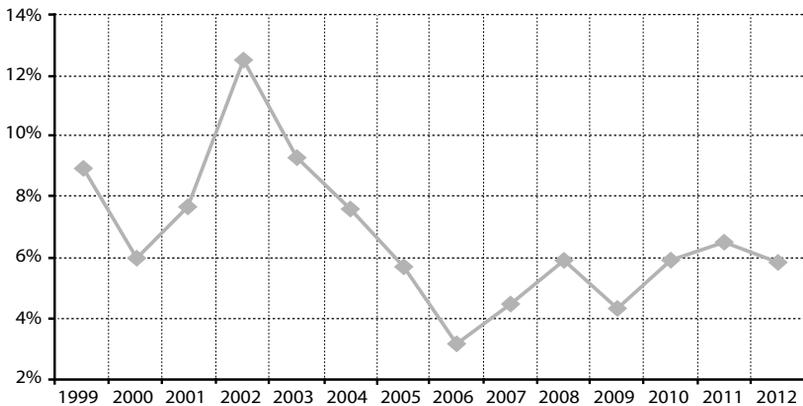
Desde el punto de vista fiscal, el principal estímulo al crecimiento provino del incremento de las transferencias de renta a las familias más pobres, como la elevación del salario mínimo y la expansión de la *Bolsa Família*, y del gasto público en inversión y educación. Para ilustrar ese movimiento, el Cuadro 1 presenta la evolución del resultado primario en relación al PIB del gobierno federal durante los últimos diez años. Los números indican que el incremento del ingreso primario del gobierno federal fue totalmente canalizado para elevar las transferencias de renta a las familias en relación al PIB. Los números también indican un incremento en la inversión federal, estimulado por el PAC y por el programa MCMV, así como un incremento del gasto en educación. En sentido contrario, durante los últimos diez años se registró una reducción del gasto federal en la nómina de los funcionarios y en el gasto corriente, exceptuando la educación, medidos en relación al PIB.

FIGURA 4  
TIPO DE INTERÉS NOMINAL Y REAL (SELIC), SEGÚN EL IPCA,  
ACUMULADOS EN 12 MESES (EN % ANUAL)



Fuente: IPEADATA/BCB e IBGE.

FIGURA 5  
TASA DE INFLACIÓN DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR EN BRASIL,  
SEGÚN EL IPCA (EN % ANUAL)



Fuente: IPEADATA/IBGE.

CUADRO I. RESULTADO PRIMARIO DEL GOBIERNO FEDERAL (EN % DEL PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variación 2012-02
1 - Ingreso primario bruto*	21,66	20,98	21,61	22,74	22,94	23,25	23,63	22,82	22,41	23,91	24,07	2,42
2 - Transferencias para estados y municipios	3,8	3,54	3,48	3,91	3,92	3,97	4,39	3,94	3,73	4,16	4,11	0,31
3 - Ingreso primario líquido (1-2)	17,86	17,44	18,13	18,84	19,02	19,29	19,25	18,88	18,68	19,74	19,96	2,10
4 - Gasto primario total*	15,72	15,14	15,59	16,38	16,96	17,12	16,42	17,96	17,44	17,48	18,24	2,52
4.1 - Personal y cargas sociales.	4,81	4,46	4,31	4,30	4,45	4,37	4,31	4,68	4,42	4,33	4,22	-0,59
4.2 - Transferencias de renta a las familias**	6,8	7,18	7,64	8,06	8,42	8,50	8,13	8,72	8,50	8,62	9,20	2,39
4.3 - Inversión	0,83	0,31	0,47	0,48	0,64	0,72	0,86	1,02	1,21	1,18	1,30	0,47
4.3.1 - Formación Bruta de Capital Fijo	0,83	0,31	0,47	0,48	0,64	0,72	0,86	0,99	1,18	1,01	1,06	0,23
4.3.2 - <i>Minha Casa Minha Vida</i>								0,03	0,02	0,17	0,24	0,24
4.4 - Subsidios y subvenciones	0,16	0,36	0,29	0,48	0,40	0,38	0,20	0,16	0,21	0,25	0,25	0,09
4.5 - Otros gastos	3,12	2,84	2,89	3,06	3,04	3,15	2,92	3,08	3,10	3,10	3,28	0,16
4.5.1 - Educación	0,33	0,28	0,32	0,33	0,33	2,78	0,40	0,49	0,57	0,62	0,71	0,38
4.5.2 - Otros Ministerios	2,79	2,55	2,56	2,73	2,72	2,17	2,52	2,60	2,53	2,48	2,57	-0,22
5 - Resultado primario* (3-4)	2,14	2,30	2,54	2,45	2,06		2,83	1,22	1,24	2,26	1,73	-0,41
6 - Operaciones no recurrentes***							-0,47		0,85		0,28	
7 - Resultado primario por encima del umbral (5+6)	2,14	2,30	2,54	2,45	2,06	2,17	2,36	1,22	2,09	2,26	2,01	-0,13
8 - Ajustes y discrepancia estadística	0,02	-0,02	0,16	0,14	0,11	0,07	0,00	0,09	0,00	-0,01	-0,06	-0,08
9 - Resultado primario por debajo del umbral (7-8)	2,16	2,28	2,70	2,60	2,17	2,23	2,35	1,31	2,09	2,25	1,95	-0,21

Fuente: Ministerio de Hacienda y cálculos del autor. \*Excluye operaciones no recurrentes. \*\*Prestaciones sociales y asistenciales, seguro de desempleo y pago salarial.

\*\*\*Corresponde al depósito y retirada de recursos del *Fundo Soberano do Brasil* en 2008 y 2012, respectivamente, y al impacto fiscal de la cesión onerosa de petróleo y el incremento de capital de PETROBRAS en 2010.

Desde el punto de vista del desarrollo a largo plazo, el incremento de las transferencias de renta del gobierno federal a las familias constituyó un elemento fundamental de la política económica de los gobiernos de Lula y Dilma, pues estimuló el crecimiento e hizo que los trabajadores se apropiaran de una parte mayor de ese crecimiento. Más específicamente, del lado de la demanda, la canalización del incremento de la recaudación hacia las transferencias de renta a los más pobres tuvo un impacto expansionista sobre la producción, dado que los más pobres tienen una propensión mayor a consumir que los más ricos. Por la parte de la distribución, como se mencionó anteriormente, el incremento de las transferencias de renta vía el aumento del salario mínimo y los programas de lucha contra la pobreza elevó el umbral mínimo de las negociaciones salariales e incrementó el poder de presión de los trabajadores, sobre todo en el sector servicios.

La economía brasileña respondió rápidamente al choque de demanda y de distribución resultante del aumento de las transferencias de renta del gobierno a los más pobres. El crecimiento del consumo se aceleró y eso llevó al incremento de la inversión, generando un círculo virtuoso de desarrollo basado en la expansión del mercado interno. Para ilustrar este movimiento, el Cuadro 2 presenta las tasas de crecimiento del PIB a partir de 2003 desde la perspectiva de la demanda. Si consideramos el periodo 2003-2010 en su conjunto, la inversión creció por encima del PIB durante la mayor parte del tiempo. Solamente en los años de ajuste macroeconómico (2003) o de deterioro del escenario internacional (2009 y 2012) la inversión creció por debajo del PIB. Más importante, la inversión creció un 77 por 100 en los últimos diez años, mientras que el consumo de las familias creció un 51 por 100 y el PIB un 42 por 100, o sea, el crecimiento inducido por el aumento en las transferencias de renta fue impulsado principalmente por la inversión. El crecimiento de los últimos diez años también ha estado caracterizado por un fuerte aumento de las importaciones, lo que a su vez se reflejó tanto en la mayor apertura de la economía brasileña como en la pérdida de competitividad de la industria nacional debido a la revaluación cambiaria, como será analizado más adelante.

El tercer punto distintivo de la política económica de los últimos diez años fue la fuerte expansión de los salarios reales y la reducción de la tasa de desempleo, sobre todo a partir de 2006. Más específicamente, como se muestra en la Figura 6, en el primer año del Gobierno de Lula la renta real media del trabajo cayó, debido a la alta inflación y al lento crecimiento de la economía en 2003. En los dos años siguientes, a medida que el gobierno federal recuperó la estabilidad macroeconómica del país, permaneció estable. Finalmente, a partir de 2006, cuando el gobierno federal adoptó una política macroeconómica más expansionista, creció rápidamente, mostrando una tasa media de crecimiento del 3,5 por 100 anual entre 2006 y 2012.

CUADRO 2

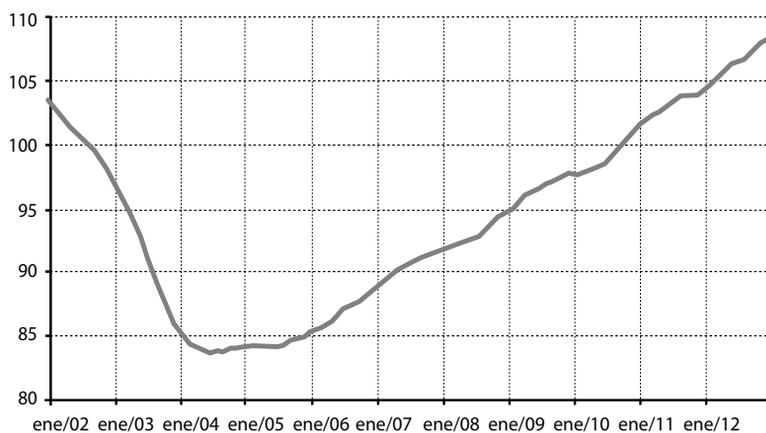
## CRECIMIENTO DEL PIB DESDE LA PERSPECTIVA DE LA DEMANDA (% ANUAL)

Año	PIB	Consumo de las familias	Consumo de la Administración pública	Formación Bruta de Capital Fijo	Exportación de bienes y servicios	importancia de bienes y servicios
2003	1,1	-0,8	1,2	-4,6	10,4	-1,6
2004	5,7	3,8	4,1	9,1	15,3	13,3
2005	3,2	4,5	2,3	3,6	9,3	8,5
2006	4,0	5,2	2,6	9,8	5,0	18,4
2007	6,1	6,1	5,1	13,9	6,2	19,9
2008	5,2	5,7	3,2	13,6	0,5	15,4
2009	-0,3	4,4	3,1	-6,7	-9,1	-7,6
2010	7,5	6,9	4,2	21,3	11,5	35,8
2011	2,7	4,1	1,9	4,7	4,5	9,7
2012	0,9	2,6	2,7	-2,4	0,9	1,7
Variación acumulada 2003-2012	42,1	51,4	34,8	77,1	66,7	177,5

Fuente: IPEADATA/IBGE. \*El valor de 2012 corresponde al crecimiento acumulado en doce meses hasta septiembre de aquel año.

FIGURA 6

ÍNDICE DE LA RENTA MEDIA REAL DEL TRABAJO HABITUAL EN BRASIL,  
MEDIA MÓVIL DE DOCE MESES (JUL/2002=100)

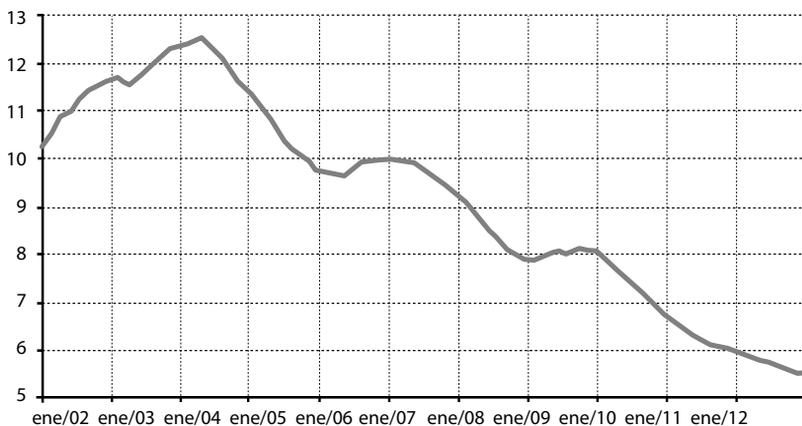


Fuente: estimación del autor para 2002 y IPEADATA/IBGE para 2003-2012.

El incremento real de los salarios fue acompañado de una caída gradual en la tasa de desempleo. Por un lado, el crecimiento de la economía aumentó la generación de empleos, sobre todo en el sector servicios. Por otro, como se mencionó anteriormente, en los últimos diez años también se produjo una desaceleración en el crecimiento de la población en edad activa de Brasil. Esos dos movimientos, en conjunción con las políticas públicas de lucha contra la pobreza, acabaron por hacer descender la tasa de desempleo a partir de 2004, como se muestra en la Figura 7. Considerando el periodo como un todo, la tasa de desempleo cayó del 11,6 al 5,5 por 100 entre 2002 y 2012, haciendo que la economía brasileña se acerque al pleno empleo en el segundo año del Gobierno de Dilma.

FIGURA 7

TASA DE DESEMPLEO EN BRASIL, MEDIA MÓVIL DE DIEZ MESES (% DE LA PEA)



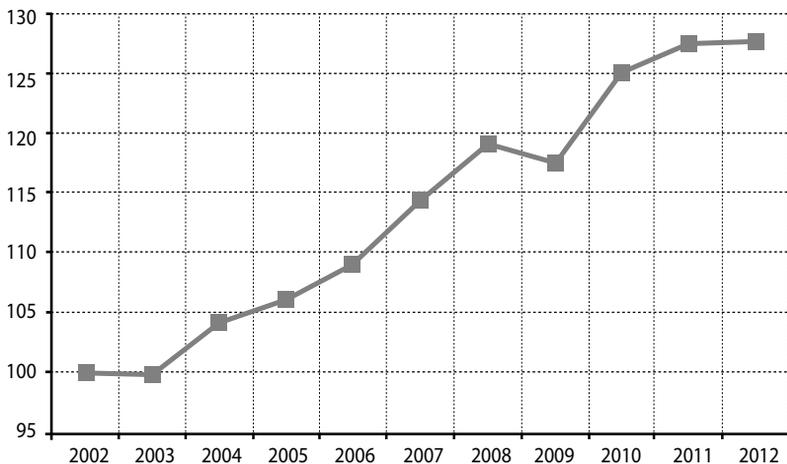
Fuente: estimación del autor para 2002 e IPEADATA/IBGE para 2003-2012.

El cuarto punto distintivo de la política económica de los últimos diez años es la inclusión social. La mejora en el mercado de trabajo mencionada anteriormente proporcionó una combinación única de crecimiento del PIB per cápita con reducción de la desigualdad de la distribución de la renta del país. En números, el PIB per cápita brasileño aumentó un 28 por 100 en los últimos diez años, como se muestra en la Figura 8. El crecimiento medio anual del PIB per cápita fue del 2,5 por 100 anual entre 2003 y 2012, lo que a su vez representó un progreso considerable comparado al crecimiento medio del 1,3 por 100 verificado entre 1993 y 2002. Más importante, del lado de la distribución, en los últimos diez años el crecimiento de la renta del trabajo fue mayor en las franjas más pobres de

la población y la tasa de pobreza cayó hasta la mitad, como se muestra en las Figuras 9 y 10, respectivamente.

FIGURA 8

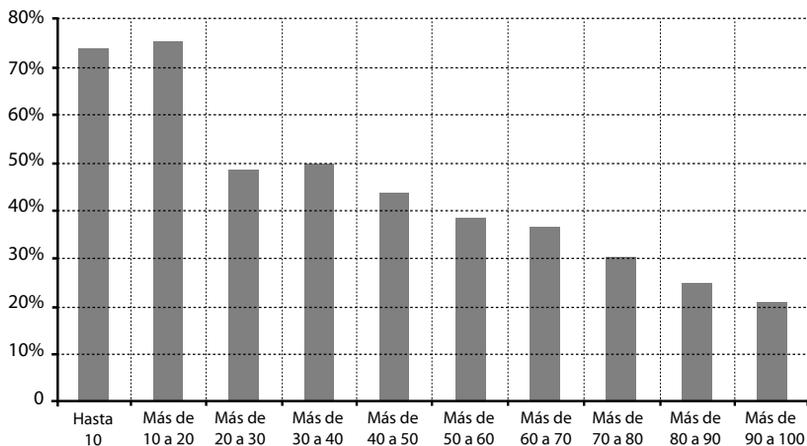
ÍNDICE DEL PIB PER CÁPITA REAL EN BRASIL (2002=100)



Fuente: IPEADATA para 2002-2011 y estimación del autor para 2012.

FIGURA 9

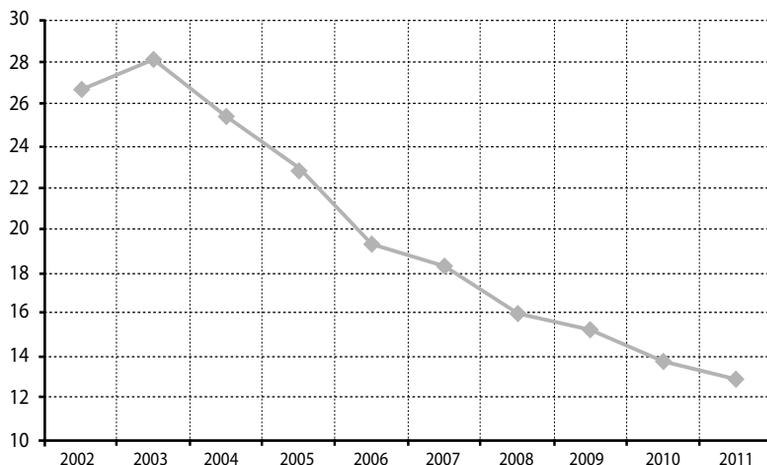
CRECIMIENTO DE LA RENTA REAL MENSUAL PROMEDIO DE TODOS LOS TRABAJOS DE 2004 A 2011 (PERCENTIL DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA)



Fuente: Ministerio de Hacienda/IBGE.

FIGURA 10

## PORCENTAJE DE INDIVIDUOS EN SITUACIÓN DE POBREZA EN BRASIL



Fuente: Ministerio de Hacienda/FGV.

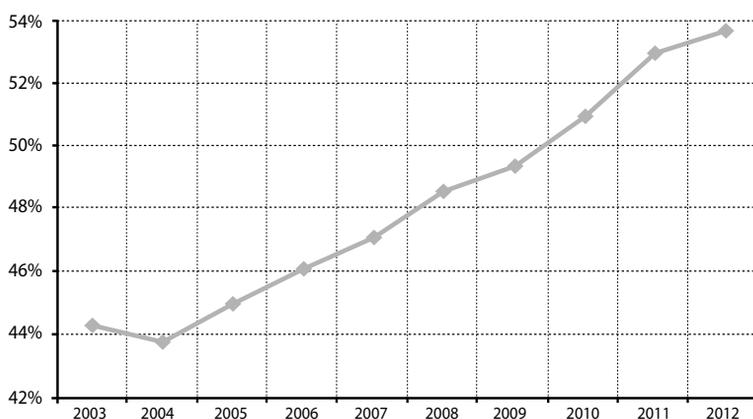
La mejora en la distribución de la renta también fue acompañada por la elevación del grado de formalización del mercado de trabajo y por el aumento del volumen de crédito para las personas físicas, como se muestra en las Figuras 11 y 12, respectivamente. Así, tras diez años de política económica de los gobiernos de Lula y Dilma, es posible afirmar sin sombra de duda que el crecimiento de la economía benefició a la mayor parte de la población brasileña. Ese resultado representa una importante conquista de Brasil tanto en relación con nuestra historia reciente, pues en pasados periodos de aceleración del crecimiento tendía a aumentar la concentración de la distribución de la renta, como en relación con lo ocurrido en el resto del mundo, considerando que la desigualdad aumentó en los principales bloques económicos regionales en los últimos diez años.

Finalmente, como vimos en las secciones anteriores, los últimos diez años estuvieron caracterizados por una revaluación gradual del tipo de cambio real de Brasil. Inicialmente ese movimiento tuvo un impacto beneficioso sobre el crecimiento y la distribución de la renta del país. No obstante, a medida que la revaluación del real se acentuó a partir de 2007 el tipo de cambio comenzó a comprometer el crecimiento de la industria brasileña. Más específicamente, la evolución del tipo de cambio real de Brasil en los últimos diez años puede ser dividida en dos grandes fases: una fase de «corrección» de 2003 a 2006, cuando la revaluación cambiaria básicamente eliminó la devaluación excesiva del real, ocurrida al final del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, y un periodo de «revaluación»,

de 2007 a 2011, cuando el tipo de cambio real de Brasil fluctuó de acuerdo con la evolución del escenario internacional, pero en torno a una tendencia decreciente. Ese comportamiento es mostrado en la Figura 13 y, como se menciona en la última sección, en 2012 el tipo de cambio real volvió a subir debido al deterioro del escenario internacional. No obstante esa elevación, considerando la fase de revaluación cambiaria como un todo, el tipo de cambio real de Brasil cayó un 15 por 100 entre 2006 y 2012.

FIGURA 11

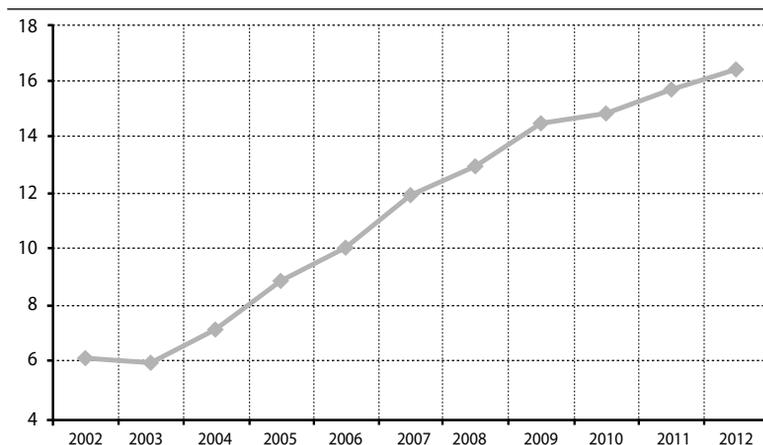
TASA DE FORMALIZACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN BRASIL  
(POBLACIÓN CON TARJETA DE TRABAJO/POBLACIÓN OCUPADA)



Fuente: Ministerio de Hacienda/IBGE.

FIGURA 12

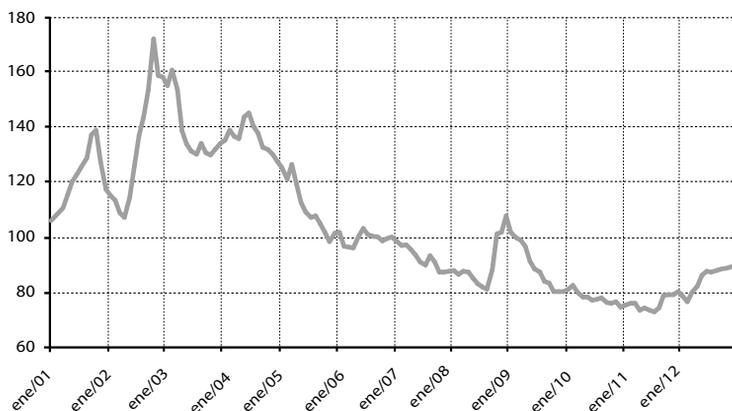
VOLUMEN DE CRÉDITO LIBRE PARA PERSONAS FÍSICAS EN BRASIL (EN % DEL PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda/BCB.

FIGURA 13

ÍNDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO CALCULADO EN FUNCIÓN DE  
LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR, SEGÚN EL IPCA (JUN/1994=100)



Fuente: BCB.

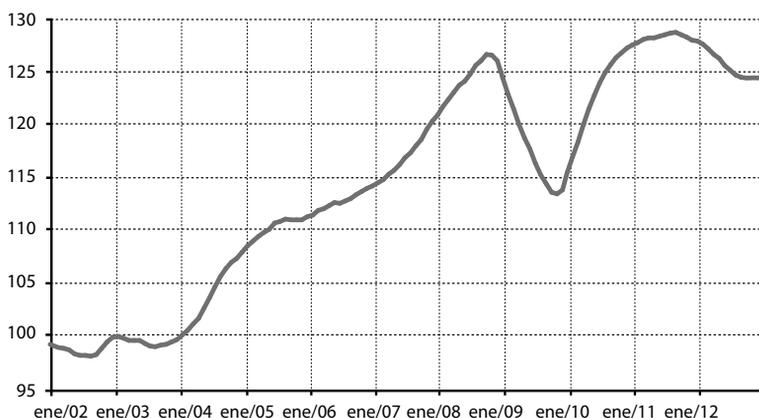
La revaluación cambiaria tuvo un impacto negativo sobre el crecimiento de la industria brasileña, sobre todo tras la crisis internacional de 2008, cuando la competencia internacional en el mercado mundial de productos manufacturados se volvió más exacerbada. Dicho en cifras, la industria de transformación registró un crecimiento del 23 por 100 entre 2003 y 2008 y una caída del 3 por 100 entre 2009 y 2012. Por un lado, ese comportamiento refleja el éxito de la política económica del gobierno federal en estimular el crecimiento de la economía hasta 2008, así como en luchar contra los efectos de la crisis internacional desde entonces. Por otro lado, ese comportamiento también refleja la pérdida de competitividad de la industria brasileña en los últimos cuatro años, dado que tras la recuperación inicial de 2010 el nivel de la producción industrial no se mantuvo por encima de lo verificado antes de la crisis de 2008, como se muestra en la Figura 14.

La pérdida de dinamismo en la industria brasileña representa uno de los principales desafíos a la política económica del gobierno federal en los próximos años. Desde el punto de vista productivo, la continuación del desarrollo de Brasil depende de la expansión de la industria, pues este es tradicionalmente el sector con el crecimiento más rápido de la productividad del trabajo y en el cual tiene lugar la mayor parte de las innovaciones tecnológicas. Desde el punto de vista social, el desarrollo de la economía brasileña también depende del mantenimiento del crecimiento de los salarios reales y del mercado interno, lo que a su vez significa que la competitividad industrial no debe ser obtenida con contención salarial. ¿Cómo compatibilizar las

dos cosas? Las ganancias de productividad de la economía brasileña deben ser construidas por el lado real de la economía, con reducción de los costes financieros, tributarios y de infraestructura del país. Consciente de ese desafío, no resulta casual que durante los dos últimos años el Gobierno de Dilma haya actuado con decisión para eliminar tributos, reducir los tipos de interés e incrementar la inversión en infraestructura.

FIGURA 14

ÍNDICE DE PRODUCCIÓN FÍSICA DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN,  
MEDIA MÓVIL DE DOCE MESES (2002=100)



Fuente: IPEADATA/IBGE.

La continuación del modelo de desarrollo favorable a los trabajadores que caracterizó a Brasil durante los últimos diez años depende fundamentalmente de la elevación sostenible de los salarios reales de la economía. En ese sentido, las actuaciones más recientes del Gobierno de Dilma han pretendido aumentar la productividad sistémica del país y, al mismo tiempo, garantizar que parte de esas ganancias de productividad sean dirigidos a los trabajadores, sea directamente vía salario, sea indirectamente vía transferencia de renta y oferta de servicios públicos universales por parte del Estado brasileño. Como vimos en la última sección, la mayor parte de las iniciativas económicas del Gobierno de Dilma en ese sentido ya estaban en marcha a finales de 2012, pero sus resultados solo se materializarán íntegramente en los años siguientes.

## 5

# LOS AÑOS DEL PUEBLO

Luiz Gonzaga Belluzzo

«NO VOY A hacer magia con la economía». Esta era la muletilla que el presidente Lula repetía en 2002, en vísperas de su toma de posesión. Al mismo tiempo, en sus discursos, el presidente prometía formidables índices de crecimiento para su próximo mandato.

El presidente Lula tiene sus propias categorías para interpretar la economía (ignoro si mejores o peores que las utilizadas habitualmente por los profesionales de la materia). Una de ellas desvela peculiares interpretaciones sobre los fracasos y frustraciones de la década de 1980. No puedo sino desconfiar: el presidente observaba aquel periodo como si fuera una época de espectáculos de prestidigitación inspirados en las proezas de Houdini o David Copperfield, el hombre que deformaba cucharas.

Este es un punto de vista muy difundido. Pero, en realidad, en la década de 1980, los planes de estabilización no fueron otra cosa que medidas precarias y desesperadas para evitar que el país –devastado por la crisis de la deuda externa, origen del terremoto fiscal y monetario al inicio de la década– se viese arrastrado por la vorágine de la hiperinflación.

Los sucesivos planes de estabilización trataron de impedir, en vano, la escalada de precios en un escenario en el que, fruto del absoluto estrangulamiento externo que padecía la economía, se estaban creando las condiciones del futuro desorden fiscal y monetario.

Debemos recordar que en la década de 1970, tiempos de dinero fácil, tanto aquellos con una opinión bien formada e informada como aquellos carentes de rigor no cesaban en la descalificación de quienes criticaban la imprudente aventura de edificar proyectos de infraestructuras (productores de servicios no comercializables) sobre una montaña de deudas en moneda extranjera. Por aclarar: financiaron la construcción de carreteras, hidroeléctricas, metros y sistemas de telecomunicaciones en dólares, sabiendo incluso que las tarifas y los peajes tendrían que ser pagados en moneda nacional. Paul Volcker aumentó los tipos de interés en Estados Unidos a finales de 1979. Como consecuencia, Brasil quebró

automáticamente. Y mientras Brasil se hundía, los expertos, sencillamente, desaparecieron de escena.

A comienzo de la década de 1990, cuando se anunciaba un nuevo ciclo de liquidez internacional, los expertos aparecieron de nuevo. Las clases conservadoras y conversadoras ni aprenden ni –al contrario de los Borbones– recuerdan cosa alguna. Situados ante una montaña de dólares, relamiéndose ante el botín, promocionaron las más grotescas visiones de las relaciones entre desarrollo económico, apertura de la economía y política fiscal y monetaria. Aprovecharon la abundancia de dólares para acabar con la inflación, pero permitieron una apreciación del cambio, bajo el pretexto de que la liberalización del comercio y de los flujos financieros promovería una asignación eficiente de los recursos tanto desde el punto de vista estático como desde la perspectiva de la acumulación de capital.

Al amparo de esa visión, las mejoras en productividad derivadas de los cambios en el comportamiento empresarial serían suficientes para dinamizar las exportaciones, atraer a los inversores externos y desatar un fuerte ciclo de acumulación. Pero en la vida real la *apertura comercial con un cambio valorizado e intereses altos* derivó en la desaparición de importantes eslabones en las cadenas de producción de la industria de transformación, con pérdida del valor añadido generado en el país, debido principalmente al aumento de los coeficientes de importación en cada una de las cadenas de producción.

De acuerdo con esta estrategia el crecimiento se tornó insignificante. Los «reformistas» fueron capaces de excavar un agujero de más de 30 millardos de dólares en la cuenta corriente del Estado y crearon una deuda interna que ascendió al 56 por 100 del PIB, imposibilitando, con tipos de interés estratosféricos, la acumulación de reservas. Por último –y no menos importante– alimentaron la huida, en dirección a China, de las inversiones extranjeras en nueva capacidad instalada, descuidando las posibles exportaciones futuras.

En 2002 las elecciones presidenciales se realizaron bajo un clima de terror especulativo. Los mercados y sus portavoces proyectaron abrumadores escenarios para los cuatro años del Gobierno de Lula. El riesgo Brasil era de 2.400 puntos básicos, descolgándose de la calificación de las otras economías emergentes. A pesar de todo, la transición, para sorpresa de muchos y decepción de otros, se realizó con habilidad y prudencia. En 2003 todos auguraban un desastre económico, pero lo que se observó fue una progresiva aceleración del crecimiento de la economía brasileña en un ambiente de baja inflación. A la sombra de una política monetaria todavía excesivamente conservadora, el país ejecutó una política fiscal prudente de acumulación de reservas, construyendo sólidas defensas para prevenir los

efectos de la crisis. Facilitó este escenario, sin duda, la coyuntura internacional, excepcionalmente favorable.

En este benigno ambiente, la política monetaria del Gobierno de Lula repitió los errores de la década de 1990, manteniendo erróneamente tanto los tipos de interés como de cambio. De tal forma, se creó una situación que bajo una apariencia de amable bonanza, traía aparejados problemas no menores: la tasa de cambio sobrevalorada se veía compensada por los generosos precios de un mercado mundial sobreexcitado y especulativo.

La política monetaria se constituyó en la principal anomalía de la gestión económica del Gobierno de Lula. Al amparo de las condiciones hasta ahora descritas, lo deseable, si no obligatorio, hubiera sido buscar una combinación de cambio-interés real más estimulante para la sustitución de las importaciones, el incremento de las exportaciones en los sectores de mayor intensidad tecnológica y la inversión en nuevos sectores más dinámicos.

Una economía urbano-industrial formada hace años no puede apoyar el crecimiento y la estabilidad en la exportación de materias primas, cuyos efectos sobre el empleo y sobre la renta son limitados. El crecimiento industrial es anhelo habitual, dado que impone una diversificación productiva que vuelve más densas las relaciones intrasectoriales e intersectoriales, proporcionando, a un tiempo, ganancias en el comercio exterior y en la economía doméstica. Esa hazaña requiere elevar la tasa de inversión de la economía del actual 20 por 100 al 25 por 100 del PIB.

Brasil cerró la década de 1990 con una regresión de la estructura industrial, es decir, no acompañó el avance y la diferenciación sectorial de la industria manufacturera global. Perdió, además, competitividad e importantes eslabones dentro de los sectores de producción que consiguió mantener. Contrariamente a lo afirmado por la doctrina neoliberal con respecto a la globalización, el movimiento de deslocalización industrial fue determinado por dos fuerzas complementarias no exentas, sin embargo, de conflictos: el movimiento competitivo de la gran empresa transnacional para ocupar espacios demográficos con presencia de abundante mano de obra y las políticas nacionales de los Estados soberanos en las áreas receptoras.

El país incorporó dieciséis millones de familias al mercado de consumo moderno gracias a las políticas sociales y a un salario mínimo en ascenso, permitiendo el acceso al crédito a esos nuevos ciudadanos. Esa incorporación sería limitada de no haberse apoyado en la ampliación del espacio de creación de renta. En las economías emergentes exitosas, la ampliación del espacio de creación de renta no es sino fruto de la articulación de políticas de desarrollo industrial (incluidas la gestión del comercio exterior y del movimiento de capitales) y la inversión pública en infraestructura.

Al promover el crecimiento de los salarios y de los empleos, el dispositivo resultante genera, recíprocamente, estímulos a las actividades complementarias y efectos concatenados hacia atrás y hacia adelante.

Durante las décadas de 1950, 1960 y 1970 existieron en Brasil sinergias –como en cualquier otro país– entre la inversión pública, dirigida por las empresas estatales, y la inversión privada. La privatización desmontó esa virtuosa relación. En China, por ejemplo, el elevado volumen de inversión pública en infraestructura es crucial para la formación de la tasa de crecimiento. La inversión de las multinacionales es importante para la producción de divisas y para la mejora tecnológica de las exportaciones, pero no para el volumen de inversión agregada. Al observar el debate público en Brasil, da la impresión de que los *tupiniquins*<sup>1</sup>, de uno y otro lado, no se esforzaron en comprender la naturaleza de las transformaciones acontecidas en los últimos treinta años. La izquierda continúa prisionera de las formas de intervención del pasado y condena las alianzas publico-privadas, mientras la derecha apuesta por retornar a un liberalismo de fantasía que nunca llegó a existir en la realidad.

En la década de 2000, especialmente a partir de 2004, la estructura y la dinámica de la producción y del comercio globales, ocasionadas por la concordancia entre los movimientos de las grandes empresas y las políticas nacionales (especialmente en China), colocaron a Brasil, gracias fundamentalmente a sus recursos naturales –agua, energía, tierra, agrocultivos, minerales–, en una posición tan prometedora como peligrosa. Mientras el agronegocio y la minería sostenían el superávit global en el comercio exterior, Brasil, impulsado por la liquidez internacional –antes y después del estallido de la burbuja inmobiliaria– y presionado por la demanda china de materias primas, fue indulgente con la ampliación y generalización de su déficit comercial, cuestión esta que acabó por afectar a la mayoría de los sectores industriales.

Antes y después de la crisis financiera, la abundancia de divisas contribuyó significativamente al flujo de capitales. La apacible situación que atravesaba Brasil provocó la negligencia ante la persistencia de los factores que determinaron la contracción y la pérdida de dinamismo de la industria: cambio sobrevaluado, elevadas tarifas en términos internacionales de los insumos de uso general y carga tributaria onerosa.

Alguien me preguntó hace poco tiempo qué pretende Brasil de su desarrollo. Respondí con las promesas estratégicas del Gobierno de Dilma: Brasil está en condiciones de establecer una macroeconomía de reindustrialización usando de forma inteligente las ventajas que se han manifestado recientemente. No se trata de restringir los esfuerzos en la conservación de un cambio subvaluado o

---

<sup>1</sup> Pueblo indígena del litoral de Espírito Santo y Bahía. La expresión «tupiniquim» es usada a veces con sentido peyorativo: propio de Brasil, brasileño.

de esperar que la caída de los intereses produzca automáticamente la recuperación de la inversión industrial, sino de implementar un conjunto de políticas dirigido hacia la expansión del mercado interno sin sufrir las restricciones de la balanza de pagos. En esta estrategia no cabe fijar el tipo de cambio como un activo cuyo «precio» es creado por el movimiento de capitales. El tipo de cambio tiene que ser administrado de forma que evite valorizaciones y desvalorizaciones bruscas. En el corazón del descontento contra el «intervencionismo» del gobierno están las quejas y lamentos de los *arbitageurs* y especuladores en favor de la fluctuación libre y de los tipos de interés elevados. Los megáfonos de los medios conservadores se dedican a proclamar, día sí, día también, que los inversores internacionales y los fondos globales reducen sus operaciones en Brasil. Por eso, el gobierno debe buscar una amplia negociación con el tejido empresarial brasileño, que es precisamente el que está interesado en el crecimiento de sus negocios y de sus empresas.

La estrategia apoyada en el mercado interno implica además el equilibrio del presupuesto corriente y la rápida ampliación del presupuesto de inversión, la profundización del proceso de inclusión y de distribución de la renta. Pero eso será más factible si los recursos procedentes de los yacimientos petrolíferos del *presal* se destinan a corregir las distorsiones de la estructura tributaria y a revertir el encarecimiento de los insumos fundamentales además de generar espacio y demanda para la reindustrialización.

Pero más que una política industrial diseñada en términos estrictos, Brasil reclama un acuerdo general que promueva la reindustrialización. Esta disposición debe estar apoyada, como ya se ha comentado, en la potencia de su mercado interno, en las ventajas competitivas del agronegocio y de la minería —incrementada ahora con las perspectivas del petróleo del *presal*— y en su sistema público de financiamiento.

Hablaré ahora de las infraestructuras. Estamos ante la centralidad de un binomio transporte/energía que no utiliza racionalmente nuestra constelación de recursos y de una distribución espacial de las actividades cada vez más descentralizada.

Igual o más importante que la modernización de las infraestructuras es definir el destino que pretendemos para el sistema de educación brasileño, el camino que ofreceremos a los ciudadanos desde la enseñanza básica a la enseñanza superior. No se trata solo de abastecer adecuadamente el mercado de trabajo. Es importante, sin duda, formar más técnicos e ingenieros, carreras desincentivadas por el bajo crecimiento de las últimas décadas. Se trata, sobre todo, de contener la degradación que están atravesando los diferentes niveles educativos en Brasil y que se manifiesta a través de una especialización precoz que aparece como oposición a formaciones culturales más amplias y sólidas, capaces de potenciar un ciudadano brasileño autónomo y con capacidad

para el ejercicio de la libertad. No es posible formar un buen ingeniero sin nociones reales del país en el cual vive, del mundo en el que debe sobrevivir. En realidad, estamos produciendo hoy, permítase la expresión, una generación de *idiots savants*, especializados en su rama de actividad pero carentes de nociones básicas sobre el mundo que les ha tocado vivir. Hice referencia a esto en una entrevista: basta fijarse en lo que uno puede leer en Internet. Es aterrador. Precisamos un mayor empeño, fundamentalmente de las capas «más ilustradas» de la sociedad civil, para la construcción de una política cultural compatible con la democracia de masas.

Las infraestructuras, la educación formal y la política cultural son tres cuestiones fundamentales. Es necesario superar el paradigma del viejo desarrollismo que pensaba el avance social y cultural como consecuencia natural del desarrollo económico y preguntarnos ¿qué sociedad deseamos? Los grandes autores brasileños, los intérpretes de Brasil, analizaron la historia para responder a una cuestión: ¿quiénes somos los brasileños? Es hora de preguntar: ¿qué sociedad queremos?

Cuando hago referencia a una política cultural, estoy hablando de la integración del individuo, de los grupos sociales en el mundo contemporáneo. Saber, al fin y al cabo, cuales son los valores que queremos preservar. Imagino que serán idénticos a aquellos que la modernidad colocó como un desafío para nuestra acción política: la libertad, la igualdad y la comprensión.

Desgraciadamente, hoy estamos asistiendo en el mundo entero –y creo que en Brasil con más intensidad– a un proceso de oscurecimiento, donde es de enorme importancia saber qué es lo que queremos de los medios de comunicación de masas. Hoy en día, existe un gran debate en torno a la cuestión de la libertad de expresión. Los medios, los grandes medios, bajo el pretexto de la libertad de expresión, tratan de bloquear la posibilidad de que se materialice un verdadero debate sobre Brasil y sobre aquellos temas que afectan directamente a la humanidad. Contra ese control, tenemos que luchar por la diversidad. Promover la diversidad es una obligación de las políticas públicas: no dejar que el poder de la información, concentrado en pocas empresas, se transforme en una censura de la opinión ajena. Internet es todavía una caja de resonancia de la gran prensa: los blogs y otros espacios de la red reproducen, en gran medida, tanto en la forma como en el contenido, lo que dice la gran prensa, pues tienen la conciencia crítica debilitada.

El proyecto de la libertad no puede separarse, como decía Adorno<sup>2</sup>, de la cuestión de la comprensión, de la crítica y de la capacidad de idear proyectos. En el Brasil contemporáneo existe un bloqueo a este respecto causado, principalmente, por una banalización de la vida y una celebración

---

<sup>2</sup>T. Adorno e M. Horkheimer, *Dialéctica do esclarecimento*, Río de Janeiro, Zahar, 1985 [ed. cast.: *Dialéctica de la ilustración*, Akal, 2007].

de las celebridades, que se encuentra al servicio de la transformación de la sociedad en una masa amorfa, que no desempeña papel alguno en la proyección de su propio destino.

## Lula, la izquierda y la lucha social

No fueron pocas las ocasiones en que el presidente Lula esquivó la etiqueta «izquierdista radical». Trataba de escaparse, a la vez, de la fusilería conservadora y de los ataques del izquierdismo. Amparado en los consejos de la historia y en el respeto a los límites dictados por la correlación de fuerzas interna e internacional, asumió la arriesgada construcción de una base de apoyo pluriclasista bajo la hegemonía de las fuerzas progresistas. Al cobijo de su figura de líder sindical buscó potenciar la imagen de líder popular, de negociador siempre dispuesto al compromiso y a la mediación.

Imagino que Lula bien podría protagonizar el personaje ausente en el libro de Slavoj Žižek<sup>3</sup> sobre la vigencia del *Manifiesto comunista*. El libro en cuestión nos acerca a los engaños, desengaños, proyectos y mio-pías de la izquierda en la era del capitalismo neoliberal «financiarizado» y globalizado. En uno de los capítulos, Žižek aborda las ambigüedades y discrepancias de la lucha política de los subalternos al interpretar la trama de la película inglesa *Brassed Off*. El director de la película trasladó a la pantalla la lucha desesperada y carente de gloria de un puñado de mineros contra el cierre de la mina en la que trabajaban. El grupo de militantes participaba también en una banda de música liderada por un maestro minero que al borde de la derrota política proclamaba: «Solo la música importa». La consigna era vista por los más duros como una forma simbólica, pero ilusoria y alienante, de reafirmar la solidaridad de clase.

La mina fue cerrada una vez perdida su función económica. No restaba a los compañeros desempleados más que la irrealidad de la banda, en la cual intentaban poner en práctica aquellos valores que habían perdido «autenticidad», es decir, las condiciones de vida y trabajo que daban sentido a su existencia. En el epílogo de la triste jornada, uno de los personajes reafirma su fundamental pertenencia al grupo perdedor, sean cuales sean las condiciones de vida que esto le depare: «De no haber ya más esperanza, nos queda solamente seguir los principios».

La banda económica del Gobierno Lula prefirió apostar por el equilibrio entre esperanza y principios, aunque eso le costara la acusación de caminar la senda de la *realpolitik*, intentando equilibrar —de forma incoherente para los ortodoxos— las acciones que buscaban elevar los niveles de

<sup>3</sup> Slavoj Žižek, *Le spectre rôde toujours: actualité du Manifeste du Parti Communiste*, París, Nautilus, 2002.

vida de los más pobres y las decisiones de política económica que propiciaban robustas ganancias a los señores de las finanzas y sus acólitos. Según sus críticos, esa hazaña fue ejecutada en un ambiente internacional excepcionalmente favorable. No obstante, Maquiavelo ya nos advertía que la *virtù* del príncipe únicamente podría fructificar amparada en la fortuna.

Sea como fuere, acorralado en el inicio del primer mandato por el terrorismo de los mercados, el metalúrgico trató de no violar la partitura que registraba los acordes de la prudencia, sin abandonar por ello el proyecto de ampliación de las políticas sociales. Intuitivo, Lula el sindicalista, construyó una visión pragmática del desarrollo en las sociedades modernas. Para él, la política es sobre todo mediación entre dos sistemas: las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos y los intereses monetarios que se realizan a través del mercado. Lula parece asumir que este juego crucial de la modernidad debe reconocer la legitimidad de aquellas acciones egoístas, enmarcadas dentro de los límites impuestos por las políticas estatales destinadas a proteger a los más frágiles y dependientes.

La democracia moderna, la de los derechos sociales y económicos, nació y se desarrolló *contra* las ilusiones de armonía en las relaciones económicas impuestas por el mercado. Desde el siglo XIX, las luchas sociales y políticas de los subalternos trataron de restringir los efectos de la acumulación privada de la riqueza sobre la masa de los no propietarios y dependientes. El sufragio universal fue conseguido, tras grandes luchas, a caballo entre los siglos XIX y XX. Los derechos económicos y sociales son producto de las luchas que transcurren entre finales de la década de 1930 y el final de la Segunda Guerra Mundial.

El Estado promotor de la inclusión social es una construcción jurídica e institucional edificada a sangre y fuego por los subalternos. Tras la Segunda Guerra Mundial, fundamentalmente en Europa, pero también y aún de una forma más atenuada en Estados Unidos, las fuerzas antifascistas impusieron el reconocimiento de los derechos del ciudadano, desde su nacimiento hasta su muerte. Sacralizaron los derechos individuales para purgar de la vida social cualquier resquicio de totalitarismo y se afirmaron en los derechos económicos y sociales para evitar que el desamparo de las masas se transformara en búsqueda de soluciones salvacionistas o decisionistas.

En la periferia del capitalismo, el desarrollismo de las décadas de 1950 y 1960 imaginó un crecimiento económico que resolvería naturalmente los desequilibrios sociales y económicos heredados de la sociedad agroexportadora y semicolonial. Un engaño. El desarrollismo, exceptuando el razonable éxito de la industrialización, no logró reducir las desigualdades. Al calor de un proceso de urbanización acelerada, el desarrollismo transportó las diferencias y la injusticia del campo a las ciudades, donde, hasta

hoy, las bolsas de desigualdad y la violencia sobreviven manifestándose en las periferias y en los morros.

No es de extrañar que estas mismas tendencias hayan conllevado, en los países en vías de desarrollo, a la corrosión de las convicciones democráticas y republicanas de las clases populares. Las políticas sociales de las últimas décadas no superaron, apenas bloquearon, la reproducción de la vieja práctica de las clases dominantes: la reiterada violación de los derechos sociales, aún vagamente conquistados sobre el papel de la Constitución de 1988. En la sociedad brasileña, es aguda todavía la contradicción entre las aspiraciones de los ciudadanos a una vida decente, segura, económicamente sólida y las condiciones reales de la existencia material y moral de la gran mayoría.



## 6

# DIEZ AÑOS DESPUÉS...

Jorge Mattoso

TRANSCURRIDOS DIEZ AÑOS de la elección del primer gobierno federal liderado por el PT, nos encontramos con una evidencia incontestable: Brasil cambió notablemente en estos años, y para mejor, para mucho mejor.

Desde el comienzo de este periodo en 2003, cuando el primer Gobierno de Lula toma posesión, el país buscó la forma de salir del embrollo en el que se encontraba desde hacía dos décadas: insuficiente crecimiento económico, bajas tasas de inversión, acentuada vulnerabilidad externa, reducción de la capacidad de intervención y de regulación del Estado, crecimiento del desempleo, precarización del trabajo y profundización de una miseria y una desigualdad vergonzosas.

Durante estos últimos diez años, Brasil no solo logró romper con esta terrible realidad que parecía endémica e insuperable, sino que pasó por un periodo de consolidación democrática y construcción de una nueva forma de desarrollo. Y consiguió, además, algo no menos importante: un creciente reconocimiento popular al respecto de cómo esta nueva realidad que vive el país representa avances considerables y conquistas históricas en los campos social y económico.

La reelección de Lula en 2006, seguida de la elección de la presidenta Dilma Rousseff en 2010 y, más recientemente, los elevados niveles de apoyo a su gobierno, confirmados a finales de 2012 por las diferentes encuestas de opinión realizadas en todo el país, muestran que todos estos cambios son cada vez más valorados por los brasileños.

### 1. ¿Es la economía?

El reverso de la crítica situación generada en las dos décadas anteriores dominadas, recordemos, por la crisis de la deuda y por el neoliberalismo (definido con claridad en el Consenso de Washington), se hizo gradualmente evidente tras encarar la intensa especulación provocada por las apuestas contrarias al gobierno electo en el último tramo de 2002. Desde

entonces, y con mayor intensidad a partir de 2006, han tenido lugar innumerables logros y avances en el plano económico.

Teniendo en cuenta estos avances, muchos analistas reprodujeron la máxima de James Carville, publicista de Bill Clinton, «¡Es la economía, estúpido!», y consideraron el éxito de los gobiernos del PT como un lógico resultado del desarrollo económico ocurrido en el transcurso de esos años.

De hecho, entre 2003 y 2006 el PIB creció como promedio un 3,5 por 100 (más del doble que en el periodo 1998-2002) y entre 2007 y 2010 un 4,6 por 100. En los últimos dos años, bien por el empeoramiento de la crisis global, bien por los importantes ajustes realizados en los tipos de interés y de cambio (cuyos efectos positivos solo se notarán a largo plazo), el crecimiento fue inicialmente menor (2,7 por 100 en 2011 y menos de 1 por 100 en 2012), aunque con un acentuado crecimiento en los dos últimos trimestres de 2012 y mejores perspectivas para 2013 y 2014.

El crecimiento del PIB no fue el único rasgo distintivo de la economía durante ese periodo. Un conjunto de factores hizo que la economía brasileña estuviese en la cresta de la ola: el incremento de las reservas internacionales, la menor vulnerabilidad externa, la constatación de que la agroindustria y la minería tenían ventajas competitivas, el control de la inflación, la extensión del crédito a personas físicas y jurídicas, la expansión de la financiación para la vivienda, el control fiscal que conllevó la reducción de la relación entre deuda/PIB y, recientemente, la caída más acentuada de los intereses y del *spread* bancario, la mayor flexibilidad cambiaria y la protección de la industria nacional.

Todo esto fue posible gracias a la posición del gobierno federal respecto a la generación y sostenimiento del desarrollo económico y, en consecuencia, al rol del Estado y a las políticas innovadoras que comenzaron a implementarse.

Después del inicio del primer Gobierno de Lula, fue necesario combatir el ataque especulativo lanzado en 2002 mediante duras medidas que pretendían recuperar el control de la situación macroeconómica a través del aumento de los tipos de interés, un mayor control fiscal y minirreformas tributarias y de la seguridad social. Afortunadamente eso no fue todo, aunque algunos lo desearan a partir de creencias compartidas con el neoliberalismo. De haber sido así solamente habríamos repetido la actuación macroeconómica posterior a 1994, controlando la inflación pero con ínfimos niveles de crecimiento y una acentuada vulnerabilidad exterior.

En paralelo a las políticas macroeconómicas *strictu sensu*, desde 2003 se introdujeron cambios importantes en un conjunto de otras políticas y acciones públicas en el campo social, en las relaciones exteriores, en la democratización del acceso al crédito (con el crédito consignado y la

bancarización) y en la lucha contra la pobreza; y a partir de 2006 se fueron consolidando cambios en las políticas económicas y de desarrollo mediante la reducción de la vulnerabilidad externa y la elevación de las reservas internacionales, el *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC), la expansión de la capacidad de formulación, planificación y gestión del Estado y la aplicación de estímulos monetarios y fiscales temporales, todo lo cual posibilitó un sólido crecimiento económico.

Sin embargo, desde 2008 se desencadenó una de las más graves crisis económico-financieras de la historia sobre la economía mundial. Iniciada con la crisis de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos, llevó el pánico a las instituciones financieras y provocó en consecuencia la «evaporación del crédito» y una intensa y profunda caída de la producción industrial y del comercio a escala internacional.

Brasil fue uno de los últimos países en entrar en esa primera fase de la crisis internacional y uno de los primeros en abandonarla, gracias a la baja vulnerabilidad exterior, la solidez de las finanzas públicas y la baja contaminación en activos «tóxicos» de las instituciones financieras nacionales. Ayudaron también en la respuesta a la crisis internacional algunas de las características «nocivas» que conservábamos en nuestra economía, como los elevados requisitos de reserva de las instituciones financieras y los altos tipos de interés o la inserción tardía de nuestro país en el ciclo económico mundial debido a las «décadas perdidas». Pero tan o más importante que lo anterior fue la adopción de medidas anticíclicas innovadoras por parte del Estado brasileño, al contrario que en otras ocasiones cuando enfrentábamos las dificultades —incluso más pequeñas, como en la década de 1990— con medidas que simplemente profundizaban la inserción del país en la crisis.

Así, ya en 2010 el país presentó un PIB en fuerte crecimiento (el más alto de la década, 7,5 por 100). Sin embargo, este proceso significó un conjunto de nuevos (y viejos) desafíos, que exigieron un esfuerzo adicional de iniciativas gubernamentales y de políticas públicas, especialmente con el agravamiento de la crisis en Europa a partir de 2011. Entre los desafíos, que no eran pocos ni pequeños, estaban el combate contra la creciente inflación, la reducción de los tipos de interés, la lucha contra la apreciación cambiaria y el necesario aumento de la tasa de inversión.

Desde inicios de 2011, cuando la presidenta Dilma Rousseff asumió el nuevo gobierno, se adoptaron políticas macroprudenciales orientadas fundamentalmente a regular el crédito y a estabilizar las políticas cambiarias, como el cobro del *Imposto sobre Operações Financeiras* (IOF) y el registro de las operaciones con derivados, cuestiones importantes que se traducían en una menor entrada de recursos externos en el país. De esta forma, se buscaba evitar que el combate contra la inflación y/o la búsqueda de un

crecimiento menos intenso recayesen exclusivamente sobre los intereses, cuyo nivel era una aberración en términos mundiales y que tenían un grave impacto fiscal y cambiario para Brasil.

Paralelamente, se reconoció que los altos tipos de cambio amenazaban la estructura y la integración productiva, reducían la competitividad y favorecían a los países competidores, especialmente en la producción de mayor valor agregado.

Se intentó también hacer frente al problema de la inflación —que sin ser un problema exclusivamente brasileño se veía asimismo favorecido por los precios de las materias primas— con políticas fiscales, monetarias y cambiarias creativas, dejando de lado la simplista y a menudo suicida política de recortes del gasto público e incremento del tipo de interés real.

Sin embargo, para que esas políticas pudiesen consolidarse en el tiempo —a pesar de la resistencia de quienes solo saben mirar al pasado—, además de las nuevas medidas monetarias y de control de la inflación (como las ya mencionadas «políticas macroprudenciales»), se revirtieron muchos de los estímulos aplicados previamente en la lucha contra los efectos de la primera fase de la crisis internacional y se crearon mecanismos de mayor eficiencia y de mejor gestión del gasto.

Incluso antes de la agudización de las dificultades económicas en los países desarrollados, este proceso ya presentaba avances. Desde mediados de 2011, el Banco Central do Brasil (BCB) y el Ministerio de Finanzas se mostraron mejor articulados e iniciaron una agresiva reducción de los tipos de interés y adoptaron medidas encaminadas a disminuir la entrada de capitales y a proteger el tipo de cambio de nuestra moneda que, extremadamente valorada hasta ese momento, generaba problemas al sector productivo, especialmente al industrial. Las dificultades enfrentadas por los países más desarrollados desembocaron en un periodo de recesión económica y de letargo, más severo en Europa que en Estados Unidos, que aún hoy persiste. Estas dificultades se mostraron realmente complejas, generando inestabilidad y obviamente desplegando sus efectos sobre la economía brasileña. Con todo, estos fueron de nuevo relativamente limitados, debido fundamentalmente a que el país supo implementar nuevamente políticas anticíclicas, adoptar políticas macroeconómicas creativas y dar continuidad al proceso de fortalecimiento del mercado interno.

La reducción del tipo de interés determinada por el BCB a partir de agosto de 2011 demostró ser una actitud proactiva y un análisis correcto de la situación mundial y señaló un cambio estructural en nuestra economía, a diferencia de lo planteado por los economistas neoliberales y los medios de comunicación dominantes que solo veían en ello una política *populista*, presiones políticas y un aparente fin de la autonomía operativa del BCB. Incluso

después de la primera ola de reducción llevada a cabo durante el primer Gobierno del PT, los tipos de interés se mantuvieron altos, lo cual fortalecía a los sectores rentistas y favorecía la financiarización de la economía, y propiciaba un tipo de cambio sobrevaluado y una alta carga tributaria. La caída del tipo de interés básico (SELIC) del 12,5 al 7,25 por 100 entre agosto de 2011 y finales de 2012, que representaba menos de un 2 por 100 en términos reales, hizo que, por un lado, con la ayuda de los bancos públicos, el tipo promedio que cobraban las instituciones financieras a las personas físicas registrara una caída de 9,2 puntos porcentuales durante 2012, cerrando el año en el 34,6 por 100, el dato más bajo del registro histórico del Banco Central iniciado en julio de 1994, y que se abriese un proceso de reducción de los *spreads* bancarios. Por otro lado, la caída de los tipos de interés ayudó a reducir la atracción de capital extranjero hacia el arbitraje y la especulación, lo que favoreció la devaluación del real y la elevación de la competitividad de la industria nacional.

De esta forma, aunque el tipo de cambio conservase su carácter fluctuante, también se convirtió en un objeto de la política económica. Mientras que, por una parte, la depreciación del real propició un claro alivio a la producción manufacturera brasileña, es evidente que por otra, el flujo de capitales extranjeros podría reanudarse pronto, si las políticas adoptadas por los países desarrollados favorecen la ya abundante liquidez mundial y la *guerra cambiaria*, haciendo necesaria la continua supervisión del BCB y del Ministerio de Hacienda e, incluso, el eventual uso de medidas adicionales. Por lo tanto, es posible que estas decisiones tengan que reemplazarse con medidas más fuertes, acompañadas por la reanudación de la disminución de los tipos de interés iniciada por el Banco Central.

La reducción de los tipos de interés contribuyó a la depreciación del real y ambas medidas tuvieron efectos positivos sobre el servicio de la deuda pública y el coste contable de nuestras reservas internacionales, al favorecer la reducción de la relación deuda/PIB y permitiendo una atenuación de los objetivos fiscales y, en contrapartida, un mayor incremento de la inversión pública. Además, demostró que la lucha contra el *rentismo* y el intento por reducir la distorsión de los precios —que afectaba a toda la economía, especialmente al sector manufacturero— podrían favorecer la lucha contra la inflación<sup>1</sup> y la recuperación del papel y la competitividad de este sector, indispensable para el desarrollo de la economía brasileña a largo plazo.

---

<sup>1</sup> La inflación alcanzó el 6,5 por 100 en 2011, pero se mantuvo dentro de la meta (como en los últimos nueve años) y volvió a retroceder en 2012 (5,8 por 100), con expectativas de retracción en 2013, sobre todo después de los primeros meses del año, cuando la presión de los precios será mayor.

## 2. ¿Es lo social?

Durante estos diez años, la economía mostró, incluso en tiempos de grave crisis internacional, un desarrollo positivo debido fundamentalmente a la aplicación de políticas innovadoras. La dinámica social, capaz de ampliar la justicia y la cohesión social y de romper con una de las mayores vergüenzas nacionales (la profunda desigualdad social) permite identificar las razones del éxito de estos años de gobierno liderados por el PT.

El conjunto de programas y acciones del Estado, como los de garantía de renta (seguridad social y Bolsa Familia, por ejemplo), de garantía de bienes y servicios (salud, agua, electricidad, entre otros) y de regulación (como el salario mínimo), aun exigiendo una mejor articulación, conformó una mayor movilización de recursos fiscales y una nueva política social, capaces ambas de hacer frente a la pobreza y a la desigualdad endémicas y de promover una amplia recuperación del mercado interno.

Podríamos hablar ahora de una variación de aquella afirmación inicialmente mencionada: «¿Es lo social, estúpido!?».

En un país como Brasil, históricamente marcado por una extraordinaria desigualdad, la reducción de la pobreza y la redistribución de la renta convertida en realidad durante los últimos diez años son elementos políticos claramente innovadores y caracterizan un nuevo periodo de expansión de la democracia e inserción masiva de millones de brasileños en la sociedad y el consumo.

Los efectos del aumento del gasto social agregado (alrededor del 23 por 100 del PIB), la conformación de políticas sociales innovadoras y el aumento del salario mínimo tuvieron un impacto positivo sobre la distribución de la renta y la reducción de la pobreza, favoreciendo también el crecimiento de la retribución media del trabajo y del salario mínimo real (más del 70 por 100 en la última década) y el consiguiente fortalecimiento del mercado de trabajo (con la reducción del trabajo informal y el desempleo) y la expansión del mercado interno.

En este periodo, la tasa de pobreza (porcentaje de miembros de la clase E del total de la población) cayó del 26,7 a aproximadamente el 12,8 por 100 entre 2002 y 2012 y en este mismo lapso de tiempo el porcentaje de brasileños pertenecientes a la mal llamada clase media<sup>2</sup> pasó del 38 a más del 52 por 100 del total de la población, mientras el indicador de la

---

<sup>2</sup> Este concepto ha sido mal utilizado en Brasil, ya que se basaba más en los indicadores económicos que en la inclusión social y productiva, lo que termina sobredimensionándolo y crea una ideología basada en principios poco claros. Sin embargo, independientemente de este importante debate, es evidente la extraordinaria movilidad social y la reducción de la pobreza observada en la estructura social del país en estos diez años.

desigualdad (índice de Gini) se redujo de 0,589 en 2002 a 0,527 en 2011 (datos recientes del IPEA hablan de 0,522 hasta septiembre de 2012).

En las áreas de vivienda, salud y educación, a pesar de su atraso histórico, hubo mejoras significativas y expansión de las inversiones. Los programas de vivienda como *Minha Casa Minha Vida* [Mi Casa Mi Vida], que ofrecen subsidios a los más necesitados, menores tipos y una mayor disponibilidad de crédito y financiamiento para la reforma y compra de viviendas, ayudaron a mejorar las condiciones habitacionales de los brasileños (especialmente en los centros urbanos) y a reducir el déficit de vivienda en el país. En salud, aunque todavía queda mucho por hacer, se ampliaron los servicios tanto en la cobertura como en la diversificación de la atención, lo que se evidencia en la disminución de la mortalidad infantil. En educación, los avances se reflejan en una mayor inclusión de los jóvenes en las escuelas (desde guarderías hasta universidades) y en cambios en el mercado de trabajo. Según la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD), la participación de personas con más de once años de formación en el mercado laboral aumentó del 23,4 al 35,1 por 100 entre 2002 y 2011 y las proyecciones indican un aumento hasta el 37 por 100 en 2012.

A inicios de 2013 el salario mínimo era un 9 por 100 superior al de 2012 (con un aumento real próximo al 3 por 100) y con un aumento de más del 70 por 100 en términos reales en comparación con el vigente en 2002. Los impactos del incremento del salario mínimo en estos diez años en el mercado de trabajo y en la distribución de la renta son realmente significativos, tanto por sus efectos directos como por la influencia que tienen sobre las políticas y coberturas sociales.

El extraordinario aumento de la participación de los salarios como proporción del PIB aseguró el fortalecimiento del mercado de trabajo y el proceso de redistribución de renta que tuvo lugar en Brasil en estos diez años. En 2003, los salarios habían llegado a su punto más bajo en proporción al PIB (46,26 por 100) y desde entonces aumentaron constantemente, llegando al 51,4 por 100 en 2009, con una previsión para 2012 del 53 por 100 del PIB.

A partir de la consolidación de las políticas sociales y del salario mínimo que tuvo lugar en este periodo, el mercado laboral mostró una dinámica muy positiva (registrándose en 2012 el desempleo más bajo en diez años y un incremento del 3,2 por 100 en la retribución salarial real promedio de los brasileños) con significativas transformaciones en su estructura. Además de la reversión de la caída de la participación de los salarios en el PIB, se observó un intenso y sistemático crecimiento del número de trabajadores con contrato laboral en relación con el total de los trabajadores, que pasó del 54 por

100 al 63,6 por 100 entre 2002 y 2011, según la PNAD, con proyecciones para 2012 que apuntan a la continuidad de la línea ascendente, pudiendo superar el 64 por 100. Por el contrario, la proporción de trabajadores informales disminuyó durante el mismo periodo, del 34,2 al 24,6 por 100.

### 3. ¿Es la economía y lo social? ¿Es un nuevo desarrollo?

En realidad, el evidente éxito de los gobiernos elegidos después de 2002 no se debió exclusivamente a la esfera de la economía o de lo social, sino al uso de políticas innovadoras capaces de articular lo económico y lo social potenciando el crecimiento, la productividad y la institucionalidad, generando algo inexistente en las dos décadas anteriores: el desarrollo. ¿Sería la versión brasileña de la arrogancia del publicista estadounidense capaz de expresar la actual dinámica del país y del apoyo popular? Es la economía, es lo social o «¿Es el desarrollo, estúpido!?».

Después de años de neoliberalismo, de subordinación a los intereses rentistas y de falta de políticas económicas prodesarrollo, se fortaleció la aplicación de políticas desarrollistas<sup>3</sup> y de lucha contra la pobreza, con mayor intensidad a partir de 2006, haciendo más efectiva la articulación de lo económico y lo social, enfrentando la crisis internacional con políticas innovadoras y anticíclicas.

Sin embargo, no se trató de retomar el desarrollo tal y como se produjo en Brasil y América Latina en las décadas de 1950 y 1960. Tampoco podemos afirmar que este nuevo desarrollo sea el resultado de un proyecto nacional plenamente elaborado y claramente explicitado. Pero desde 2003 toma forma y se expresa una nueva visión del desarrollo nacional con el establecimiento de las primeras políticas sociales, la expansión del mercado interno y el incremento del consumo de los hogares, si bien todavía en el marco de las políticas económicas más ortodoxas implementadas para combatir la especulación y la crisis de 2002.

En ese periodo, se consolidó una nueva política en la que paulatinamente se dejaba de pensar en la industria y el crecimiento económico bajo la lógica de las exportaciones para orientarse cada vez más a la expansión del mercado interno, el fortalecimiento del rol del Estado y la mejora de su gestión al hilo de un proceso de expansión y popularización del crédito y de implementación y consolidación de políticas sociales. Paulatinamente, se reconocía que las políticas sociales favorecerían no solo el aumento de la

---

<sup>3</sup> La reanudación del debate sobre el desarrollismo brasileño es reciente en la sociedad y la academia. Todavía está muy concentrado en unos pocos centros y es poco conocido; tanto el debate como la producción de textos, revistas y libros sobre el desarrollo nacional pueden ser seguidos en sitios web como *redeD* - Red Desarrollista ([www.redeD.net.br](http://www.redeD.net.br)).

inclusión social y la reducción de la pobreza y la desigualdad, sino también la economía (a través de la ampliación del mercado interno y del consumo de productos nacionales) y el crecimiento del PIB.

De esta forma, fue posible hacer frente a la crisis internacional mediante la potenciación del mercado interno, si bien con un menor crecimiento como sucedió en 2011 y 2012, atemperando incluso el impacto negativo en el mercado de trabajo.

Las tasas de desempleo, medidas por el *Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos* (DIEESE) o por el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE), continuaron cayendo por una serie de razones. Algunos factores demográficos favorecieron una caída en la expansión de la población en edad activa, reduciendo, por lo tanto, la necesidad de crecimiento del PIB para incorporarla al mercado. También hubo cambios en la estructura del empleo, dado que aumentó la participación relativa del sector servicios, la construcción civil y el sector agropecuario, y disminuyó la participación del sector industrial. Los empresarios, por su parte, reconocieron que el menor crecimiento previsto sería solo coyuntural y, por lo tanto, evitaron despedir a sus empleados cuando se agravó la crisis internacional. No menos importante fue el impacto de una mejor distribución de la renta que favoreció, por un lado, una mayor escolarización de los jóvenes y un ingreso más tardío al mercado de trabajo y, por otro, una reducción de la precariedad.

Sin embargo, en contraposición a lo que muchas veces se dice, no estamos en una situación de pleno empleo, pues a pesar de la significativa generación de empleos formales y la reducción del desempleo (2012 presentó la tasa de desempleo más baja en diez años), una parte importante del mercado de trabajo está atravesado por la informalidad o la precariedad. Debido a los aún altos niveles de empleo doméstico<sup>4</sup> e informal, muchos brasileños, sobre todo si tomamos como referencia comparativa los países más similares a Brasil o aquellos más desarrollados, aún necesitan o pueden ocupar segmentos del mercado de trabajo que favorezcan un mayor aumento de la productividad. Para avanzar en el terreno de los puestos de trabajo más cualificados, el desarrollo de la educación es indispensable, pero como los efectos se dejan sentir a largo plazo, es posible hasta ese momento optar por una extensión controlada y temporal de la migración cualificada.

No se contempla, por lo tanto, el abandono de la senda de potenciación del mercado interno y de inclusión social seguida durante todos estos años, pues este además de indispensable para acabar con nuestra deuda social, seguirá desempeñando un importante papel en la dinámica del consumo y de la inversión. Más todavía, si tenemos en cuenta que la expansión del

---

<sup>4</sup>Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Brasil sería el país con el mayor número de trabajadores domésticos en el mundo, unos 7 millones en 2010.

crédito cuenta también con un espacio de crecimiento considerable, pues si bien la relación crédito/PIB ha crecido considerablemente gracias a las políticas adoptadas, continúa siendo baja (53,5 por 100 en 2012) si la comparamos con la de otros países.

La construcción de ese nuevo proceso desarrollista se profundizó con la llegada del Gobierno de Dilma Rousseff mediante la preservación del robustecimiento del mercado interno y de las políticas sociales, si bien se centró entonces en algunos cambios estructurales de la economía, como la reducción de los tipos de interés, la sobrevaluación del real y el fortalecimiento de la competitividad. A pesar de la restricción del crecimiento y de la menor relación entre inversión-PIB registradas en 2011 y 2012, podemos identificar, gracias a los cambios ya implantados, el comienzo de un nuevo ciclo de crecimiento económico favorecido por la reanudación de las inversiones. La inversión extranjera directa continuó entrando masivamente al país, llegando a 65 millardos de dólares en 2012. Las inversiones realizadas por el gobierno federal derivadas de los presupuestos generales sumaron en ese mismo año 59,4 millardos de reales, lo cual supuso un incremento del 13 por 100 respecto al año 2011, y las inversiones destinadas al PAC se incrementaron un 28 por 100 respecto al año anterior.

En un entorno de agravamiento de la crisis económica internacional, mantener y profundizar las innovadoras políticas de desarrollo iniciadas en 2003 y hacer frente a los elevados tipos de interés, a la sobrevaluación de la moneda nacional y a los problemas de competitividad, parecían obstáculos insuperables a los pesimistas, pero ya pueden constatarse los primeros resultados positivos, que son ampliamente reconocidos por el pueblo brasileño.

#### 4. Conclusión

En el proceso de puesta en marcha de políticas desarrollistas, con la lucha contra la pobreza y el inicio de la ruptura con nuestra desigualdad histórica, se reconoció que difícilmente los avances implementados serían capaces de hacer frente, por sí solos, al conjunto de nuestros problemas estructurales y de más largo plazo. Se reconoció, también, que estas políticas de desarrollo deben ser continuamente mejoradas para adecuarse a los constantes cambios en la coyuntura económica nacional e internacional y afrontar así los desafíos futuros.

El reconocimiento de los históricos avances realizados en estos diez años en el ámbito social, como la reducción de la pobreza, la elevación del salario mínimo y la democratización tanto del consumo de los hogares de las clases más desfavorecidas como del acceso al mercado laboral, no puede

ocultar el largo camino que nos queda todavía por recorrer en la profundización del proceso de redistribución de la renta y en el combate contra cuestiones que hasta hace poco parecían endémicas y sin solución.

Existe consenso sobre la idea de que 2013 será un año de mayor crecimiento económico (las proyecciones van del 3 al 4 por 100) y que las políticas implementadas hasta el momento, tanto las relativas a los tipos de interés y al tipo de cambio, como las relacionadas con la inversión en aeropuertos, carreteras y ferrocarriles, la reducción de impuestos y la exención del impuesto sobre las nóminas así como la reducción de los precios de la energía y del coste financiero de las inversiones, desempeñarán un papel importante en el estímulo de la inversión y la reanimación de la industria. Su mayor desafío será combinar con sensibilidad el dinamismo del mercado interno, la competitividad internacional y una política fiscal anticíclica con la inversión pública y privada necesaria para las infraestructuras.

Desafíos a más largo plazo, como la protección y promoción de la estructura industrial y el aumento de las inversiones, seguirán ahí y deben formar parte de la agenda nacional durante los próximos años. La industria sufrió los efectos perjudiciales de los altos tipos de interés, de la depreciación del dólar y de la baja productividad y creció menos que otros sectores de la economía en particular y que el PIB en general. La tasa de inversión creció a lo largo de los años, alcanzando la formación bruta de capital fijo (FBCF) el 19,5 por 100 del PIB en 2010. En 2011, con el regreso de la crisis internacional, la FBCF se redujo y, a pesar de su reciente recuperación, la tasa general sigue siendo baja, considerando el crecimiento económico deseado (y cuando además es pequeña la participación del sector privado en inversiones a largo plazo, dependientes en gran medida del *Banco Nacional de Desenvolvimento Social*, BNDES). En 2012, gracias a la caída de los tipos de interés, la depreciación cambiaria y las medidas recientes para aumentar la competitividad, las inversiones comenzaron su recuperación y, en 2013, su crecimiento, el consumo interno y las exportaciones se reanudarán con mayor intensidad, como motores que articulan el desarrollo económico brasileño.

Teniendo en cuenta la reducción de los tipos de interés, la depreciación de la moneda y la mejora de la competitividad, podríamos replantearnos dos preguntas con el objetivo de adoptar nuevas políticas. La primera, de naturaleza fiscal, referida a la posibilidad de reducir el objetivo del superávit primario, a fin de estabilizar una deuda pública –ya ampliamente analizada, ponderada y gestionada<sup>5</sup>– acoplándola a una política fiscal anticíclica así como a la continuación del proceso de exenciones y reducciones tributarias e impositivas sobre los productos de

---

<sup>5</sup> Está ampliamente reconocida la solidez fiscal del país, con los principales gastos presupuestarios (seguridad, salarios y deuda) bajo control o en caída y con una deuda neta de cerca del 35 por 100 del PIB, la menor de los países del G20.

primera necesidad. De hecho, con la disminución de los tipos de interés ya no sería necesario un superávit primario del 3,1 por 100 del PIB, como hasta ahora había establecido la *Lei de Diretrizes Orçamentárias* (LDO). La segunda cuestión intentaría fortalecer la búsqueda de nuevos instrumentos financieros destinados al incremento de la inversión, con una mayor participación privada. Aunque las instituciones públicas como la *Caixa Econômica Federal* y el BNDES han desempeñado un papel importante en el financiamiento del desarrollo de los últimos años, faltan todavía instrumentos financieros que incorporen distintas fuentes de financiación, tanto públicas como privadas, nacionales como internacionales, que sean capaces de sustituir la participación aún dominante del BNDES en la financiación a largo plazo.

Es estratégica la resolución de problemas históricos fundamentales – más todavía si tenemos en cuenta las nuevas exigencias de la explotación de los yacimientos petrolíferos del *presal*, de la Copa del Mundo de Fútbol y de los Juegos Olímpicos– heredados de décadas anteriores de bajo crecimiento y nulo desarrollo, especialmente en lo que tiene que ver con las infraestructuras, la educación, la salud, y la ciencia, la tecnología y la innovación. Afrontar este reto requerirá no solo priorizar efectivamente estas áreas, sino aumentar los recursos destinados a ellas y reforzar la coordinación con otros organismos estatales y sectoriales.

No menos importantes son los desafíos medioambientales y la lucha contra el calentamiento global, que a pesar de no ser un problema exclusivo brasileño, requieren de políticas y objetivos nacionales propios y del análisis de las diferentes variables que deben garantizar la sostenibilidad ambiental del país.

Queda claro, por lo tanto, que tenemos todavía muchos desafíos por delante. El principal es, sin duda, la conformación de un proyecto nacional que piense a largo plazo, asegurando la sostenibilidad y la continuidad del desarrollo, y que sea capaz de lograr reformas efectivas y procesos de regulación capaces de profundizar nuestra democracia, así como el rol y la capacidad de gestión del Estado, la producción nacional y la distribución de la renta. Con todo, para que este proyecto se consolide, hay importantes reformas que deben ser ampliamente discutidas y aplicadas. Entre ellas, podrían contemplarse la reforma fiscal (cambio de la incidencia regresiva de la carga tributaria), las reformas políticas (mejora del sistema electoral y opción por la financiación pública), la regulación de los medios de comunicación (democratización y transformación de la normativa vigente de acuerdo con las directrices de nuestra Constitución), la mejora en la gestión pública y la atracción de la inversión privada en áreas de acción pública (agilización y facilitación de nuevas formas de contratación, concesiones y concursos públicos).

A pesar de los avances de estos diez años, también debemos mirar con atención y de manera proactiva al complejo y todavía incompleto proceso de integración en América del Sur (MERCOSUR y UNASUR), reconociendo las diferencias nacionales y la necesidad de formar un proyecto que tiene que ser compartido por todos los países de la región y operar bajo el objetivo de hacer frente a los numerosos desafíos internacionales. Los cambios geopolíticos y económicos internacionales, con el debilitamiento de la hegemonía de Estados Unidos, la continuidad del letargo económico de los países desarrollados, sus efectos sobre los países emergentes<sup>6</sup> y una mayor participación de China en la producción y el comercio mundial son factores que, si bien pueden ser beneficiosos para una mejor y mayor integración de América del Sur, también presentan dificultades y desafíos extraordinarios para la región.

A partir de 2013, al hilo de la reanudación del crecimiento económico, el continuo robustecimiento del mercado interno y la reducción de la desigualdad, se abre un espacio más amplio para profundizar la discusión democrática sobre estas cuestiones, para llevar este debate al conjunto de la sociedad y para promover la consolidación del apoyo popular necesario para poder implementar políticas y reformas concretas que garanticen la superación de estos desafíos y la formación de un futuro mejor para Brasil y sus ciudadanos.

Combatir y superar tales desafíos permitirá la continuidad del proceso de desarrollo brasileño, si preservamos el fortalecimiento del mercado interno y la profundización del proceso de redistribución de renta de forma paralela a la aceleración de las inversiones, la expansión de las infraestructuras económicas y sociales, el crecimiento de las exportaciones basadas en recursos naturales y el fortalecimiento de la industria, especialmente de aquellos subsectores dotados de mayor productividad, valor agregado y tecnología. Esta dinámica, sumada a la rápida movilización y puesta en marcha de políticas anticíclicas en caso de recrudescimiento de la crisis externa, será crucial tanto para preservar los logros de estos últimos diez años de gobiernos liderados por el PT, como para su expansión, profundización y para la completa articulación de un nuevo proyecto desarrollista orientado hacia el futuro de nuestro país.

Encuestas de opinión recientes, que conceden altos índices de popularidad al Gobierno de la presidenta Dilma Rousseff, indican el amplio reconocimiento de los brasileños de la histórica transformación de la realidad económica y social del país que se inició en 2003 con el primer Gobierno de Lula y que desde entonces ha sido constantemente

---

<sup>6</sup> Brasil, India, China y África del Sur rebajaron sus expectativas de crecimiento en 2012, lo que indica que los efectos de la crisis para los países emergentes fueron más duros que en otros años.

profundizada con innovadoras políticas de desarrollo, de lucha contra la pobreza y de redistribución de la renta, incluso durante crisis externas.

Además, estas encuestas muestran claramente que los brasileños saben que en estos diez años el país no solo ha cambiado, sino que ha cambiado para mejor, gracias principalmente a la creatividad y el dinamismo de las sucesivas políticas adoptadas a lo largo del periodo, al decidido enfrentamiento a los obstáculos y desafíos internos y externos y, sobre todo, a un compromiso social inquebrantable. Y esperanzados en el futuro, los brasileños desean que así continúe.

## UNA NUEVA CLASE TRABAJADORA

Marilena Chaui

### 1. Sorpresas

Alguien que en las décadas de 1950 y 1960 conociese las terribles condiciones de vida y de trabajo de las clases populares brasileñas y hubiese tenido la posibilidad de viajar en aquella época por Europa, quedaría doblemente sorprendido. Primera sorpresa: vería trabajadores conduciendo utilitarios (en Francia, el famoso «Dos Caballos» de Renault; en Inglaterra, el «Mini» fabricado por Morris; en Italia, el Cinquecento de Fiat), disfrutando de vacaciones en familia (en general en alguna playa), haciendo compras en almacenes populares (en Francia, Prisunic; en Woolworths o C&A, en Inglaterra), enviando sus hijos a guarderías públicas y, de mayores, a las escuelas de primer y segundo grado públicas o a las escuelas técnicas e incluso a las universidades. Podría ver también que los trabajadores tenían derecho, al igual que sus familias, a hospitales públicos y medicinas gratuitas y poseían, además, una casa propia. Era la Europa del periodo fordista del capitalismo industrial, de la cadena de montaje y la fabricación en serie de productos cuyo bajo coste permitía el consumo de masas. Pero era sobre todo, la Europa de la economía keynesiana, donde los procesos de lucha anteriores de los trabajadores organizados habían llevado a la elección de gobernantes de centro o de izquierda y a la aparición del Estado del bienestar, en el cual una parte considerable de los fondos públicos era destinada, en forma de salario indirecto, a derechos sociales, reivindicados y ahora conquistados por las luchas de los trabajadores. Segunda sorpresa: la diferencia profunda entre la posición, por ejemplo, de los trabajadores suecos —en cuanto a salarios y derechos sociales o culturales— y la precaria situación de los españoles, portugueses o griegos, todavía sometidos a dictaduras fascistas y forzados a emigrar por toda Europa en busca de mejores condiciones de vida y trabajo.

Con todo, a nadie se le habría ocurrido decir que los trabajadores europeos se habían convertido en clase media que es lo que, precisamente, se dice hoy de los trabajadores brasileños tras diez años de políticas opuestas al neoliberalismo.

## 2. La catástrofe neoliberal

Ante la clase trabajadora descrita no resultó casual que a mediados de la década de 1970, cuando el déficit fiscal del Estado y la estanflación provocaron la crisis del capitalismo, los ideólogos conservadores ofrecieran una supuesta explicación para ella: la crisis, dijeron, había sido causada por el excesivo poder de los sindicatos y de los movimientos obreros que presionaron para obtener incrementos salariales y exigieron un aumento de las cargas sociales del Estado, lo cual habría destruido los niveles de beneficio requeridos por las empresas, desencadenado procesos inflacionarios incontrolables y provocado un incremento colosal de la deuda pública.

Elaborado el diagnóstico, ofrecieron también el remedio: un Estado fuerte para romper con el poder de los sindicatos y de los movimientos populares, controlar el presupuesto público y cortar drásticamente las cargas sociales y las inversiones en la economía, teniendo como meta principal la estabilidad monetaria por medio de la contención de los gastos sociales y del incremento de los niveles de desempleo para formar un ejército industrial de reserva que acabase con la potencia de las organizaciones obreras. Se trataba, por lo tanto, de un Estado que realizase una reforma fiscal para incentivar las inversiones privadas, reduciendo los impuestos sobre el capital y las fortunas y aumentando los impuestos sobre la renta individual y, de esa forma, sobre el trabajo, el consumo y el comercio. Finalmente, un Estado que se alejara de la regulación de la economía, privatizase las empresas públicas y dejara que el propio mercado operase sobre la desregulación o, expresado de forma sencilla, el fin de las inversiones estatales en la producción y del control estatal sobre los flujos financieros, una drástica legislación contra las huelgas y un vasto programa de privatización. Pinochet en Chile, Thatcher en Gran Bretaña y Reagan en Estados Unidos, se habían convertido en la punta de lanza política de ese programa.

Con la merma del espacio público de los derechos y la ampliación del espacio privado de los intereses de mercado afloraba el neoliberalismo, cuyos rasgos principales pueden ser resumidos de esta forma:

1. La desactivación del modelo industrial fordista caracterizado por la planificación, la funcionalidad y el largo plazo del trabajo industrial y organizado mediante la centralización y la verticalización de las plantas industriales, las grandes cadenas de montaje concentradas en un único espacio, la creación de grandes *stocks* orientados por la idea de calidad y durabilidad de los productos y todo ello enmarcado en una política salarial estructurada por el Estado (el salario directo articulado con el salario indirecto, esto es, con los beneficios sociales asegurados por este). Por el contrario, en el neoliberalismo, la

producción opera por medio de la fragmentación y la dispersión de todas las esferas y etapas del trabajo productivo mediante la compra y venta de servicios en el mundo entero gracias a la externalización y la precarización del trabajo. Se desarticulan las formas consolidadas de negociación salarial y se destruyen aquellas referencias que permitían a la clase trabajadora percibirse a sí misma como clase y luchar como clase social: esta se debilita al dispersarse en pequeñas unidades tercerizadas de prestación de servicios en un entorno en el que el trabajo precarizado y la informalidad se han esparcido por todo el planeta. Despunta una nueva clase trabajadora cuya composición y definición están todavía lejos de ser comprendidas.

2. El desempleo se transforma en un factor estructural, dejando de ser accidental o expresión de una crisis coyuntural, porque la forma contemporánea del capitalismo, a diferencia de su forma clásica, no opera mediante la inclusión de toda la sociedad en el mercado de trabajo y de consumo, sino mediante una exclusión verificada no solo a través de la introducción ilimitada de tecnologías de automatización sino también mediante la velocidad de la rotación de la mano de obra, que se torna descualificada y obsoleta muy rápidamente como consecuencia de la aceleración de las transformaciones tecnológicas. Como resultado de estos cambios, los sindicatos y las organizaciones populares pierden poder y se incrementan los índices de pobreza absoluta.
3. El poder de decisión se traslada del capital industrial al capital financiero, que se convierte en el corazón y centro neurálgico del capitalismo, ampliando la pérdida de valor del trabajo productivo y privilegiando la más abstracta y fetichizada de las mercancías, el dinero, no como mercancía equivalente a todas las mercancías, sino como moneda o expresión monetaria de la relación entre acreedores y deudores, provocando así la preponderancia del monetarismo en la economía. Esa abstracción transforma la economía en el movimiento fantasmagórico de las bolsas de valores, de los bancos y las entidades financieras, pues estas no operan dentro de la materialidad productiva, sino a través de signos, señales e imágenes del movimiento vertiginoso del dinero.
4. En el Estado del bienestar la presencia de recursos públicos en forma de salario indirecto (los derechos económicos y sociales) desató el lazo que anudaba el capital a la fuerza de trabajo (o al salario directo). Ese lazo hacía tradicionalmente que la innovación técnica fuera la reacción del capital ante el aumento del salario real<sup>1</sup>. La desaparición de esta relación acarreó tres consecuencias: (a) el impulso hacia la innovación tecnológica

---

<sup>1</sup> Cf. Francisco de Oliveira, «O surgimento do antivalor; capital, força de trabalho e fundo público», en *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*, Petrópolis, Vozes, 1998.

se tornó prácticamente ilimitado, lo que provocó una expansión de las inversiones y un incremento exponencial de las fuerzas productivas cuya liquidez es impresionante, pero cuyo lucro no es suficiente como para cubrir todas las posibilidades tecnológicas, por lo que exige financiamiento estatal; (b) el desempleo pasó a ser estructural no solamente por la introducción ilimitada de tecnologías de automatización, sino también por la velocidad de la rotación de la mano de obra, que se descualifica y deviene obsoleta muy rápidamente como consecuencia de la velocidad de los cambios tecnológicos, lo cual incrementa la fragmentación de la clase trabajadora y resta poder a sus organizaciones; y (c) el crecimiento del sector servicios también se vuelve estructural y deja de ser un suplemento a la producción, dado que, de acuerdo con la denominación de *tecnociencia*, la ciencia y la tecnología emergen como fuerzas productivas y dejan de ser un mero soporte del capital para convertirse en agentes de su acumulación. De esta forma, se altera el modo de inserción social del conocimiento científico y técnico, de manera que científicos y técnicos se tornan agentes económicos directos. La fuerza y el poder capitalistas se encuentran en el monopolio de los conocimientos y de la información.

5. La transnacionalización de la economía reduce la importancia de la figura del Estado nacional como enclave territorial para el capital y prescinde de las formas clásicas del imperialismo —colonialismo político-militar, geopolítica de áreas de influencia, etc.—, de suerte que el centro económico, jurídico y político planetario se encuentra en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en el Banco Mundial, que operan bajo un único dogma: estabilidad monetaria y recorte del déficit público.
6. La distinción entre países del Primer y del Tercer Mundo tiende a reproducirse en cada país por mor de una división entre bolsas de riqueza y de miseria absolutas, es decir, la polarización de clases surge como polarización entre la opulencia absoluta y la indigencia absoluta.

### 3. El cambio en camino

En política hay acciones y acontecimientos que por su fuerza se vuelven simbólicos. Y así podemos confrontar dos momentos simbólicos que han marcado la política brasileña entre 1990 y 2002: el primero nos lleva de vuelta al *bolo de noiva*, que inauguró la era de Collor de Melo<sup>2</sup>; el segundo, a la sencilla pregunta planteada por el entonces recién electo presidente de la República a los presentadores del informativo nacional de la Rede Globo, en la noche del 28 de octubre de 2002.

---

<sup>2</sup> Recibe este nombre el Anexo II del Palacio de Itamaraty, sede en Brasilia del Ministerio de Asuntos Exteriores [N. del E].

En el final de la campaña presidencial de 1989 y en la fase de transición entre noviembre de 1989 y enero de 1990, un hecho novedoso marcó la política brasileña: en primer plano, tanto en los discursos como en la práctica, apareció la economista Zélia Cardoso de Melo con su equipo técnico. Las decisiones fundamentales salían de ese grupo, que se reunía en Brasilia en un edificio apodado *bolo de noiva*. De ahí vinieron medidas económicas que definieron el Gobierno de Fernando Collor, en el cual el discurso político fue suplantado por un discurso tecnoeconómico. En este emergía, imperial, una nueva figura: el mercado, cuya acción fantasmagórica solo entraría en pleno funcionamiento en el periodo 1994-2002, cuando la población brasileña comenzó a escuchar curiosas expresiones como «los mercados están nerviosos», «los mercados están agitados», «los mercados se tranquilizaron», «los mercados no aprobaron» ;de tal forma que podría parecer que «los mercados» tuvieran vida!

En la noche del 28 de octubre de 2002, en el tramo final del informativo nacional de la Rede Globo de Televisión, cuando los presentadores hablaban de las cotizaciones de las bolsas de valores, del dólar y del real, de la agitación y la calma de los «mercados», el presidente electo de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, que estaba siendo entrevistado, preguntó esbozando una sonrisa levemente irónica: «¿No tienen ustedes otros asuntos? ¿En qué lugar quedan el hambre, el desempleo, la miseria, la desigualdad social?». Esa simple pregunta, unida a la declaración de horas antes, en el que se anunciaba la creación de la Secretaría de Emergencia Social, cuya prioridad era combatir el hambre, enmarcó simbólicamente el nuevo campo de la política en Brasil: los *derechos* civiles, económicos y sociales son prioritarios y comandan las acciones tecnoeconómicas, pues la democracia es la única forma política en cuyo núcleo está la idea de los derechos, tanto de su creación por parte de la sociedad, como de su garantía y conservación por el Estado.

El «*bolo de noiva*» simbolizó la entrada del país en el modelo neoliberal. La declaración y la pregunta del nuevo presidente de la República simbolizaron la decisión de salir de ese modelo.

Entre esos dos momentos, se intercalan los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, que hicieron hegemónico el modelo neoliberal al realizar lo que llamaron reforma y modernización del Estado, esto es, la adopción del neoliberalismo como principio definidor de la acción estatal (privatización de los derechos sociales convertidos en servicios vendidos y comprados en el mercado, privatización de las empresas públicas, orientación del presupuesto público en función del capital financiero, etc.). Con el objeto de legitimar esa decisión política fueron movilizadas las dos grandes ideologías contemporáneas: la competitividad y la racionalidad del mercado.

La ideología de la competitividad afirma que aquellos que son poseedores de determinados conocimientos tienen el derecho natural de mandar y dirigir a aquellos que son supuestamente ignorantes, de tal manera que la división social de las clases aparece como división entre unos dirigentes competentes y aquellos que, apenas cumpliendo órdenes, ejecutan. Esa ideología, que otorga enorme importancia a la figura del «técnico competente», tiene la peculiaridad de olvidar la esencia misma de la democracia, a saber: la idea fundamental de que los ciudadanos son todos políticamente competentes para opinar y deliberar, y tienen derecho a acceder a todas aquellas informaciones que les permitan tomar decisiones políticas. Únicamente una vez se haya tomado la decisión política ha de recurrirse a los técnicos, cuya función no es deliberar ni decidir, sino implementar de la mejor manera las decisiones políticas tomadas por los ciudadanos y sus representantes.

Por su parte, la ideología neoliberal afirma que el espacio público debe ser reducido a lo mínimo, mientras el espacio privado de los intereses de mercado debe ser ampliado, pues este es considerado como portador de racionalidad para el funcionamiento de la sociedad. Esta ideología se consolidó en Brasil a través del discurso de la modernización, en el cual modernidad significaba apenas tres cuestiones: adelgazar el Estado (reducción del gasto público en derechos sociales), importar tecnología punta y gestionar los intereses de los grupos financieros nacionales e internacionales.

La ideología neoliberal se extendió por la cotidianidad del pueblo brasileño a través de los informativos de los medios de comunicación. Las cotizaciones de las bolsas de valores y de las divisas de todo el planeta, el comportamiento del FMI, del Banco Mundial y de los bancos privados irrumpieron en las portadas de los periódicos y en el momento «noble» de los noticiarios de radio y televisión; algunos canales incluso llegaron a mantener bandas informativas con la variación de las cotizaciones de las bolsas de valores y de las divisas minuto a minuto. Las oscilaciones en el valor del dólar, del euro o del real, el «riesgo Brasil», las declaraciones de los dirigentes del FMI, de la Reserva Federal estadounidense, de economistas ingleses, franceses o alemanes pasaron a ocupar un lugar de honor. Mientras, en los informativos matinales, la exhibición cotidiana del anuncio de apertura de Wall Street se tornó en una suerte de oración o ceremonia religiosa, rivalizando con lo que, en ese mismo horario, se emitía en los propios canales religiosos.

Ahora bien, el neoliberalismo no es de manera alguna la creencia en la racionalidad del mercado y el adelgazamiento consiguiente del Estado, sino la decisión de cortar el gasto público en lo referido al financiamiento de los bienes y servicios públicos (esto es, los derechos sociales) mientras se maximiza el uso de la riqueza pública en las inversiones exigidas por el capital. La comprensión de esta verdad vino a expresarse en la decisión del

electorado de poner en valor la reivindicación de una nueva forma de gestión de los recursos públicos, en la cual la brújula de referencia es la defensa de los derechos sociales.

#### 4. Una nueva clase trabajadora brasileña

Estudios, investigaciones y análisis<sup>3</sup> muestran que se produjo un cambio profundo en la composición de la sociedad brasileña, gracias a los programas gubernamentales de transferencia de renta, inclusión social y erradicación de la pobreza, a la política económica de garantía del empleo y elevación del salario mínimo, a la recuperación de parte de los derechos sociales de las clases populares (fundamentalmente alimentación, salud, educación y vivienda), a la articulación entre todos estos programas y al principio de desarrollo sostenible y a los primeros pasos de una reforma agraria que permite a la población rural eludir la migración en dirección a los centros urbanos<sup>4</sup>.

Generalmente, empleando la clasificación de los institutos de investigación de mercado y de la sociología, solemos organizar la sociedad en una pirámide fraccionada en clases designadas como A, B, C, D y E, tomando como criterio de referencia los ingresos, la propiedad de bienes muebles e inmuebles, la escolaridad y la ocupación o profesión. Bajo este criterio, se llegó a la conclusión de que entre 2003 y 2011, las clases D y E menguaron considerablemente, pasando de 96,2 a 63,5 millones de personas. Ya en el pico de la pirámide social se desarrolló un crecimiento de las clases A y B, que pasaron de 13,3 millones de personas a 22,5 millones. Sin embargo, el crecimiento más espectacular se produjo en la clase C, que pasó de 65,8 millones de personas a 105,4 millones. Ese crecimiento sustenta la idea del crecimiento de la clase media brasileña o, incluso, la afirmación de que habría surgido una nueva clase media en el país.

Sabemos, entretanto, que hay otra forma de analizar la división social de las clases, tomando como criterio la forma de la propiedad. En el modo de producción capitalista, la clase dominante es la propietaria de los

---

<sup>3</sup> Nuestra principal referencia son los boletines de la Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de 2012: *A nova classe média brasileira: desafios que representa para a formulação de políticas públicas* y *Comissão para a definição da classe média no Brasil*; el informe de observación núm.1 *Indicadores da equidade do sistema tributário nacional*, de 2009, y el informe de observación núm. 2 *Indicadores de iniquidade no sistema tributário nacional*, de 2011, ambos del Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; Jessé de Souza, *A ralé brasileira: quem é e como vive*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2009 y *Batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2010; Amaury de Souza y Bolívar Lamounier, *A classe média brasileira: ambições, valores e projetos de sociedade*, Río de Janeiro, Elsevier, 2010.

<sup>4</sup> Estos cambios aparecen demostrados en el resto de artículos de este libro.

medios sociales de producción (capital productivo y capital financiero); la clase trabajadora, excluida de esos medios de producción e inserta en ellos como fuerza productiva, es propietaria de la fuerza de trabajo, vendida y comprada bajo la forma salario. Marx nos hablaba de la pequeña burguesía para indicar una clase social que no se situaba en los dos polos de la división social constituyente del modo de producción capitalista. La elección de este nombre se deriva de dos razones principales: en primer lugar, para alejarse de la noción inglesa de *middle class*, que indicaba exactamente la burguesía, situada entre la nobleza y la masa trabajadora; en segundo, para señalar, por un lado, su cercanía social e ideológica con la burguesía, y no con los trabajadores y, por otro, indicar que, pese a no ser propietaria privada de los medios sociales de producción, podría ser propietaria privada de bienes muebles e inmuebles. En una palabra, se encontraba fuera del núcleo central del capitalismo: no era propietaria del capital ni de los medios sociales de producción y no era la fuerza de trabajo que produce capital; se situaba en las llamadas profesiones liberales, en la burocracia estatal (o en los servicios públicos) y empresarial (o en la administración y dirección), en la pequeña propiedad agraria y el pequeño comercio.

La sociología, principalmente la de inspiración estadounidense, ha introducido la noción de clase media para designar a ese sector socioeconómico, empleando, como dijimos antes, los criterios de renta, escolarización, profesión y consumo, la pirámide de clases A, B, C, D y E, y la célebre idea de movilidad social para describir el tránsito de un individuo de una clase a otra.

Si abandonamos la descripción sociológica, si nos quedamos con la constitución de las clases sociales en el modo de producción capitalista (pese a que adoptemos la expresión «clase media»), si consideramos las investigaciones que mencionamos al iniciar este texto y los números que presentan relativos a las disminuciones y a los aumentos del contingente en las tres clases sociales, tendremos a la vista algunas conclusiones:

1. Los proyectos y programas de transferencia de renta y garantía de los derechos sociales (educación, salud, vivienda, alimentación) y económicos (aumento del salario mínimo, políticas de garantía del empleo, compensación por desempleo, reforma agraria, cooperativas de economía solidaria, etc.) nos indican que *lo que creció en Brasil fue la clase trabajadora*, cuya composición es compleja, heterogénea y no se limita a los obreros industriales y agrícolas.
2. El criterio de los servicios como definidor de la clase media no se mantiene en la forma actual del capitalismo, dado que la ciencia y las técnicas (la denominada tecnociencia) se han convertido en fuerzas productivas

y los servicios realizados por ellas o de ellas dependientes están directamente articulados a la acumulación y reproducción del capital. En otras palabras, el crecimiento de los asalariados en el sector servicios no es ya un crecimiento de la clase media, sino más bien una nueva clase trabajadora heterogénea, definida por las diferencias de nivel de escolaridad y por las habilidades y competencias determinadas por la tecnociencia. De hecho, en el capitalismo industrial, las ciencias, incluso algunas de ellas financiadas por el capital privado, se realizaban fundamentalmente en investigaciones autónomas cuyos resultados podrían llevar a tecnologías aplicadas por el capital en la producción económica, lo que significaba que científicos y técnicos estaban insertos en la clase media. Hoy, sin embargo, las ciencias y las técnicas se han convertido en una parte esencial de las fuerzas productivas y, de esta forma, científicos y técnicos han pasado de ser clase media a estar ubicados en el espacio de la clase trabajadora como productores de bienes y servicios imbricados en la relación entre capital y tecnociencia. De esta manera, renta, bienes y escolaridad no son ya criterios de distinción entre los miembros de la clase trabajadora y los de la clase media.

3. El criterio de la profesión liberal también se volvió problemático para definir la clase media, dado que la nueva forma del capital implicó la creación de empresas de salud, abogacía, educación, comunicación, alimentación, etc., de manera que sus integrantes se dividen en propietarios privados y asalariados, y estos deben ser ubicados (incluso a pesar de sus protestas) en la clase trabajadora.
4. La figura de la pequeña propiedad familiar tampoco es un criterio para definir la clase media, ya que la economía neoliberal, al desmontar el modelo fordista, fragmentar y externalizar el trabajo productivo en miles de microempresas (una gran parte de ellas familiares) dependientes del capital transnacional, transformó a esos pequeños empresarios en fuerza productiva que, conjuntamente con los proveedores individuales de servicios (bien bajo la condición de trabajadores precarios, bien bajo la condición de trabajadores informales), es dirigida y dominada por los oligopolios multinacionales; los ha transformado, en suma, en una parte de la nueva clase trabajadora mundial.

Así, pues, restarían como espacios para ubicar a la clase media las burocracias estatales y empresariales, el servicio público, la pequeña propiedad agraria y el pequeño comercio no vinculado a las grandes redes de oligopolios transnacionales. En Brasil, esta clase media se benefició de las políticas económicas de los últimos diez años, creciendo y prosperando.

Así, si retornamos al ejemplo del viajero brasileño en la Europa de las décadas de 1950 y 1960, podremos decir, finalmente, que la nueva clase trabajadora brasileña comienza a tener acceso a derechos sociales y a convertirse en una participante activa del consumo de masas. Dado que la tradición autoritaria de la sociedad brasileña no puede admitir la existencia de una clase trabajadora que no esté constituida por los miserables desheredados de la tierra, los pobres desnutridos, analfabetos e incompetentes, de inmediato se comenzó a afirmar que había surgido una nueva clase media, al ser esta categoría menos peligrosa para el orden establecido que la aparición de una clase trabajadora protagonista social y políticamente.

Al mismo tiempo, sin embargo, cuando decimos que se trata de una *nueva* clase trabajadora consideramos que la novedad no deriva únicamente de los efectos de las políticas sociales y económicas, sino también de dos situaciones provocadas por el neoliberalismo, a saber, por un lado, la fragmentación, externacionalización y precarización del trabajo y, por otro, la incorporación a la clase trabajadora de segmentos sociales que en las formas anteriores del capitalismo habrían pertenecido a la clase media. De esa nueva clase trabajadora poco se sabe hasta el momento.

## 5. Clase media ¿cómo deshacer el nudo?

Una clase social no es un *dato fijo*, definido solamente por determinaciones económicas, sino un *sujeto* social, político, moral y cultural que actúa, se constituye e interpreta a sí mismo y se transforma por medio de la lucha de clases. Es una *praxis*, o como escribió E. P. Thompson, un hacerse histórico. Ahora bien, si es ahí donde reside la posibilidad transformadora de la clase trabajadora, es ahí también donde reside la posibilidad de ocultamiento de su ser y el riesgo de su absorción ideológica por la clase dominante, siendo la primera señal de ese riesgo, precisamente, la extendida creencia en la existencia de una nueva clase media en Brasil. La clase media suscita, por consiguiente, una cuestión política de enorme relevancia.

Hallándose fuera del núcleo económico que define el capitalismo, la clase media se encuentra también al margen del núcleo del poder político: no detenta el poder del Estado ni el poder social de la clase trabajadora organizada, lo cual la coloca en una posición que la define menos por su posición económica y mucho más por su *lugar ideológico*, que tiende a ser contradictorio.

Debido a su posición en el sistema social, la clase media tiende a la fragmentación y no encuentra habitualmente un interés común que la unifique. Con todo, ciertos sectores, como es el caso de los estudiantes, los funcionarios públicos, los intelectuales y los líderes religiosos, tienden

a organizarse y oponerse a la clase dominante en nombre de la justicia social, colocándose en defensa de los intereses y derechos de los excluidos, los expoliados, los oprimidos. En una palabra, tienden a la izquierda y, en general, la extrema izquierda y el voluntarismo. No obstante, esa configuración es contrarrestada por otra antagónica. Fragmentada, permeada por el individualismo competitivo, desprovista de un referente social y económico sólido, claro, la clase media tiende a alimentar el imaginario del orden y de la seguridad porque, como consecuencia de su fragmentación e inestabilidad, su imaginario está poblado por un sueño y por una pesadilla: su sueño es convertirse en parte de la clase dominante; su pesadilla es retornar al proletariado. Para que el sueño se realice y la pesadilla no se haga realidad, son necesarios orden y seguridad. Eso hace que la clase media sea ideológicamente conservadora y reaccionaria, y que su rol social y político sea *asegurar la hegemonía ideológica de la clase dominante*, haciendo que esa ideología, por medio de la escuela, la religión y los medios de comunicación, se naturalice y se esparza por toda la sociedad. Desde esta perspectiva, puede decirse que la clase media es la que genera una opinión social y política conservadora y reaccionaria.

Cabe todavía particularizar a la clase media brasileña, que, más allá de los rasgos anteriores, está también determinada por la estructura autoritaria de la sociedad brasileña. De hecho, conservando las marcas de la sociedad colonial esclavista, la sociedad brasileña se caracteriza por el predominio de la esfera privada sobre la pública y, teniendo su centro en la jerarquía familiar, está fuertemente jerarquizada en todos sus aspectos: las relaciones sociales e intersubjetivas son siempre entendidas como vínculo entre un superior, que manda, y un inferior, que obedece. Las diferencias y asimetrías son siempre transformadas en desigualdades que refuerzan la relación mando-obediencia, y estas son naturalizadas. Las relaciones entre los que se juzgan iguales son de «parentesco», esto es, de complicidad. Entre aquellos que son vistos como desiguales, la relación toma forma de favor, de cuestión clientelar, de tutela o de cooptación y, cuando la desigualdad es muy marcada, asume la forma de opresión. La división social de las clases está sobredeterminada por la polarización entre la carencia (de las clases populares) y el privilegio (de la clase dominante), que se ve acentuada y reforzada por la adopción de la economía neoliberal. Dado que la carencia es siempre particular, hay que distinguirla del interés, que puede ser común, y del derecho, que es siempre universal. Dado que el privilegio es siempre particular, no puede unificarse en un interés común y jamás puede transformarse en un derecho, pues en ese caso dejaría de ser un privilegio. Se comprende, por lo tanto, la dificultad para instaurar en Brasil la democracia, que se define por la creación de nuevos derechos por parte de la sociedad y por ser el Estado su garante.

Parte constitutiva de la sociedad brasileña, la clase media no sólo incorpora y propaga ideológicamente formas autoritarias de relaciones sociales, sino que también incorpora y propaga la naturalización y la valoración positiva de la fragmentación y la dispersión socioeconómica provocadas por la economía neoliberal y defendidas ideológicamente por el estímulo de un agresivo individualismo competitivo y del éxito a cualquier precio gracias a la astucia para operar con los procedimientos del mercado.

Ahora bien, por más que en Brasil las políticas económicas y sociales hayan avanzado hacia la democracia, las condiciones impuestas por la economía neoliberal han determinado, como acabamos de ver, la difusión por toda la sociedad de la ideología de la competitividad y de la racionalidad de mercado como competición y promesa de éxito. Una vez que la nueva clase trabajadora brasileña se constituyó en el interior de ese momento del capitalismo, marcado por la fragmentación y la dispersión del trabajo productivo, de externalización, precariedad e informalidad del trabajo, percibido como prestación de servicios por individuos independientes que se relacionan con otros individuos independientes en la esfera del mercado de bienes y servicios, ella se vuelve propensa al individualismo competitivo y agresivo difundido por la clase media. En otras palabras, el *ser* de lo social permanece oculto y por eso ella tiende a adherirse al *modo fenomenológico de lo social* como un conjunto heterogéneo de individuos e intereses particulares contrapuestos. La propia clase trabajadora tiende a pensar que es parte de una nueva clase media brasileña.

Esa creencia se ve reforzada por su inmersión en el consumo de masas.

De hecho, desde el punto de vista simbólico, la clase media sustituyó la falta de poder económico y de poder político que la definen, bien flirteando con el voluntarismo de izquierda, bien escorándose a la derecha en busca del prestigio y de los signos del mismo, como los diplomas y los títulos relativos a las profesiones liberales, y por el consumo de servicios y objetos indicadores de autoridad, riqueza, opulencia, ascenso social: la casa en el «barrio noble» con cuatro habitaciones, el coche importado, la ropa de marca, etc. En otras palabras, considera el consumo una ascensión social en dirección a la clase dominante y una insalvable distancia respecto de la clase trabajadora. A su vez, ésta, al tener acceso al consumo de masas tiende a asumir también ese imaginario como realidad, sumándose a él.

Si, por las condiciones actuales de su formación, la nueva clase trabajadora brasileña está cercada desde todos los flancos por los valores y símbolos neoliberales difundidos por la clase media, ¿cómo se podría desatar ese nudo?

## 6. Para finalizar

Si la política democrática corresponde a una *sociedad democrática* y si en Brasil la sociedad es autoritaria, jerárquica, vertical, oligárquica, polarizada entre la carencia y el privilegio, únicamente será posible dar continuidad a una política democrática enfrentando esa estructura social. La idea de inclusión social no es suficiente para derribar esa polarización. Sólo podemos oponernos a la polarización si el privilegio es confrontado y éste solamente será confrontado por medio de cuatro grandes acciones políticas: una reforma tributaria que opere sobre la vergonzosa concentración de la renta y que obligue al Estado a pasar de una política de transferencia de renta a una de distribución y redistribución de la misma; una reforma política, que otorgue una dimensión republicana a las instituciones públicas; una reforma social, que consolide el Estado del bienestar como política de Estado y no solo como programa de gobierno; y, finalmente, una política de ciudadanía cultural capaz de desmontar el imaginario autoritario y de romper el monopolio de la clase dominante sobre la esfera de los bienes simbólicos y su difusión y conservación por medio de la clase media.

Pero la acción del Estado sólo puede llegar hasta ese punto. Continuar con la construcción de una sociedad democrática ha de ser la praxis de la clase trabajadora y por eso es fundamental que la sociedad misma encuentre caminos nuevos de organización en medio de las adversidades impuestas por el modo de producción capitalista, como ya ha hecho en tantas otras ocasiones en la historia y tan claramente en Brasil durante las décadas de 1980 y 1990, y cree sus propias formas de lucha y de expresión autónoma para ser el sujeto de su propio hacer.

\*\*\*

### Crónicas paulistas

Era un jueves por la mañana en el «barrio noble» de Higienópolis, en São Paulo. Por las calles, una marcha, algunos folletos y carteles: los vecinos de clase media «alta» del barrio se habían movilizado para impedir la construcción de una estación de metro en su vecindario, alegando que la presencia cotidiana de trabajadores en tránsito traería violencia, peligro, suciedad y crimen, amenazando el orden y la seguridad de la zona.

Era un sábado por la noche. En los aeropuertos de Congonhas y Guarulhos centenares de pasajeros enfrentaban una caótica situación: vuelos atrasados, algunos incluso cancelados, otros trasladados de un sector a otro de los aeropuertos, sin previo aviso. Mucha confusión. Una parte de

los pasajeros, cuyas maletas lucían logos de marca que pretendían definir su posición de clase media «alta», manifestaron colectivamente su profundo desagrado. Aquí y allá, se oía el mismo estribillo: «¡Este es el regalo envenenado de este gobierno. Atascó los aeropuertos con la gentuza que debería estar en las terminales de autobuses, que es su sitio!».

Era un domingo por la tarde. Tuve que ir al banco para retirar dinero para los gastos de la semana. Mi yerno me acercó hasta allí, pero al llegar a la sucursal bancaria no pudo estacionar porque las tres entradas para coches estaban obstruidas por un enorme automóvil plateado, cuyos vidrios oscuros nos impedían saber si había alguien allí. Bajé en medio de la calle y al dirigirme al banco me di la vuelta hacia el vehículo y pregunté en una voz bien alta, pues no sabía si, además de oscuros impidiendo la visión, los vidrios serían también blindados e imedirían la entrada de sonido:

– ¿Hay alguien ahí? ¿Van ustedes al banco? ¿Están obstaculizando el estacionamiento de otros coches!

Ninguna respuesta.

Entré en la agencia bancaria e iba a empezar la operación cuando una chica, toda coqueta, vestida, calzada y maquillada con todas las marcas de moda, se acercó y gritó:

– ¿No tiene educación? ¿Sale gritando así por la calle?

Respondí:

Has ocupado todo el espacio disponible para el estacionamiento de los coches y yo no podía saber si había alguien en su coche.

En ese exacto momento entró un hombre (no tan joven como ella, pero también cubierto de ropa cara de marca) y gritó:

¿Crees que voy a estacionar mi Mercedes en cualquier sitio?

Fue demasiado. Desde lo más profundo de mis entrañas vino el grito:

¡Eres el típico representante de la clase media paulista! ¡Fascista! ¡Eres una abominación política!

Durante algunos segundos él se quedó atónito y paralizado, pero la chica no tuvo dudas: me pegó.

Me dirigí a ella:

¿Vas a pasar de la violencia verbal a la violencia física? ¡Eres una abominación ética!

Los dos se miraron perplejos y él retomó la iniciativa:

¡Eres una vieja fea!

Ahí ya no soporté más. Repliqué:

Mi edad es un hecho de la naturaleza, es un dato objetivo. No puedes transformar un dato de la naturaleza en un insulto. ¡Eres una abominación cognitiva!

Los dos se quedaron inmóviles por un momento y se fueron sin decir nada más.

En verdad, fueron derrotados en aquello en lo que seguramente siempre salen victoriosos: su intento, típico de la clase media, de hacer valer el «¿sabes con quién estás hablando?». De hecho, sus palabras intentaron automática e inmediatamente establecer una relación de jerarquía, en la cual ellos eran la parte superior y yo la parte inferior: no tengo educación, no conozco el valor de un Mercedes, debo recibir y soy una vieja fea delante de dos jóvenes (él, no tanto) elegantes y guapos. Se trataba de hacerme sentir inferior y de humillarme, o sea, de ponerme en mi sitio. ¿Al fin de cuentas, quién me estoy creyendo que soy?



# LA CONSTRUCCIÓN DE LA HEGEMONÍA POSNEOLIBERAL

Emir Sader

## 1. La era neoliberal

El neoliberalismo representa el proyecto de realización máxima del capitalismo en la medida en que permite la mercantilización de todos los espacios de las formaciones sociales. Hubo quien, precipitadamente, pronosticó que sería la fase final del capitalismo, en el proceso dialéctico de su realización plena y agotamiento histórico. A partir de ese pronóstico, del lado progresista se declinó como consecuencia política que solo sería posible salir del capitalismo neoliberal para entrar en el socialismo, como si la sucesión de las formas de organización social fuera una cuestión mecánica. Del lado conservador, la realización máxima del capitalismo apareció como «el fin de la historia» a raíz del cual todos los acontecimientos sucederían dentro de los insuperables límites de la democracia liberal y de la economía de mercado.

El carácter contradictorio del modelo neoliberal permitió esas incomprendiones, que solo pueden ser abordadas desde el análisis concreto de lo que significa el periodo histórico actual en el que se sitúa el neoliberalismo. Se trata de un periodo en el que se transitó de un mundo bipolar a uno unipolar, bajo la hegemonía imperial estadounidense; de un ciclo expansivo largo del capitalismo –su «edad de oro», según el historiador Eric Hobsbawm– a un ciclo regresivo largo; y de un modelo hegemónico regulador, o keynesiano o de bienestar social, como se quiera llamarlo, a uno liberal de mercado.

El nuevo periodo impulsó la hegemonía imperial estadounidense, aparentemente sin límites, pero que paradójicamente no alcanzó a imponer la *Pax Americana*. Bien al contrario, nos encontramos con décadas marcadas por guerras como efecto de la estrategia estadounidense de militarización de los conflictos que, lejos de resolverlos, los perpetuó.

Desde el punto de vista económico, el diagnóstico de los neoliberales de que las regulaciones consituyen un obstáculo al crecimiento económico, condujo a menos controles estatales y más libre comercio. No obstante,

como el capital no fue hecho para producir, sino para acumular, como nos enseñó Marx, se produjo, bajo una modalidad especulativa, un enorme proceso de transferencia mundial de capitales desde el sector productivo al financiero. La profunda crisis de los países centrales del capitalismo, iniciada en 2008 y que continúa todavía sin un horizonte de superación, reveló la fragilidad de la hegemonía de un modelo centrado en la acumulación financiera.

Para entender las debilidades económicas y políticas del bloque dominante hoy en el mundo es necesario pensarlas en el contexto de la desaparición del sistema soviético, el contrapunto del bloque imperialista. Con su desaparición, se produjo también el abatimiento de la idea de socialismo, de la economía de planificación centralizada, del Estado, de la política, de los partidos, de las alternativas colectivas y del marxismo. Se abrió una dramática situación en la cual, pese a la debilidad de los modelos dominantes, no se produjo el surgimiento de alternativas, en la que los llamados factores subjetivos del anticapitalismo sufrieron un retroceso significativo. La decadencia de la hegemonía imperial estadounidense no encontró una fuerza o un conjunto de fuerzas que pudiesen ejercer una hegemonía alternativa. El agotamiento del modelo neoliberal no se vio correspondido por un modelo alternativo que pudiese sustituirlo a escala global.

Vivimos y seguiremos viviendo aún por un tiempo prolongado un periodo turbulento, en los planos geopolítico y económico-financiero, de disputa hegemónica, en el que un viejo modelo insiste en sobrevivir y un mundo nuevo encuentra dificultades para afirmarse.

América Latina fue una víctima emblemática de las transformaciones regresivas de este periodo histórico. Después de conocer durante la etapa más significativa de su historia hasta aquel momento un periodo de industrialización y urbanización, de construcción de Estados nacionales y de fortalecimiento de partidos y organizaciones populares, de construcción de ideologías y culturas nacionales, en respuesta a la crisis de 1929, el ciclo largo de expansión finalizó a caballo de las décadas de 1970 y 1980 con la aparición de la crisis de la deuda. Se cerró un ciclo desarrollista y con él desapareció de la agenda hasta la propia cuestión del desarrollo, sustituida por la estabilidad monetaria, típica de periodos conservadores.

Más allá de todo esto, el continente vivió en algunos de sus países políticamente más importantes –Brasil, Chile, Uruguay, Argentina– dictaduras militares que rompieron la capacidad de lucha y resistencia de los movimientos populares. Si esto no fuera suficiente, el continente fue la región del mundo con un mayor número de gobiernos neoliberales, en sus modalidades más radicales.

El neoliberalismo llegó a América Latina por la vía de la lucha contra la inflación y a través de esta, de la crítica al Estado, señalado como responsable del desequilibrio monetario, además de otros males como el bloqueo a la libre circulación de capitales, la ineficiencia administrativa, la corrupción, el atraso o la excesiva tributación. Cada país repitió, a su manera, el ideario neoliberal, con gobiernos dictatoriales, como el de Pinochet, con gobiernos «nacionalistas», como el de Carlos Menem, o socialdemócratas, como el de Fernando Henrique Cardoso.

## 2. El neoliberalismo en Brasil

El golpe militar en Brasil tuvo una particularidad en relación con otros golpes de la región: tuvo lugar cuando se atravesaba todavía el ciclo largo expansivo del capitalismo mundial. Gracias a ese elemento, el régimen consiguió, mediante la represión de los sindicatos y el ajuste salarial, imprimir un ritmo expansivo a la economía. En los demás países de la región que estuvieron bajo dictaduras, el régimen de excepción fue instaurado en el marco del ciclo largo regresivo de la economía mundial, lo que los hizo coincidir con momentos de recesión y formas tempranas de conversión al neoliberalismo.

Durante la dictadura, y a pesar de la inmensa entrada de capital extranjero, el Estado brasileño no se vio económicamente debilitado, si bien al hilo de la crisis de la deuda la situación económica de Brasil se equiparó a la del resto de países de la región, lo cual supuso el abandono de proyectos de desarrollo bajo el impacto del crecimiento de las deudas y de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

La transición democrática en Brasil fue lo suficientemente fuerte –al contrario de otros países de la región– como para convocar una Asamblea Constituyente y dotarse de una constitución para la democracia restaurada. Su presidente, Ulysses Guimarães, la llamó Asamblea Ciudadana, porque restituyó derechos eliminados en tiempos de la dictadura militar.

Sin embargo, se evidenció rápidamente que la constitución democrática tendría dificultades para su desarrollo al haber nacido a contracorriente de la ola neoliberal que se consolidaba en el mundo y también en América Latina. Surgieron entonces voces en el Gobierno de Sarney que afirmaban que los derechos ciudadanos tornarían ingobernable el Estado brasileño y serían imposibles de cumplir sin agravar la recesión económica.

El fracaso del Gobierno de Sarney, en el cual se trenzaron características políticas del viejo y el nuevo régimen que imposibilitaron que la democratización política se desdoblara en democratización económica, social y

cultural, agotó el impulso democratizador de la sociedad brasileña y permitió que la polarización democracia/dictadura desapareciera dando entrada a los paradigmas neoliberales representados inicialmente por Fernando Collor. Este centró su discurso en las críticas a las *carroças* –en una defensa de la apertura de la economía brasileña al mercado internacional– y a los *marajás*<sup>1</sup>, para recortar el gasto público e imponer reducciones salariales a los funcionarios.

El proceso de transición democrática se agotaba así sin haber podido democratizar el poder económico en Brasil. No se democratizó el sistema bancario, ni los medios de comunicación, ni la propiedad de la tierra, ni las grandes estructuras industriales y comerciales. El fin de la dictadura no representó la democratización de la sociedad brasileña. El país continuó siendo el más desigual del continente y uno de los más desiguales del mundo.

El *impeachment* contra Collor retrasó el proyecto neoliberal en Brasil. Cuando fue retomado por Fernando Henrique Cardoso (FHC) en 1994, todavía en el marco del Gobierno de Itamar Franco, México ya sufría la primera crisis de carácter neoliberal. Se instauró entonces un neoliberalismo tardío bajo el Gobierno de FHC, que se vio obligado a enfrentarse a fuertes resistencias políticas y populares protagonizadas por partidos de izquierda y movimientos sociales.

Al decir que iba a «pasar la página del *getulismo*<sup>2</sup>» en la historia de Brasil, FHC reveló con clara consciencia que el Estado regulador, protector del mercado interno, inductor del crecimiento económico, garante de los derechos sociales y promotor de soberanía era un obstáculo frontal al modelo neoliberal. Buscó la desarticulación del Estado, favoreciendo la centralidad del mercado y reduciendo el aparato estatal a la mínima expresión. Liberalizó la economía, abrió el mercado interno, promovió la precarización de las relaciones laborales, privatizó a precios mínimos el patrimonio público y sometió la política exterior a las indicaciones de Estados Unidos.

Tras alcanzar la estabilidad monetaria, el impulso del programa neoliberal se apagó y, encadenando tres crisis con sus respectivos préstamos y acuerdos de ajuste con el FMI, la economía brasileña entró en una profunda y prolongada recesión, de la cual no saldría hasta el Gobierno de Lula. Fracaso

<sup>1</sup> *Carroças*, término que tiene que ver con las declaraciones de Collor durante la campaña electoral, en las que comparaba la fabricación de los coches brasileños con la extranjera. *Marajás* era el nombre por el que se conocía a algunos funcionarios públicos acusados de disfrutar de condiciones salariales desproporcionadas [N. del T.].

<sup>2</sup> Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954) fue un político brasileño cuatro veces presidente de la República, dos a través de golpe de Estado. Probablemente una de las figuras más relevantes y polémicas del panorama político brasileño del siglo XX. Conocido como *o pai dos pobres* [el padre de los pobres] dirigió el país de forma autoritaria con principios desarrollistas, nacionalistas y anticomunistas [N. del T.].

el proyecto que había proclamado que la estabilidad monetaria, por sí sola, sería capaz de generar modernización económica y distribución de la renta.

En Brasil, el neoliberalismo promovió dos fenómenos centrales, ambos negativos: la financiarización de la economía y la precarización de las relaciones laborales. La desregulación de la economía liberó los capitales que se desplazaron de manera masiva al sector financiero, buscando las mejores formas de maximización de las ganancias. Las inversiones especulativas se volvieron mucho más atractivas que las productivas, generando una brutal transferencia de renta de una a otra esfera. El Estado se volvió rehén del capital financiero con la multiplicación del déficit público y su endeudamiento.

Las relaciones laborales fueron sometidas a procesos de informalización, lo que en realidad significó su precarización mediante la expropiación de los derechos básicos de los trabajadores —comenzando por el contrato formal de trabajo—, lo cual implicaba que dejaran de ser, a un tiempo, ciudadanos desde un punto de vista social y, por ende sujetos de derechos. De esta forma, la mayor parte de los trabajadores permaneció en condiciones de exclusión social.

Esta fue la «herencia maldita» que el Gobierno de Lula recibió de FHC.

### 3. El posneoliberalismo en Brasil

Los gobiernos de Lula y de Dilma pueden ser calificados como posneoliberales si observamos los elementos centrales de ruptura con el modelo neoliberal —de Collor, Itamar y FHC— y los elementos que tienen en común con otros gobiernos de la región como los de Néstor y Cristina Kirchner en Argentina, el Gobierno del Frente Amplio en Uruguay, Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador.

Estos gobiernos representan una reacción antineoliberal ante las grandes recesiones que golpearon el continente en las últimas décadas del siglo pasado. Son gobiernos que tienen un conjunto de características en común que permite agruparlos en una misma categoría:

- priorizan las políticas sociales y no el ajuste fiscal;
- priorizan los procesos de integración regional y los intercambios Sur-Sur y no los tratados de libre comercio con Estados Unidos;
- priorizan el papel del Estado como impulsor del crecimiento económico y de la distribución de la renta frente a políticas que buscan reducir el Estado y afirmar el predominio del mercado.

A partir de las condiciones que llevaron a la victoria electoral de Lula pudo verificarse la construcción del posneoliberalismo en Brasil. Es preciso recordar que, a pesar del fracaso y de la falta de apoyo que FHC padecía al final de su mandato, Lula no superaba en ese momento la intención de voto histórica del PT y de poco más del 30 por 100, porcentaje suficiente para alcanzar la segunda vuelta pero no para triunfar. A partir de ese momento, se originó la crisis de la candidatura de Ciro Gomes —que lideraba las encuestas— del mismo modo que había sucedido tiempo atrás con Roseana Sarney, bajo el impacto de intensas campañas de desprestigio lanzadas por Serra, amenazado de quedar fuera de la segunda vuelta. Este movimiento amplió el número de votos en disputa entre Lula y Serra y tuvo un impacto decisivo para definir el resultado final de las elecciones de 2002. Jugó claramente en contra de Serra el hecho de ser el candidato de continuidad del Gobierno de FHC. Por más que tratara de distanciarse de este, había sido su ministro y era obviamente el candidato del partido de gobierno.

Lula logró vencer. Y lo hizo dando un salto de cerca de veinte puntos al conquistar la mayor parte de los votos en litigio. Para alcanzarlos, impulsó una operación de reestructuración de su campaña electoral, incorporando al discurso la estabilidad monetaria y la protección contra la inflación —tema de consenso nacional en aquel momento— y el respeto a los compromisos con el capital financiero, lo que implicaba la no renegociación de la deuda externa y el compromiso de no gravar al capital financiero. La imagen de Lula, tradicionalmente asociada a denuncias contra la situación política y económica, una imagen por lo tanto de contenido negativo, se vio alterada y surgió el «Lula, paz y amor». La combinación de cambio de discurso y de imagen permitió que Lula triunfara en las complejas condiciones de aquellas elecciones.

La victoria de Lula, en su cuarta tentativa de llegar a la presidencia, no se vio precedida de grandes movilizaciones populares como probablemente habría ocurrido de darse una situación electoral similar a la de 1989 o 1994. Con todo, las movilizaciones populares fueron suficientes para impedir que el proceso de privatizaciones alcanzara a PETROBRAS, el Banco do Brasil y la Caixa Econômica Federal, pero los movimientos sociales padecían los efectos de las duras políticas antipopulares de FHC, además de la sistemática campaña de descalificaciones contra los trabajadores y sus organizaciones orquestada desde el gobierno neoliberal y los medios de comunicación. A este respecto, la victoria de Lula representó un alivio para las organizaciones populares, sometidas hasta entonces a presiones y ataques continuados. Entre las limitaciones concretas que constreñían la victoria electoral y las posibilidades de Gobierno de Lula, estaba la falta de mayoría parlamentaria, ya que el PT no contó inicialmente con el apoyo del PMDB. Las relaciones de Lula con el poder legislativo explican en parte la crisis de 2005, en la que el presidente amplió la base de apoyo del gobierno, que se consolidó a partir de aquel momento.

A pesar de divulgar la *Carta aos Brasileiros* [Carta a los brasileños] con el objetivo de exponer sus propósitos de gobierno, Lula asumió la presidencia bajo una intensa presión del denominado «riesgo Lula», la expectativa de que la posibilidad de que continuase el ataque especulativo de fuga de capitales iniciado en la campaña electoral. Existía el riesgo de inestabilidad económica provocada por la amenaza del capital de convertir en inviable el nuevo gobierno, dada la hipotética falta de confianza del gran capital nacional e internacional sobre las posiciones de Lula. La construcción de hegemonía política por parte del gobierno fue producto de la intuición y el pragmatismo de Lula como presidente, que combinó estabilidad monetaria y reactivación de las políticas de desarrollo económico y de distribución de la renta, lo cual constituyó un aspecto esencial de las políticas de gobierno. Esa combinación es la clave del enigma Lula.

Lula trató de avanzar inicialmente por las vías de menor resistencia y mayor fragilidad del neoliberalismo: dio prioridad a las políticas sociales (frente a un neoliberalismo que impuso la dictadura de la economía) y a los proyectos de integración regional (mientras que el neoliberalismo privilegió el libre-comercio y los tratados de libre comercio con Estados Unidos). La creación de innovadoras políticas sociales –como la *Bolsa Família*, que pasó a simbolizar la mutación de las condiciones sociales históricas heredadas por el Gobierno de Lula– y el rechazo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), un bloque económico regional del cual Brasil y Estados Unidos eran los principales elementos, marcaron la ruptura con la herencia neoliberal tornándose ejes estratégicos de la alternativa posneoliberal.

En coherencia con la *Carta aos Brasileiros*, Lula se rodeó de un equipo económico conservador y tomó medidas preventivas, como un duro ajuste fiscal, con el objetivo de evitar riesgos inflacionarios y la fuga de capitales. Por otra parte, promovió una reforma regresiva de la Seguridad Social y una tibia reforma tributaria, esperando así tranquilizar a los inversores y permitir una recuperación de las inversiones.

El carácter conservador de estas medidas y la falta de mayoría en el Congreso llevaron a las dos mayores crisis que marcaron el Gobierno de Lula, una por la izquierda y otra por la derecha, en sus primeros años de gobierno. La primera de ellas, protagonizada por sectores de los movimientos sociales y del propio PT contra la reforma de la Seguridad Social y las medidas económicas conservadoras, culminó con la salida de algunos sectores del partido.

La segunda crisis fue el resultado de una ofensiva opositora, notablemente sobredimensionada en los medios de comunicación por medio de una exitosa operación de marketing centrada en denuncias políticas. En el contexto de esta crisis, se llegó incluso a mencionar, tras el

abandono de algunos de los principales ministros y asesores gubernamentales, la posibilidad de presentar un *impeachment* contra el presidente. Las consecuencias de la compleja crisis de 2005 fueron determinantes para el futuro del Gobierno de Lula:

1. La imagen de «los petistas» quedó marcada desde ese momento en el imaginario político del país como responsables de manejos ilegales de recursos para comprar apoyos, dando un giro a la imagen pública de un PT visto hasta el momento como un partido ético y transformado ahora en un «partido de corrupción» vinculado al uso de recursos para financiar negocios turbios.
2. La oposición centró su eje discursivo en las denuncias de «corrupción» del PT y del Gobierno de Lula. Los sectores disidentes del PT, que habían abandonado el partido, lejos de centrar sus críticas en la política económica, se sumaron a las denuncias de corrupción y fracasaron en la construcción de una alternativa a la izquierda del PT.
3. Las inversiones en políticas sociales comenzaron a ofrecer resultados positivos de la gestión gubernamental y trasladaron la base fundamental de apoyo social al gobierno hacia los sectores más pobres y las regiones más olvidadas del país. Ante la posibilidad de que Lula activara una gran movilización en defensa del gobierno y de la gestión de su mandato, la oposición retrocedió y centró todas sus posibilidades en erosionarlo a través del Congreso y lograr de esa forma derrotarlo en las elecciones de 2006. Sin embargo, los apoyos surgidos al hilo de las políticas sociales permitieron a Lula ser reelegido, consolidando de esa forma un nuevo tipo de apoyo popular al gobierno que caminaba paralela a la recuperación del crecimiento económico. Esta tendencia, estuvo directamente relacionada con el cambio del equipo económico del gobierno y de sus prioridades generales, que supuso el abandono de la orientación conservadora de la política económica y su sustitución por un modelo de desarrollo que articulaba estructuralmente crecimiento económico con políticas de redistribución de la renta.

El campo político se polarizó. En un extremo estaba el gobierno y su modelo económico-social, con políticas de integración regional y un Estado impulsor del crecimiento económico y garantista en materia de derechos sociales. En el extremo contrario, la oposición dirigida por los grandes medios de comunicación privados y refugiada en las denuncias de corrupción contra el gobierno. La polarización se mostró extremadamente favorable a este, que se benefició de las grandes transformaciones sociales promovidas y alcanzó índices inéditos de aprobación popular.

La construcción del posneoliberalismo, por lo tanto, se dio como consecuencia de la decisión del gobierno de priorizar las políticas sociales y la reaparición de Brasil en el marco internacional. El primer aspecto transformó la fisonomía social del país; el segundo modificó nuestro lugar en el mundo. La crisis de 2008 consolidó el papel activo del Estado, con políticas anticíclicas, que facilitaron la resistencia del país a los influjos recesivos que vinieron desde los países del centro del sistema.

#### 4. La construcción del posneoliberalismo

Brasil pasó en pocas décadas por una dictadura militar de veintiún años, por doce años de gobiernos neoliberales y a fecha de hoy por diez años de gobiernos posneoliberales. Cambios muy radicales en un espacio de tiempo relativamente corto.

Durante treinta y ocho de esos casi cincuenta años aumentó la desigualdad y la concentración de la renta así como la exclusión social. El Estado pasó de ser un aparato blindado militarmente, fundado en la Doctrina de Seguridad Nacional, promotor de políticas favorables al gran capital nacional e internacional a ser un Estado mínimo fundado en las doctrinas liberales de mercado y adalid de políticas favorables al capital financiero.

Los gobiernos de Lula y de Dilma representan una ruptura con esas décadas, al promover una inflexión marcada en la evolución de la formación social brasileña. A pesar de que el modelo neoliberal continúe siendo el dominante en el plano internacional y nuestro propio país padezca todavía las secuelas de las transformaciones regresivas realizadas en los años de administración neoliberal, los gobiernos de Lula y Dilma nos han colocado en el plano opuesto a la tendencia hegemónica mundial.

Los gobiernos de resistencia se pensaron y construyeron como mecanismos de respuesta anticíclica a las tendencias recesivas del centro del capitalismo. Lograron resistir a la recesión, aunque tuvieron que adaptarse a los retrocesos impuestos por el neoliberalismo: la desindustrialización, el protagonismo del sector primario exportador, la fragmentación social y las ideologías consumistas.

¿Cómo construir sociedades democráticas, solidarias y con valores más humanos a partir de esa herencia? Ese es, sin duda, el mayor desafío para Brasil y para los gobiernos posneoliberales de América Latina. No basta con responder a la recesión y a las fórmulas superadas de libre comercio, de Estado mínimo, de centralidad del mercado, etc. Es necesario tener un proyecto de sociedad que parta de la actual fase posneoliberal como un momento de transición para construir proyectos que no solo resistan y

respondan al ciclo neoliberal, sino que sean capaces de plantearse la construcción de sociedades justas, soberanas y solidarias.

En el caso de Brasil, es necesario acabar con el papel hegemónico de un capital financiero que insiste en canalizar sus inversiones hacia la especulación y la actividad económica antisocial, que no crea bienes ni empleos. Ese capital se resiste a los incentivos de un gobierno que busca un viraje de las inversiones especulativas a la senda de las inversiones productivas.

Acentuar las formas de tributación de los movimientos del capital financiero, llevar a cabo una reforma tributaria socialmente justa —en donde paga más quien más tiene—, fortalecer el papel y la intervención de los bancos públicos y exigir contrapartidas para orientar las subvenciones públicas y exenciones fiscales hacia inversiones productivas y capaces de generar empleo, son algunas de las medidas que buscan quebrar la hegemonía del capital financiero, de matriz especulativa, vigente todavía en Brasil. Todas estas deben ser tareas centrales del gobierno.

De igual manera, es indispensable que el gobierno promueva una agricultura no enfocada en exclusiva a la exportación. Una agricultura que garantice la autosuficiencia alimentaria, generando empleos y acceso a la tierra a los millones de trabajadores que aún carecen de ella. Una agricultura que fortalezca una economía familiar productora de alimentos para el mercado interno y genere empleos en las zonas rurales.

Además de la ruptura del monopolio del dinero —el capital especulativo— y de la tierra, Brasil necesita democratizar la formación de la opinión pública, necesita democratizar el derecho a la palabra, necesita romper el monopolio de los medios de comunicación. Urge posibilitar que el inmenso proceso de democratización social llegue al plano cultural a través de la multiplicación de espacios de información, discusión, intercambio y creación cultural. Un país democrático es aquel donde hay medios de comunicación pluralistas, que expresen la inmensa y rica diversidad cultural y de opiniones de su pueblo, y no el privilegio de unos pocos, de los más poderosos.

La democracia no se puede reducir al acceso de todos a los derechos sociales fundamentales sin incluir el derecho a la expresión. Para que el pueblo participe, no solamente bajo la limitada forma del voto, del consenso pasivo, sino a través de una participación política más plena, que lo eleve a sujeto de la historia y no simplemente a objeto de las políticas del gobierno, el derecho a la libertad de expresión es tan importante como el derecho de acceso a los bienes materiales. Hay una herencia que romper, ya que en Brasil la democratización vino acompañada de un fortalecimiento del monopolio de los medios de comunicación, como en el caso del nombramiento de Antônio Carlos Magalhães como titular del Ministerio de Comunicaciones,

que consolidó el poder de los grupos oligárquicos tradicionales sobre las radios, los canales de televisión, los periódicos y las revistas.

En democracia, la alternativa no puede estar entre silenciar a los medios de comunicación o dejarlos bajo el monopolio privado, en manos de algunas familias como es el caso brasileño, que silencia a quienes carecen de acceso a los espacios mediáticos, es decir, a la gran mayoría de la población. La aceptación por parte de los propietarios de las corporaciones mediáticas de su rol de oposición política significa, expresamente, que mediante su falta de neutralidad asumen no ser un espacio para la formación democrática y pluralista de la opinión pública.

En Internet, con dinamismo y creatividad, logramos hacer «guerrilla». Pero el papel de «ejército regular», que ocupa los grandes espacios y marca la agenda política nacional, recae en los grandes medios. Los periódicos, a pesar de acumular tiradas siempre descendentes, marcan la línea para las radios y televisiones, entrelazados por la propiedad cruzada de las grandes empresas monopolísticas.

Otro eje central para la superación del neoliberalismo es el referente al financiamiento público de las campañas electorales. El neoliberalismo representa un modelo de sociedad en el cual prima el poder del dinero, en el que todo tiene precio, todo se puede vender, todo se puede comprar, todo es transformado en mercancía. De igual forma que el poder del dinero se impone sobre los medios de comunicación, el sistema político se ve también directamente condicionado por el poder económico a través de modelos de financiación electoral desiguales, que convierten el dinero en un elemento distorsionador de la relación entre el pueblo y sus representantes.

Como resultado, los parlamentos no representan a la sociedad. Sí son, en cambio, un reflejo de la desigual distribución de la renta, al generarse un Congreso dominado por diferentes grupos de presión relacionados con distintos intereses: el agronegocio, la educación privada, las empresas de gestión privada de la salud, los propietarios de los medios de comunicación, las iglesias evangélicas, entre otros.

Superar un tipo de sociedad construido al amparo del dinero y de la desigualdad económica y social supone contar con la conciencia y la movilización popular, lo que requiere la democratización de los medios de comunicación y de la representación política.



## POLÍTICAS PÚBLICAS Y SITUACIÓN SOCIAL EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

Marcio Pochmann

LA PRIMERA DÉCADA del siglo XXI pasará a la historia como un decisivo punto de inflexión en la trayectoria socioeconómica brasileña. Las dos últimas décadas del siglo pasado fueron muy difíciles, marcadas por la regresión económica y social del país. En 2000 la economía brasileña era la decimotercera del mundo, el desempleo afectaba a casi once millones de personas y las rentas del trabajo representaban únicamente el 39 por 100 de la renta nacional. Veinte años antes, en 1980, Brasil se encontraba entre las ocho mayores economías del mundo, con menos de dos millones de desempleados y las rentas del trabajo representaban la mitad de la renta nacional. Brasil recuperó el dinamismo económico y los ingresos de las familias crecieron de forma generalizada en la década de 2000. Hay que destacar, con todo, que esta situación se verificó asimismo en la década de 1970 –y de forma todavía más intensa– sin que disminuyeran al mismo tiempo ni la pobreza ni la desigualdad de las rentas del trabajo.

¿Qué podría explicar, entonces, el comportamiento sin precedentes alcanzado por el país en el periodo reciente? Esa es, precisamente, la pregunta que este ensayo pretende responder a partir de datos y hechos reales. Inicialmente, dibujaremos la evolución reciente del escenario social brasileño en un resumido panorama para a continuación ofrecer elementos de la realidad que posibiliten una explicación de la inversión en la trayectoria socioeconómica nacional. Finalmente, presentaremos los principales elementos de la estrategia de cambio social adoptados a partir del Gobierno de Lula. Esperamos, de esta forma, explicar correctamente la trayectoria posneoliberal emprendida por Brasil en la primera década del siglo XXI.

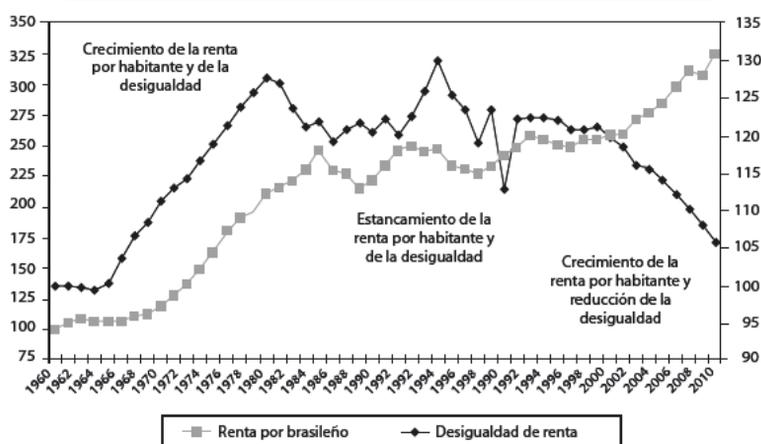
### 1. Panorama de la situación social en Brasil

A partir de las informaciones estadísticas oficiales sobre indicadores socioeconómicos en Brasil, se constata una inflexión a lo largo de la primera década del siglo XXI. Podemos comprobarlo, por ejemplo, en la evolución de la desigualdad de la distribución de la renta y de las tasas de pobreza.

En cuanto a la desigualdad, el giro en la distribución personal de la renta del trabajo está en consonancia con el aumento de la renta per cápita de los brasileños en la década de 2000. Paralelamente, se constata que el movimiento de recuperación en la participación de las rentas del trabajo en la renta nacional está relacionado con la mejora de la situación general de los trabajadores. Dicho de otra forma, se incrementó la tasa de ocupación en relación al total de la fuerza de trabajo —desciende el desempleo— y aumentó la formalización del empleo, lo que hizo que se redujera la pobreza absoluta.

FIGURA I

EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE LA RENTA POR HABITANTE Y DE LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN PERSONAL DE LA RENTA EN BRASIL\* (1960=100)



Fuente: IBGE/Contas Nacionais (elaboración IPEA). \*Índice de Gini.

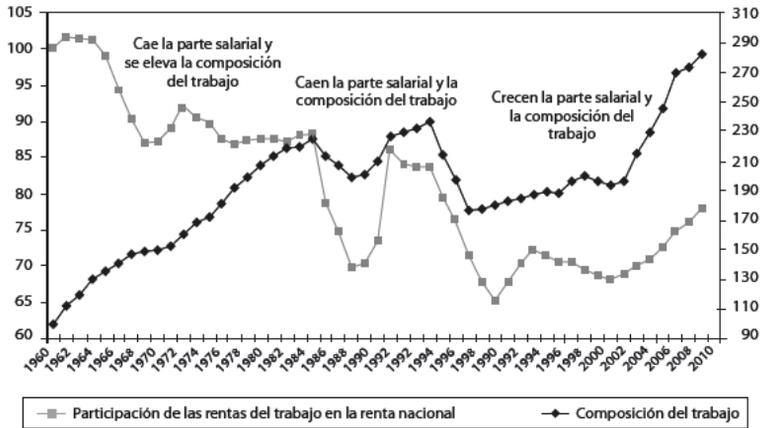
Durante los últimos cincuenta años, los indicadores socioeconómicos sintéticos aquí presentados como referencia muestran tres trayectorias diferenciadas. La primera, entre la década de 1960 y la de 1970, registra una enorme expansión de la renta per cápita, con un crecimiento medio anual del 4,6 por 100. En relación también con la situación general del trabajo, incluida la ampliación de la tasa de ocupación de la mano de obra, de formalización de los empleos generados y de reducción de la pobreza, se observó una expansión promedio anual del 4,2 por 100.

Aún con estos datos, la participación de las rentas del trabajo en la renta nacional cayó un 11,7 por 100 y el grado de desigualdad en la distribución personal de la renta del trabajo aumentó casi un 22 por 100 entre 1960 y 1980. Sintetizando, en Brasil durante ese periodo crecieron la renta per

cápita y las tasas de ocupación, pero paralelamente empeoró de forma considerable la distribución personal y funcional de la renta.

FIGURA 2

EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE PARTICIPACIÓN DE LAS RENTAS DEL TRABAJO EN LA RENTA NACIONAL Y DE LA COMPOSICIÓN DEL TRABAJO EN BRASIL\* (1960 = 100)



Fuente: IBGE/Contas Nacionais (elaboración IPEA). \*Tasa de ocupación, de formalización del empleo generado y de pobreza.

La segunda trayectoria de los indicadores socioeconómicos transcurre entre 1981 y 2003. La renta del conjunto de los brasileños permaneció estancada, con una variación media anual positiva del 0,2 por 100 y la situación general del trabajo empeoró un 14 por 100, especialmente en la tasa de ocupación y formalización de los empleos generados. En ese periodo, la participación de las rentas del trabajo en la renta nacional disminuyó un 23 por 100. La desigualdad en cuanto a la distribución personal de la renta del trabajo se mantuvo prácticamente intacta, ya que apenas se redujo, en promedio, al ritmo del 0,1 por 100 anual.

La tercera trayectoria comienza en 2004, momento en el que se produjo una expansión media anual de la renta per cápita de los brasileños del 3,3 por 100 y, simultáneamente, una mejora del índice de la situación general del trabajo, que alcanza un incremento promedio del 5,5 por 100 anual. Además, la participación de las rentas del trabajo en la renta nacional subió un 14,8 por 100 entre 2004 y 2010, mientras que la desigualdad de la distribución personal de las rentas del trabajo se redujo un 10,7 por 100.

## 2. Elementos de la reciente inversión de la trayectoria

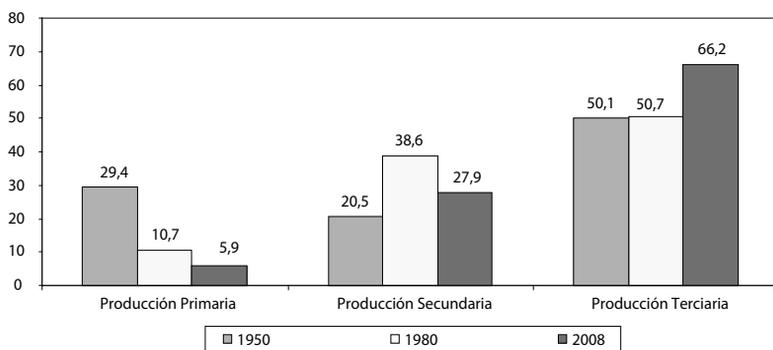
El principal aspecto de los cambios sociales observados hasta la década de 1980 en Brasil fue el vigor de la aceleración de la producción industrial. Simultáneamente a la expansión absoluta de la producción del sector secundario de la economía (industria y construcción civil), asistimos a la pérdida de importancia relativa de la producción del sector primario (agropecuario) sin que hubiese una alteración significativa del sector terciario (servicios y comercio).

Tanto es así que entre 1950 y 1980 el peso de la producción del sector secundario pasó del 20,5 al 38,6 por 100 del PIB (incremento del 88,3 por 100), reduciéndose paralelamente la participación del sector primario, que pasa del 29,4 al 10,7 por 100 del PIB (caída del 63,6 por 100). En idéntico periodo de tiempo, el sector terciario se mantuvo relativamente estable, con una participación inferior al 51 por 100 del PIB.

Al inicio del siglo XXI, solamente el sector terciario logró registrar un aumento en su posición relativa en el PIB. Entre 1980 y 2008, incrementó su peso relativo en un 30,6 por 100, representando actualmente dos tercios de toda la producción nacional, mientras que los sectores primarios y secundarios perdieron, respectivamente, el 44,9 y el 27,7 por 100 de su participación en el PIB.

FIGURA 3

EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL PIB BRASILEÑO (%)



Fuente: IBGE/Contas Nacionais (elaboración IPEA).

Las alteraciones de la dinámica productiva nacional repercutieron en la evolución y composición de la ocupación de la fuerza de trabajo. En la fase en la que predominó la dinámica industrial, la ocupación del sector primario se redujo drásticamente, pasando de casi el 61 por 100 del total

de los puestos de trabajo en 1959 a menos de un tercio en 1980. Al mismo tiempo, los sectores secundario y terciario incrementaron sus posiciones relativas en cuanto a la ocupación total, pasando del 17 y el 22,5 por 100, respectivamente, en 1950 a cerca del 25 y el 43 por 100 en 1980.

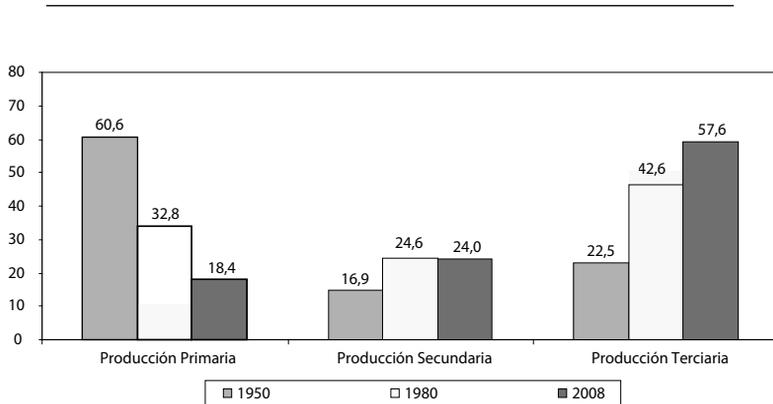
Desde la década de 1980 el sector terciario fue el único que incrementó su peso en el total de la ocupación nacional. El sector primario siguió perdiendo peso relativo en el conjunto de los puestos de trabajo, pasando del 32,8 al 18,4 por 100 entre 1980 y 2008, mientras que el sector secundario se mantuvo relativamente estable en casi un cuarto de la ocupación nacional.

En la década de 2000, el sector terciario crea 2,3 veces más empleos que el secundario, mientras que en la década de 1970 generaba solo un 30 por 100 más de puestos de trabajo que el sector secundario de la economía nacional. En el sector primario, la disminución en cuanto a los puestos de trabajo en los primeros años del siglo XXI llegó a ser nueve veces mayor que en la década de 1970.

Se percibe también que en los últimos cuarenta años la mayor expansión cuantitativa de puestos de trabajo tuvo lugar justamente en el primer decenio del siglo XXI, con un saldo neto 44 por 100 superior al verificado entre 1980 y 1990, y un 22 por 100 superior al de la década de 1970. La mayoría de los puestos de trabajo generados se concentraron en la base de la pirámide social, ya que el 95 por 100 de los empleos creados ofrecían una remuneración mensual de hasta 1,5 veces el salario mínimo. Esto significó un saldo neto promedio de dos millones de puestos de trabajo generados por año en el segmento de los trabajadores cuya remuneración giraba en torno al salario base.

FIGURA 4

EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LA OCUPACIÓN (EN %)



Fuente: IBGE/Censo Demográfico y PNAD (elaboración IPEA).

En la franja de trabajadores no remunerados<sup>1</sup> y de aquellos que recibían ingresos por encima de tres salarios mínimos mensuales hubo una destrucción neta promedio anual de 108.000 y 400.000 puestos de trabajo, respectivamente. En el segmento de los ocupados pertenecientes al rango de retribución entre 1,5 y 3 salarios mínimos mensuales, se registró una generación promedio anual de 616.000 puestos de trabajo.

En la década de 1970, la creación de puestos de trabajo fue menos desequilibrada entre las diversas categorías de remuneración, con una ligera caída neta de las ocupaciones sin retribución salarial. En promedio, durante las décadas de 1980 y 1990 todos los rangos de remuneración crecieron, siendo la categoría que mejor se comportó la situada por encima de los tres salarios mínimos mensuales.

En este contexto, la estructura remunerativa de los ocupados brasileños se modificó significativamente. Entre 1970 a 2000 se produjo una reducción relativa del segmento de remuneración situado en el rango de hasta 1,5 salarios mínimos mensuales, que pasó del 77,1 al 45,8 por 100 del total de puestos de trabajo. También se incrementó el peso relativo de las ocupaciones mejor remuneradas, como en el caso de las retribuciones equivalentes a más de tres salarios mínimos mensuales, que pasaron del 9 al 28,7 por 100 entre 1970 y 2000.

En la primera década de 2000, la proporción de los ocupados con hasta 1,5 salarios mínimos volvió a crecer, acercándose al 59 por 100 de todos los puestos de trabajo. En compensación, las demás franjas de remuneración vieron reducida su posición relativa.

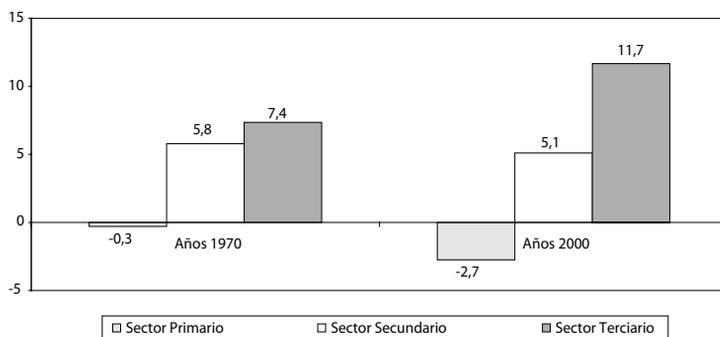
Como resultado de ello, la estructura de distribución de los puestos de trabajo de acuerdo con las franjas de remuneración en 2009 se aproximó a la registrada en 1980, con un fuerte peso de las ocupaciones situadas en la base de la pirámide social. La recuperación del valor real del salario mínimo ha contribuido decisivamente a proteger y elevar el umbral del poder de compra de las remuneraciones de los trabajadores que se encuentran en los sectores más dinámicos de la economía nacional, es decir, en el sector terciario, seguido de la construcción civil y de las industrias extractivas.

---

<sup>1</sup> En el PNDA, los trabajadores no remunerados son aquellos miembros de una familia que trabajan en la producción de bienes primarios, como los agricultores. También aquellos empleados por cuenta propia o asalariados y aquellas personas que ayudan a las iglesias, instituciones de caridad o cooperativas. Además esta franja laboral incluye a los aprendices.

FIGURA 5

EVOLUCIÓN DEL BALANCE DE LAS OCUPACIONES EN RELACIÓN CON LOS SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA EN BRASIL (EN MILLONES)



Fuente: IBGE/Censo Demográfico y PNAD (elaboración IPEA).

### 3. Redefinición de las políticas públicas

Por primera vez desde la Gran Depresión de 1929, la recuperación económica mundial está siendo protagonizada por los países en vías de desarrollo. China, India y Brasil representan un segmento importante de la expansión económica mundial desde la crisis global de 2008, reafirmando la senda ya observada desde el inicio de la década de 2000.

En el caso brasileño, el Estado se presentó como la pieza fundamental del nuevo posicionamiento del país en el mundo, bien por la decisiva consolidación del gasto social con la nueva dinámica económica, bien por el planteamiento estratégico de coordinación de las inversiones en el país.

Por un lado, la fuerza emergente de los impulsos provenientes de la economía social tiende a diferenciarse del ciclo de expansión productiva de las décadas de 1930 y 1980, cuando permaneció secundaria y subordinada a las decisiones de los gastos privados y públicos. Hasta entonces, predominaba la máxima de crecer para después distribuir, dejando un espacio generalmente estrecho para el avance de la autonomía relativa del gasto social.

Los fundamentos de la actual economía social se establecieron en la Constitución Federal de 1988, que contempló los elementos centrales del Estado del bienestar brasileño, especialmente en el ámbito de la Seguridad Social (salud, prestaciones y asistencia social), susceptibles de incrementar de modo contundente el crecimiento del gasto social absoluto y relativo respecto al PIB. Sin embargo, la difusión del recetario neoliberal en la década de 1990 prácticamente paralizó las posibilidades de avance del

gasto social, al introducir una creciente focalización de los recursos y apartarse de la tendencia universalista.

Actualmente, por ejemplo, el gasto social agregado se aproxima al 23 por 100 del PIB, casi 10 puntos porcentuales más de los registrados en 1985 (13,3 por 100). En otras palabras, de cada cuatro reales gastados en el país, uno se vincula directamente con la economía social. De contabilizar su efecto multiplicador (con una elasticidad del 0,8), se puede calcular que casi la mitad de toda la producción de riqueza nacional se encuentra relacionada directa e indirectamente a la dinámica de la economía social.

El impacto económico del avance reciente del Estado del bienestar social brasileño no ha sido bien entendido, persistiendo la visión liberal-conservadora que considera el gasto social como algo secundario, vinculándolo al paternalismo de los gobernantes y, por eso, susceptible de recortes.

En general, una quinta parte de los ingresos de las familias depende, en promedio, de las transferencias monetarias derivadas de las políticas de prestaciones y de asistencia de la seguridad social brasileña. Antes de la Constitución Federal de 1988, las familias no llegaban a obtener, en promedio, el 10 por 100 de sus ingresos de las transferencias monetarias.

Los sectores con menores ingresos fueron los más beneficiados por la configuración del Estado del bienestar brasileño, ya que en 2008 la base de la pirámide social brasileña (el 10 por 100 más pobre) obtenía el 25 por 100 de sus ingresos de las transferencias monetarias. En 1978, el porcentaje era apenas del 7 por 100, es decir, se produjo un incremento de 3,6 veces. En la cúspide de esa misma pirámide social (el 10 por 100 más rico), las transferencias monetarias representaban en 2008 el 18 por 100 del ingreso per cápita de los hogares frente al 8 por 100 en 1978, esto es, se produjo un incremento de 2,2 veces.

Se observa además que en 1978 solamente el 8,3 por 100 de los hogares cuya renta per cápita se situaba en el decil más bajo de la distribución de la renta recibía transferencias monetarias; mientras que en el decil más alto las transferencias monetarias alcanzaban el 24,4 por 100 de los hogares. Treinta años después se contabiliza que el 58,3 por 100 de las familias que se encuentran en la base de la pirámide social reciben transferencias monetarias, así como el 40,8 por 100 del total de los hogares más ricos del país. En resumen, mientras las familias que perciben mayores ingresos han visto como estas aumentaban 1,7 puntos, el aumento para las familias de rentas más bajas se ha multiplicado por siete.

Podemos concluir entonces con respecto al impacto sobre la pobreza de las transferencias sociales y de las ayudas monetarias lo siguiente: sin ellas, Brasil tendría en 2008 40,5 millones de personas con una renta por

debajo del 25 por 100 del salario mínimo nacional. Gracias al suplemento de renta de las transferencias, Brasil registra 18,7 millones de personas que perciben hasta el 25 por 100 del salario mínimo mensual. En resumen, 21,8 millones de personas han logrado superar el umbral de pobreza extrema (el 25 por 100 del salario mínimo per cápita).

Si analizamos los efectos de las transferencias monetarias en los diferentes estados del país, identificamos dos aspectos innovadores que derivan del surgimiento de la economía social. El primero hace referencia al mayor peso de las transferencias en la renta promedio de las familias de los estados del nordeste –los más pobres– como Piauí (31,2 por 100), Paraíba (27,5 por 100) y Pernambuco (25,7 por 100), que es considerablemente superior al promedio nacional (19,3 por 100). A este respecto, encontramos como elemento singular la presencia de Río de Janeiro como el cuarto estado con mayor presencia de las transferencias en la renta de las familias (25,5 por 100, São Paulo tiene el 16,4). El segundo aspecto está relacionado con el hecho de que las familias de los estados más ricos sean las que absorben la mayor parte de los fondos públicos comprometidos con las transferencias monetarias. Así, la Región Sudeste recibe el 50 por 100 del total de los recursos anuales vinculados a las transferencias sociales y asistenciales de la seguridad social: São Paulo absorbe el 23,5 por 100 del total, seguido de Río de Janeiro (13,7 por 100) y Minas Gerais (10,9 por 100).

Las novedades en la dinámica económica brasileña actual exigen que se evalúe la eficacia de las viejas hipótesis de la política macroeconómica tradicional. La economía social sustenta hoy una parte significativa del comportamiento general de la demanda agregada nacional, además de garantizar una considerable mejora de los estándares de vida de los brasileños, especialmente de aquellos situados en la base de la pirámide social.

Con la planificación agregada de las inversiones, inicialmente retomada a través del bloque de recursos vinculados a la Política de Desarrollo Productivo (PDP) y después al Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), el país empezó a dar los últimos pasos en la transición de una macroeconomía financiera a una macroeconomía para la producción.

En cuanto a la PDP, el país viene desarrollando una intensa reestructuración patrimonial en los sectores privado y estatal en el uso de los recursos públicos y de los fondos de pensiones de las empresas públicas. Liderado por el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES), el país también está creando sus grandes corporaciones transnacionales (en las áreas de la construcción civil, los alimentos, la energía, la siderurgia y el transporte, entre otras), con el objetivo de resituarse en el espacio restringido de la ultramonopolización de la competición capitalista mundial, ocupado por no más de 500 grandes corporaciones transnacionales. Las

tres mayores de ellas poseen una facturación anual equivalente al PIB brasileño, actualmente el octavo del mundo.

La etapa actual de la reestructuración capitalista hace que las grandes corporaciones sean superiores a los Estados nacionales. Consecuentemente, en muchas ocasiones, no son los Estados quienes se arrojan la propiedad de las empresas, sino a la inversa. A este respecto, Brasil trata tardíamente de seguir la trayectoria asiática de formación de grandes empresas globales, después de dos tentativas frustradas anteriormente (el intento de creación de un gran *holding* del sector público durante el *Plano Cruzado* de 1986 y las privatizaciones de la década de 1990, que transfirieron patrimonio público equivalente al 15 por 100 del PIB al sector privado, sobre todo extranjero).

En los últimos tres años, casi un tercio del total de los recursos entregados por el BNDES para la financiación de inversiones fue canalizado exclusivamente hacia diez grandes grupos económicos privados en proceso de concentración y fusión. Si tenemos en cuenta las empresas estatales, observamos que casi dos tercios del total de los recursos (286 millardos de reales) desembolsados por el banco público fueron destinados a doce grandes empresas nacionales privadas y estatales. Bajo este marco, la coordinación de las inversiones estimulada por el aparato del Estado pretende reducir –casi dos décadas después de la equivocada y salvaje privatización impuesta por las políticas neoliberales– la dependencia y subordinación del capitalismo brasileño que se asocia a la lógica del siglo XIX (productor y exportador de productos primarios).

Al desplazarse el centro de dinamización económica mundial de Estados Unidos a Asia, principalmente a China, Brasil (así como toda América Latina y África) asumió un relevante papel en la oferta internacional de materias primas, lo que llevó al país a la reprimarización de las pautas de exportación. En este sentido, la PDP proyecta el rescate de algunos sectores condenados por la desatinada trayectoria de subordinación impuesta en el pasado por la trágica conducción neoliberal.

En la perspectiva del PAC se opta por una planificación estratégica de concentración de los recursos públicos en la reconstrucción de una infraestructura económica y social abandonada por el neoliberalismo y debilitada tras más de dos décadas de desinversión. En los sectores de la energía (eléctrica, fósil, eólica), el saneamiento y la vivienda popular, las infraestructuras (ferrocarriles, aeropuertos, puertos, carreteras) o las tecnologías, entre otros, empezó a girar de nuevo la rueda de la actividad económica, que ha tenido importantes impactos regionales y locales derivados del regreso de los grandes proyectos nacionales de fortalecimiento de la integración nacional.

Alrededor del 80 por 100 del billón de reales de inversión previsto por los PAC 1 y PAC 2 está destinado a la energía y a las infraestructuras urbanas. Solamente en la programación de los desembolsos para el saneamiento y la vivienda popular se invirtió el 75 por 100 de los recursos provenientes de la *Caixa Econômica Federal*, con el doble objetivo de reducir el enorme déficit habitacional que afecta a la base de la pirámide social y de urbanizar parte de las *favelas* de los grandes centros metropolitanos del país.

Al mismo tiempo, el conjunto de las inversiones orientadas por el PAC pretende alterar la dinámica regional. Así, parte del enorme vacío productivo y ocupacional persistente en grandes áreas del país pasa a contar con inversiones capaces de fortalecer las estructuras de sus actividades económicas, contribuyendo a reducir el grado de concentración de la renta en las regiones del centro-sur.

#### 4. La estrategia de cambio social posneoliberal

El Gobierno de Lula (2003-2010) y el Gobierno de la presidenta Dilma nos muestran hasta qué punto la superación del subdesarrollo brasileño no ocurre de forma natural ni espontánea por las libres fuerzas del mercado, conforme defendían los gobiernos liberales de la década de 1990. Cuatro ejes fundamentan la estrategia de cambio social de naturaleza posneoliberal iniciada desde 2003.

El primer eje es el rechazo de la hipótesis neoliberal en virtud de la cual bastaría con alcanzar estabilidad monetaria para que, con la apertura productiva, comercial, tecnológica, bancaria y laboral, se materializase de forma automática un proceso de expansión económica y de avances sociales. De igual manera que en el régimen militar, que tenía como objetivo central hacer crecer la economía como si fuera una tarta, para repartirla con posterioridad, los gobiernos neoliberales de la década de 1990 situaron la estabilidad monetaria como un fin en sí mismo. Los mecanismos elegidos –privatizar sin criterio, debilitar el Estado en sus puntos vitales, abrir todavía más y gratuitamente el sector productivo al capital foráneo y apropiarse de un mayor volumen de renta de los pobres por medio de un enorme aumento de la carga tributaria–vertebraron el ataque antiinflacionista que debía desembocar automáticamente en crecimiento económico.

En lugar de avanzar hacia el desarrollo se asistió a la regresión social, económica y ambiental del país, que pasó de ocupar el octavo puesto económico mundial en 1980 a situarse en el decimotercero en 2000. Paralelamente, Brasil escaló en el *ranking* del desempleo global pasando del decimotercer puesto en 1980 al tercero en 2000. Al mismo tiempo, se

produjo uno de los mayores procesos de concentración de renta y riqueza por mor de un intenso proceso de endeudamiento del sector público (de un tercio del PIB en 1993 pasamos al 55 por 100 en 2002), del incremento en diez puntos porcentuales de la carga tributaria en relación al PIB y de la transferencia del patrimonio público hacia grandes grupos privados nacionales y extranjeros equivalente al 14 por 100 del PIB, que acarreó el despido de más de medio millón de trabajadores. Como resultado, se produjo una caída en la participación de las rentas del trabajo del 50 a menos del 40 por 100 del PIB así como una creciente exclusión social.

En este sentido, la recuperación del rol del Estado en los gobiernos de Lula y Dilma se reveló como un elemento imprescindible para que Brasil pudiera retomar la lucha contra el subdesarrollo. Los resultados positivos comenzaron a aparecer rápidamente con un crecimiento económico dos veces mayor que en la década de 1990 (con la consiguiente recuperación progresiva de posiciones en el *ranking* de PIB mundial), combinado con la redistribución de la renta, especialmente en la base de la pirámide social, y una elevación de la participación de las rentas del trabajo en la renta nacional. Se hizo necesario recomponer las empresas y los bancos estatales, ampliar el universo de trabajadores públicos con la sustitución de los servicios externalizados en la ejecución de las políticas de Estado e innovar en todo lo referido a las políticas públicas, como en los casos del PAC para infraestructura, del Programa Nacional de Vivienda Popular (*Minha Casa Minha Vida*), de la explotación del petróleo en los yacimientos del *presal*, de la ampliación de los servicios sanitarios, educativos, eléctricos, entre tantos otros ejemplos. Brasil emergió con voluntad propia y la capacidad de reorganizarse en torno a un nuevo proyecto de desarrollo nacional fue liderada por el singular proceso de convergencia política conducido por el Gobierno de Lula.

El segundo eje de transformación se desarrolla a partir de la decisión de conceder una mayor relevancia a las políticas sociales, lo cual implicó la ruptura con la perspectiva de los gobiernos neoliberales de la década de 1990, en los que predominaba la versión de que Brasil no podría elevar el valor real del salario mínimo, ya que supuestamente este incremento generaría un aumento del empleo informal y del desempleo en el mercado de trabajo. Dicha perspectiva señalaba también que el avance en los programas sociales supuestamente provocaría la quiebra de la Seguridad Social y la desorganización de las finanzas públicas. Únicamente una reforma liberalizadora de las legislaciones laboral y social permitiría, al hilo de esta perspectiva, incentivar la contratación de nuevos trabajadores por las empresas.

En los últimos años, estos y otros componentes del recetario neoliberal se tornaron mitos una vez que el salario mínimo registró un incremento de casi el 54 por 100 en términos reales, acompañado de un importante descenso del desempleo y del empleo informal. A pesar de la ampliación de la cobertura y

de las cantidades pagadas a los jubilados y pensionistas, de la incorporación de más de doce millones de familias al programa *Bolsa Família* y de la inclusión en la red bancaria y crediticia de millones de brasileños, el endeudamiento público descendió notablemente, pasando de más del 55 por 100 a un porcentaje no superior al 40 por 100 del PIB entre 2002 y 2010. Simultáneamente, la pobreza se redujo más del 30 por 100 desde 2003 y Brasil consiguió abrir el ascenso social a millones de brasileños tras dos décadas de congelación de las oportunidades educativas, de renta y de ocupación.

En la actualidad, la dinámica de la economía nacional se halla vinculada al comportamiento del gasto social, que fortalece al sector privado en la producción de bienes y servicios adecuados a la creciente demanda derivada del proceso de inclusión de enormes segmentos tradicionalmente excluidos. Así, el gasto social representa una herramienta fundamental en la producción de cohesión de la sociedad brasileña y se convierte, cada vez más, en multiplicador de la incorporación del mercado de consumo. Distribuir para ampliar los horizontes de la economía y hacer crecer más rápidamente la renta para redistribuirla de forma menos desigual configuran los pilares de la singular experiencia de liderazgo mundial que hacen de Brasil, India y China, especialmente tras la crisis internacional de 2008, los propulsores del nuevo desarrollismo internacional.

El tercer eje sobre el que se consolida el programa posneoliberal es la búsqueda de una mayor autonomía en la gobernanza interna de la política económica nacional. Durante la crisis de la deuda externa (1981-1983), el lema del gobierno («exportar es lo que importa») definía el carácter de Brasil como país encadenado a compromisos de pagos internacionales. En aquella época, la reducción del consumo interno para generar excedentes exportadores transfirió al exterior una parte importante de las fuentes del dinamismo interno, mientras que la exagerada saturación de la oferta interna de bienes y servicios gracias a la reducción tarifaria, altos tipos de interés y un tipo de cambio sobrevaluado, implementada por el *Plano Real* después de 1994, promovieron el proceso anticipado de desindustrialización del sector productivo nacional. Ni siquiera bajo los convulsos movimientos de crecimiento de la economía nacional que se produjeron en la segunda mitad de la década de 1990 se verificó una expansión del empleo formal en la medida en que la renta interna se encaminó hacia el exterior, desencadenando un aumento de la presencia de productos importados y una reducción de las exportaciones, que dieron lugar a elevados déficits comerciales.

En ese sentido, el Gobierno de Lula se atrevió a romper con el pasado, lo que permitió sustituir el déficit por el superávit comercial y hacer del mercado interno la principal fuente del presente dinamismo de la economía nacional. Para ello, fortaleció gradualmente la gestión operativa y técnica del Estado, paralizando la privatización y reactivando la planificación

reorganizadora de la inversión pública y de la coordinación de las expectativas del sector privado.

El resultado directo fue el inicio de la transición de un modelo macroeconómico de financiarización de la riqueza hacia otro orientado al productivismo, a las obras de infraestructura y de ampliación de la producción nacional en consonancia con el incremento del consumo, sobre todo entre los sectores de menor renta, carente de efectos inflacionarios. Brasil fue uno de los últimos países en verse contagiado por la crisis internacional de finales de 2008 y fue, también, uno de los primeros en superarla, actuando con la inteligencia y osadía necesarias para aplicar políticas contracíclicas (reducción de impuestos e intereses, con un incremento del crédito público y de las políticas de garantía de renta), evitó lo peor de la crisis y en especial el desplazamiento de sus costes hacia los más pobres, como se había hecho en anteriores periodos de recesión. En las crisis internacionales anteriores (1981-1983, 1990-1992 y 1998-1999), Brasil adoptó políticas «procrisis» (aumentos de los tributos e intereses, contracción del gasto y del crédito público), que profundizaron el sufrimiento humano y tornaron la economía nacional más dependiente del exterior.

Finalmente, el último de los cuatro ejes definidos fue la reorientación brasileña respecto a la nueva geopolítica mundial. Se dejó atrás, después de más de dos décadas consecutivas arrastrando las consecuencias de la crisis de la deuda de 1981-1983, la usual trayectoria brasileña como deudor externo. Durante ese periodo se firmaron diversos acuerdos y cartas de intenciones con el FMI, especialmente en 1999 y 2002, que terminaron por situar al país en una situación de sumisión en términos internacionales.

Además de la dependencia de los organismos financieros multilaterales, no se daban las condiciones necesarias para la acumulación de reservas externas, convirtiéndose el país en una presa fácil para los crecientes movimientos especulativos de la economía global. Tanto es así que durante la moratoria a Rusia de 1998-1999, Brasil, que poseía menos de 25 millardos de dólares de reservas externas, tuvo que recurrir a un vergonzoso acuerdo con distintos organismos internacionales.

En el periodo reciente, Brasil resolvió algunos de los principales problemas de vulnerabilidad externa. De país deudor pasó a acreedor internacional (siendo incluso prestamista de recursos al FMI), multiplicando por diez la suma de sus reservas externas. Gracias a ello, resultó indemne frente a los movimientos especulativos generados por la crisis internacional de 2008, y se reubicó positivamente en términos de posicionamiento internacional. Esto no solo favoreció la integración sudamericana y de Mercosur, con el abandono del ALCA, un proyecto de dominio estadounidense, sino que amplió decisivamente la cartera de los socios comerciales en África, Asia

y Oriente Próximo, convirtiendo a Brasil en un país menos dependiente de las exportaciones a los países ricos (en contraposición, por ejemplo, al modelo mexicano). En los organismos internacionales, el país está ejerciendo de forma cada vez más clara una posición de liderazgo desconocida hasta el momento, que hace de la economía exterior brasileña una referencia galvanizadora del protagonismo soberano e integrador de cooperación técnica creciente con otras naciones.

## 5. Consideraciones finales

En las páginas anteriores es posible constatar, especialmente si tomamos como elemento comparativo los gobiernos neoliberales de la última década del siglo XX, cómo el sentido general de las recientes transformaciones sociales es antagónico al recorrido por Brasil en los cincuenta años anteriores. Los gobiernos de Lula y Dilma han conseguido, por primera vez, combinar un aumento de la renta por habitante con una disminución de las desigualdades en la distribución personal de las rentas del trabajo, las cuales han recuperado también su participación en la renta nacional, y producir una mejora generalizada de la prestación de la actividad laboral mediante la reducción de los índices de desempleo y el crecimiento del empleo formal.

La dinámica de los cambios sociales se encuentra asociada a las transformaciones en la estructura productiva, con un creciente impulso del sector terciario, principalmente en lo relativo a la creación de puestos de trabajo. De modo general, el mayor saldo neto de los empleos creados en la década de 2000 se concentró en aquellos que perciben el salario base, esto es, aproximadamente el salario mínimo nacional, lo que abrió un innegable horizonte de oportunidades de trabajo y renta a un enorme segmento social históricamente olvidado.

La revalorización del salario mínimo nacional, combinada con la reciente expansión de puestos de trabajo ubicados en este mismo tramo salarial, permitió la absorción de enormes grupos de trabajadores situados en la base de la pirámide social, lo que redujo sensiblemente la tasa de pobreza en todo el país. La reducción en más de tres puntos porcentuales del PIB del gasto destinado al pago de los intereses de la deuda pública, resultado de la transición de la macroeconomía de la financiarización de la riqueza hacia una lógica de la producción y del consumo, favoreció el fortalecimiento de la política social de apoyo a la renta y de protección a la base de la pirámide social.

En suma, los elementos anteriores indican hasta qué punto es significativa la inflexión que desde la primera década del siglo XXI está teniendo

lugar en Brasil como resultado de la adopción de una innegable estrategia de cambios sociales sustanciales. No hay duda de que tras la larga noche neoliberal marcada por el retroceso social y económico, Brasil señala y se afirma en su propio camino.

# DESARROLLO REGIONAL BRASILEÑO Y POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERALES EN EL GOBIERNO DE LULA

Tania Bacelar de Araujo

## 1. Introducción

La dimensión regional del desarrollo brasileño no siempre recibe la atención que se merece en el debate académico o político. El presente artículo pretende tratar este aspecto en el contexto de los cambios y continuidades observados en el país en la primera década del siglo XXI, en la que se inscribe el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, emigrante del Nordeste que creció en São Paulo y, en este sentido, recorrió una trayectoria común a millones de brasileños nacidos en los territorios menos desarrollados del país.

Deseamos destacar inicialmente las herencias más importantes que nos deja el proceso de ocupación humana y económica vivido en el inmenso territorio brasileño con el objetivo de abordar la dimensión del desafío al que tienen que enfrentarse, en el comienzo del actual siglo, quienes luchan por construir un país regionalmente menos desigual, lo cual constituye uno de los principales objetivos de las políticas públicas que apuestan por un desarrollo más sostenible. En un primer momento, destacaremos algunas tendencias que consideramos relevantes para discutir a continuación lo acontecido durante el periodo analizado.

Posteriormente, concentraremos el análisis en el periodo 2003-2010 y presentaremos datos y valoraciones sobre los resultados más significativos de ese periodo fundamentalmente en lo que atañe a las repercusiones regionales derivadas de decisiones clave del gobierno federal.

Por último, discutiremos el papel desempeñado por las políticas públicas federales, en especial las centradas específicamente en la promoción del desarrollo regional, en la trayectoria analizada. Para concluir, identificaremos algunas victorias y derrotas. Además, señalaremos nuevos y viejos desafíos en la construcción de un país que, aprovechando mejor los potenciales de su enorme y diversificada base territorial, puede tornarse menos desigual social y regionalmente.

## 2. Las herencias del proceso de ocupación del territorio nacional

Desde la óptica de la historia de la ocupación humana y económica de su territorio, Brasil tiene tres herencias principales. La primera es la fuerte concentración en los espacios litorales. Al insertarse en la economía mundial como una colonia de explotación orientada hacia la exportación, Brasil priorizó la concentración de población en las áreas próximas a los puertos. La independencia no alteró el modelo exportador dejando así importantes marcas, entre ellas el fuerte contraste entre la línea litoral, de densa ocupación, y la región central del país, cuya ocupación se intensificó en tiempos recientes. La región litoral brasileña concentró la población, las principales ciudades, la base productiva y, consecuentemente, las infraestructuras y las instituciones productoras de conocimiento (la mayoría de las universidades y de los centros de investigación del país).

La segunda herencia es la diversidad regional. El desarrollo brasileño se estructuró sobre un territorio con seis ecosistemas distintos. Sobre esa base ambiental, extraordinariamente diferenciada, se estructuran a lo largo del tiempo polos productivos también diversos: el complejo azucarero, la explotación minera, el sector cafetalero, el algodónero, el ganadero, la agropecuaria extensiva, etc. Cada polo productivo deja su marca: el Nordeste azucarero resulta muy diferente del Sudeste cafetalero, el Nordeste algodónero es muy distinto del Sur ganadero, y así sucesivamente.

A su vez, cada región combinó, a su manera, los ingredientes étnico-culturales que forman la población brasileña actual, en especial la mezcla entre las poblaciones indígenas, los blancos europeos, los negros de origen africano y los asiáticos. Este mestizaje, con diferentes elementos predominantes en función de las distintas regiones brasileñas, tuvo como resultado una fabulosa diversidad cultural que es, sin duda, uno de los mayores patrimonios del país. Darcy Ribeiro fue uno de los investigadores que enfatizó esta riqueza en su búsqueda por comprender la formación del pueblo brasileño<sup>1</sup>. Por su parte, Celso Furtado, avanzó en la identificación de las trazas que definen la identidad nacional sobre este mosaico cultural diverso:

En medio milenio de historia, partiendo de una constelación de haciendas, de poblaciones indígenas desgarradas, de esclavos trasplantados desde otro continente, de aventureros europeos y asiáticos en busca de un destino mejor, tenemos un pueblo de extraordinaria polivalencia cultural, un país sin paralelo por su vasta extensión territorial y su homogeneidad lingüística y religiosa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Darcy Ribeiro, *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

<sup>2</sup> Celso Furtado, *Brasil: a construção interrompida*, São Paulo, Paz e Terra, 1992.

La tercera herencia es la desigualdad regional. Esta se amplió enormemente en el siglo XX, cuando el país consolidó su entrada en el mundo industrial y rompió con su tradición primario-exportadora para albergar una de las más importantes y diversificadas bases industriales del planeta. No obstante, al calor de esa exitosa trayectoria, Brasil llegó a concentrar cerca del 80 por 100 del valor de su transformación industrial en una única región: el Sudeste. Y cerca del 45 por 100 de la industria fue instalada en la actual región metropolitana de São Paulo. Un patrón de concentración económica de esta magnitud, registrado en 1970, es difícil de encontrar en otro lugar del mundo.

Otra consecuencia de la transición de Brasil a la era industrial moderna fue que la industrialización se manifestó en un fortalecimiento e integración del mercado brasileño. En el periodo primario-exportador, se producía en Brasil y se vendía fuera. Con la industrialización, la matriz de la acumulación de capital se interiorizó y el mercado interno ganó hegemonía, como han destacado varios investigadores. Para lograrlo fue necesario integrar físicamente el mercado brasileño: crear un tejido urbano y un nuevo tejido de infraestructuras y comunicaciones. Hoy, en Oeiras (Piauí) se compra vía internet un artículo fabricado en Porto Alegre (Rio Grande do Sul), que dos días después se recibe en casa.

Esta es una enorme diferencia en relación al Brasil de inicios del siglo XX. Y este es, a los ojos de las corporaciones transnacionales, uno de los grandes triunfos del país: cuando desembarcan en Brasil, no vienen buscando una plataforma de exportación, sino el propio mercado interno brasileño integrado desde mediados del siglo pasado. Parte de esta conquista debe ser atribuida al ex presidente Juscelino Kubitschek, dado que fue durante su gobierno cuando se iniciaron los enlaces verticales de la red de carreteras del país. Antes predominaban ampliamente las conexiones horizontales del interior hacia la costa, de las zonas productoras hacia el puerto exportador. El Plan de Metas del Gobierno de Kubitschek estableció una nueva lógica: en el corazón del Centro-Oeste se instaló Brasilia, la nueva capital, y se construyeron, entre otras iniciativas, las carreteras Belém-Brasília y la Río-Bahía, es decir, fueron creadas las condiciones e infraestructuras para la integración del mercado nacional.

Con el tiempo, además de la circulación de mercancías, se verificó también la circulación de capital productivo. Tres actores se articularon en este proceso: las transnacionales, el capital nacional y las grandes empresas estatales. Grandes empresas brasileñas, nacidas/instaladas y desarrolladas en una región, montaron filiales en otras. Esta dinámica ayudó a promover una lenta, y por lo tanto gradual, reducción de la concentración económica en el Sudeste.

Paralelamente, la cuestión de las desigualdades regionales ganó espacio en la agenda nacional y Brasil pasó a construir a partir de la década de 1960 políticas regionales explícitas especialmente destinadas al Nordeste y Norte del país, regiones donde la brecha entre una infraestructura económica modesta y un contingente demográfico relativamente mayor, sobre todo en el Nordeste, hacía necesarias políticas concretas de ampliación de la base productiva. Ese fue el objeto de las iniciativas tomadas, en especial por el gobierno federal.

Herederio de una fuerte desigualdad social y regional, Brasil cerró el siglo pasado con grandes problemas que desembocaron en la caída del ritmo de crecimiento del PIB. Antes de ese descenso, Brasil tuvo en el siglo XX uno de los mejores resultados económicos a escala mundial, era la China actual. Pero la década de 1980 estuvo marcada por la crisis de la deuda externa y por el avance de la inflación, y la de 1990 consolidó esa trayectoria de dificultades, con tasas muy modestas de crecimiento económico en medio de un ambiente impregnado de ideas liberalizadoras. Las tasas medias cayeron del 10 al 7 por 100 y en seguida cayeron hasta niveles poco superiores al 2 por 100. En el inicio de la década de 1980, el aumento de los tipos de interés estadounidenses agrandó la deuda externa, que se convirtió en deuda pública. A finales de la década de 1990 el Estado brasileño agonizaba entre la crisis interna y la onda neoliberal que atravesaba el mundo.

Paralelamente, desde la creación de Brasilia, la ocupación de la región Centro-Oeste se intensificó, mientras que durante la década de 1970, más concretamente en el periodo del segundo Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Geisel, pudo percibirse un desplazamiento de la actividad industrial que dejaba de priorizar el «meollo» *paulista*. Los especialistas identificaron algunas tendencias importantes como las que se destacan a continuación<sup>3</sup>. El Sudeste, que concentraba, por ejemplo, el 80 por 100 de las actividades industriales del país, vio reducida, justo en las vísperas del Gobierno de Lula, su participación en el sector hasta el 62 por 100. En el mismo periodo, como consecuencia de esa tendencia descentralizadora, en la región meridional se produjo un aumento del 12 al 20 por 100 de su peso en la producción industrial del país, mientras el Nordeste aumentó su participación significativamente del 5,7 al 9 por 100 en este mismo periodo. Mientras el Sudeste y el Sur perdían peso relativo en la producción nacional, el Centro-Oeste estuvo cerca de triplicar su participación en el valor bruto de la producción agropecuaria pasando del 7,5 al 21 por 100 entre 1970 y 2006, fecha del último Censo Agrícola. Se pueden constatar aquí los efectos del dominio del agronegocio, que se caracteriza por los bajos índices

---

<sup>3</sup> Clélio Campolina Diniz, «Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos», en *Painéis sobre o desenvolvimento brasileiro*, Río de Janeiro, BNDES, 2002.

de empleo: el Centro-Oeste pasó tan solo del 5,3 al 6,1 por 100 en el total del empleo agropecuario del país. En el mismo periodo, el Nordeste, donde domina la agricultura de base familiar, albergó el 46 por 100 de los puestos de trabajo en ese sector en 2006. No es de extrañar, por lo tanto, que el Nordeste destaque cuando se trata de localizar la pobreza rural del país.

En el siglo XX, Brasil concentró rápidamente su población en las ciudades, lo que ocasionó una fuerte desigualdad en la red urbana. La malla de las regiones del Sudeste y del Sur, además de albergar las ciudades que capitanean la vida económica nacional, es notablemente más densa y estructurada, mientras que en las demás regiones predominan los pequeños centros urbanos, esto es, más de 5.000 cabeceras de zona o centros locales de acuerdo con la publicación *Regiões de Influência das Cidades* (IBGE) de 2008. Desde otra lectura territorial vemos como se reproduce la concentración litoral de los centros urbanos: pocas capitales se sitúan fuera de la franja del litoral, siendo São Paulo y Belo Horizonte, además de Brasilia la capital del país, parte de esa excepción.

Las décadas finales del siglo XX, en especial la década de 1990, constataron el declive de las políticas regionales. La coyuntura de crisis desplazó el debate hacia las políticas a corto plazo, en especial hacia las políticas macroeconómicas, y la crisis financiera del sector público amparó recortes en las políticas públicas existentes hasta el momento. Símbolo de esa tendencia fue el cierre, en 2001, de la *Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste* (SUDENE) y de la *Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia* (SUDAM), y su substitución por agencias sin recursos ni presupuesto. Como instrumentos de promoción de las políticas regionales quedaron simplemente los Fondos Constitucionales creados por el Congreso Constituyente de 1988, que hasta el día de hoy financian iniciativas privadas en las regiones Nordeste, Norte y Centro-Oeste.

### 3. El patrón de crecimiento reciente y sus impactos en la dinámica regional del país

En los inicios del siglo XXI, con un país redemocratizado y la hiperinflación dominada, y a pesar de los impactos desfavorables de la aplicación del Plan Real sobre la deuda pública, sobre la carga tributaria y sobre la generación de un elevado déficit exterior, y a pesar también de una política monetaria centrada en la adopción de elevados tipos de interés, se pusieron en marcha cambios relevantes.

La Constitución de 1988 introdujo alteraciones importantes en la vida institucional del país y las políticas sociales comenzaron a ser diseñadas e implementadas teniendo como referencia ese nuevo marco legal

y una dinámica social caracterizada por la movilización en defensa de un país menos desigual. De esta forma, Brasil se atrevió a operar un cambio político, bajo un clima en el que los especuladores se enfurecían y los conservadores intentaban en vano extender el miedo.

Los cambios políticos promovidos por la llegada al poder en 2003 de Luiz Inácio Lula da Silva y el amplio pacto social por él constituido permitieron no solamente aprovechar una coyuntura todavía favorable del contexto internacional, sino retomar bajo nuevos principios la trayectoria de crecimiento brasileña. El elemento más destacado fue la ruptura con el patrón de crecimiento que dominó el siglo XX: cuanto más crecía la renta nacional, más se concentraba. En la primera década del siglo XXI, Brasil, en un contexto de hiperinflación dominada, elevó el ritmo de crecimiento de la renta de una capa muy importante de la sociedad: los estratos que viven con menor ingreso. En un contexto de baja inflación y con un significativo fortalecimiento de las políticas públicas de transferencia directa de renta y gracias a un rápido y valiente incremento del salario mínimo real, se registró un aumento del poder de compra de una porción significativa de los brasileños de menor poder adquisitivo. Esta dinámica, asociada a la expansión del crédito a largo plazo, fue capaz de promover un importante estímulo del mercado de masas interno, un potencial aletargado hasta ese momento en Brasil gracias a una derecha conservadora que nunca lo había valorado. El consumo insatisfecho de las mayorías se reveló y destacó por dirigirse especialmente a bienes duraderos de consumo. En vez de «tomar *cachaça*» —a pesar de que la industria de bebidas también se haya dinamizado—, la gente compró teléfonos móviles, lavadoras, frigoríficos, microondas, muebles, motos y automóviles. De esta forma, se puso en marcha la base productiva moderna —en especial la industrial— que Brasil había instalado en el siglo XX. Y el consumo de las familias (60 por 100 de la demanda agregada) comenzó a empujar la tasa de crecimiento desde dentro del país.

La base agropecuaria organizada por los productores familiares también se benefició del nuevo momento vivido por el país, procurando la mayor parte de la demanda de alimentos básicos de la dieta de los brasileños, como constató el Censo Agropecuario de 2006, realizado por el IBGE. Y el gobierno federal ayudó aumentando el monto anual del Programa de Apoyo a la Agricultura Familiar (PRONAF) de 2,2 millardos de reales —techo marcado por el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso— hasta los 16 millardos al final del mandato de Lula.

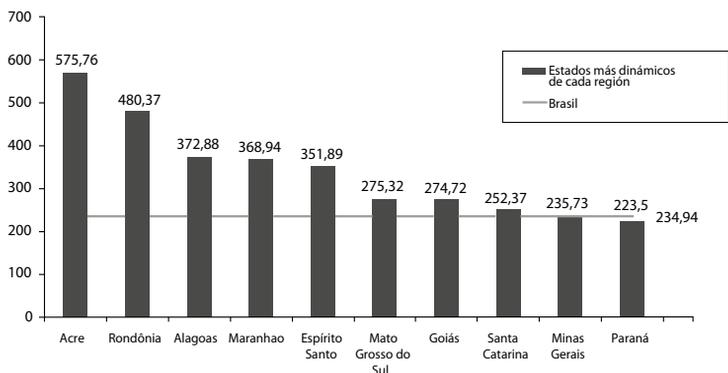
Otras iniciativas, como el programa que articula la demanda del almuerzo escolar y la producción local de alimentos (exigiendo que el 30 por 100 de las compras sean locales), sumaron también su apoyo a este tipo de productor, tan infravalorado por los conservadores. Regionalmente,

estos estímulos son significativos en el Nordeste (donde está la mayor parte de los productores familiares de Brasil) y en el Sur (donde ese segmento es representativo y está bien organizado), beneficiando también al Norte, toda vez que estos productores tienen un peso importante en la región.

El nuevo patrón de crecimiento, centrado en la producción y en el consumo de masas, como bien lo definió Ricardo Bielschowsky, tuvo diferentes impactos regionales y favoreció especialmente a las regiones más pobres del Norte y el Nordeste del país. Estas regiones fueron las que lideraron el crecimiento del consumo a lo largo del Gobierno de Lula, como lo demuestran los datos de la *Pesquisa do Comércio Varejista* [Encuesta del Comercio Minorista] del IBGE recogidos en la Figura 1 y que señalan los dos estados que, en cada macrorregión, lideraron el crecimiento de las ventas del comercio minorista en el periodo de 2003 a 2010. Queda así evidenciado el impacto de unas medidas de estímulo al consumo que se demostraron más funcionales y positivas en las regiones más pobres del país.

FIGURA 1

ÍNDICE DEL VOLUMEN DE VENTAS EN EL COMERCIO MINORISTA AMPLIADO (NÚMERO ÍNDICE) EN LOS ESTADOS MÁS DINÁMICOS DE CADA REGIÓN (2003-2010, 2003=100)



Fuente: Encuesta Mensual de Comercio/IBGE.

Esta trayectoria está relacionada con los diferentes impactos regionales de las políticas que afectaron directamente a la renta de las familias. El aumento real del salario mínimo, por ejemplo, tuvo un impacto más intenso en el Nordeste, donde lo cobra el 45 por 100 de los ocupados—muy por encima de la media brasileña, que se sitúa en el 26 por 100—, que en el Sudeste, donde ese porcentaje se sitúa apenas en el 17,6 por 100, según datos de la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD/IBGE). Esa misma encuesta muestra cómo entre 2003 y 2009 el valor

promedio de los ingresos de las familias residentes en el Nordeste creció un 5,4 por 100 anual, siendo el promedio nacional del 3,5 por 100, y apenas del 2,9 por 100 en el Sudeste.

Son interesantes las conclusiones del impacto diferencial que el programa Bolsa Familia ha tenido en términos regionales. Al concentrar más de la mitad de la población más empobrecida del país, la región Nordeste capta el 55 por 100 de los recursos del programa. En esta región, la pobreza rural se concentra en pequeños municipios, en especial en los del gran espacio de clima semiárido. Es interesante observar cómo siendo las bases productivas locales de estos municipios muy modestas, el nuevo y constante flujo de renta no solo aporta cobertura social a los beneficiarios directos, sino que dinamiza tiendas, farmacias, panaderías, ferias, etc. Genera así un impacto económico que, en un movimiento virtuoso, estimula el crecimiento general de cada municipio. Este resultado no se da en la región Sudeste que, con un 25 por 100 del total, es la segunda en captación de recursos del plan Bolsa Familia. Debido a que en esta región la pobreza es predominantemente urbana y la base productiva es amplia y fuerte, el impacto del programa se traduce únicamente en operar como un manto protector del Estado sobre los que viven en una situación de dura miseria en el corazón de la región más rica de todo el país.

Es preciso destacar que el consumo estimuló también la inversión. Empresas locales de diversas regiones lograron expandirse estimuladas por un mercado interno dinamizado, mientras los grandes grupos nacionales e internacionales «redescubrieron» las regiones más pobres del país, y las incluyeron en sus planes de expansión. Las industrias alimentarias, de bebidas y de bienes de consumo duraderos, entre otras, trataron de instalarse y expandirse para producir en esas regiones, especialmente en las ciudades medias del interior del país. Las grandes redes de supermercados y superficies comerciales se multiplicaron también en esas zonas, buscando nuevos consumidores.

Para ampliar las inversiones, el gobierno federal lanzó el *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC), que agrupa un conjunto de proyectos concentrados en la ampliación de la infraestructura económica y social del país. Un proyecto a destacar es el programa *Minha Casa, Minha Vida* [Mi Casa, Mi Vida], que busca actuar contra un viejo problema: el elevado déficit habitacional concentrado en las familias con menor renta. De manera paralela, el hallazgo de petróleo en el yacimiento del *presal* estimuló las inversiones de PETROBRAS. El sector más beneficiado de estas inversiones es el sector de la construcción civil, eficaz productor de puestos de trabajo. Esta actividad inversionista se registra en todo el país y lidera las tasas de crecimiento de empleo formal a lo largo de Brasil. La lectura regional de ese bloque de inversiones demuestra que a largo plazo animan la descentralización regional, como constata el estudio realizado por el *Centro*

*de Desenvolvimento e Planejamento Regional* (CEDEPLAR/UFGM), bajo la coordinación de Mauro Borges Lemos<sup>4</sup>.

En el caso de PETROBRAS, se modificaron dos de sus políticas: la de compras y la de expansión de refinerías. La política de compras pasó a emplearse para estimular el sector productivo nacional, destacando la compra de plataformas de perforación y barcos, lo que hizo renacer la industria naval en la región Sudeste (especialmente en Río de Janeiro) y en el Sur (Rio Grande do Sul) y consiguió que aparecieran astilleros en Pernambuco, Alagoas, Bahía y Maranhão. En el caso de las refinerías, la empresa dejó de ampliar las ya existentes (concentradas en el Sudeste y en el Sur) e inició la construcción de nuevas unidades, tres de ellas en el Nordeste. La presencia de la refinería Abreu e Lima, en Suape (PE), tuvo un llamativo efecto sobre ese complejo portuario-industrial y atrajo un vigoroso bloque de inversiones cuyo impacto en la dinámica económica de Pernambuco es fácilmente comprobable. El estado de Pernambuco, que aparecía siempre en desventaja en la dinámica económica brasileña entre 1985 y 2003, pasó a liderar el dinamismo en la región Nordeste y a situarse entre los de mayor crecimiento económico de todo el país.

Como ya se ha puesto de manifiesto, otro instrumento empleado para retomar el crecimiento fue el crédito. Para comprender su importancia basta ver la evolución de la relación crédito/PIB, que pasó del 25 por 100 al 45 por 100 a lo largo del Gobierno de Lula. Leonardo Guimarães, en un estudio reciente, mostró como el Norte y el Nordeste lideran el crecimiento del crédito en todo el país, tanto de personas físicas como jurídicas. Los porcentajes de estas regiones, a excepción de la región del Norte, en el caso de las personas jurídicas, son mayores que los porcentajes medios de Brasil y superiores a los observados en las regiones más ricas<sup>5</sup>. Es esta, sin duda, otra novedad reseñable.

Cabe destacar dos resultados de esta nueva forma de hacer crecer la economía brasileña al hacer una lectura regional. El primero nos dice que, según datos del IBGE, en el periodo 2003-2010 las tasas de crecimiento de la economía del Norte (5,4 por 100), del Centro-Oeste (5 por 100) y del Nordeste (4,9 por 100) se muestran más elevadas que las de la media nacional (4,4 por 100) y que las del Sudeste (4,5 por 100) y del Sur (3,4 por 100).

Otro efecto de ese nuevo patrón de crecimiento fue su capacidad de generar empleo formal, alterando completamente las pesimistas previsiones sobre la dinámica del mercado de trabajo en Brasil que dominaban desde la década

<sup>4</sup> Mauro Borges Lemos *et al.*, *Perspectivas do investimento na dimensão regional*, Río de Janeiro, UFRJ, 2008-2009.

<sup>5</sup> Leonardo Guimarães Neto, *Nota técnica sobre as desigualdades regionais no governo Lula, preparada para o estudo Brasil 2003-2010*, Brasília, CGEE, 2010 (texto inédito).

de 1980 y la de 1990. La tendencia demográfica fue también favorable y el Gobierno de Lula se benefició de los impactos iniciales del llamado «bono demográfico», que redujo la presión sobre el mercado de trabajo.

El nuevo patrón de crecimiento influyó también en el comportamiento del empleo, que retomó impulso, y redujo la tasa de trabajo informal. Al mismo tiempo, el desempleo menguó significativamente en contraposición a la tendencia mundial de ese mismo periodo. El balance de creación de empleo formal en el periodo que va desde diciembre de 2002 a diciembre de 2010 muestra cómo las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste lideraron las tasas de crecimiento de esa variable, como muestra el Cuadro 1.

CUADRO 1  
EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS FORMALS EN BRASIL Y SUS GRANDES REGIONES  
(2002-2010)

Área geográfica	dic/02	dic/10	Tasa (%) anual de crecimiento 2002/2010	Puestos de trabajo creados en el periodo	Peso (%) de los nuevos empleos sobre el número inicial
Norte	1.296.597	2.408.182	8,0	1.111.585	85,7
Nordeste	4.859.397	8.010.839	6,4	3.151.442	64,9
Sudeste	15.128.474	22.460.999	5,1	7.332.525	48,5
Sur	5.075.659	7.557.531	5,1	2.481.872	48,9
Centro-Oeste	2.323.786	3.630.804	5,7	1.307.018	56,2
Brasil	28.683.913	44.068.355	5,5	15.384.442	53,6

Fuente: Relação Anual de Informações Sociais/Ministerio de Trabajo y Empleo.

Una lectura regional de la dinámica reciente del empleo formal en Brasil, observada por microrregión homogénea, revela también el impacto positivo experimentado por las regiones Norte, Nordeste y parte de la Centro-Oeste, como se ve en la Figura 2.

Cabe aquí señalar que, desde el punto de vista demográfico, está en curso en Brasil una alteración de la composición etaria de la población, debido a que hay menos nacimientos y la gente es más longeva. Asimismo, la localización de la población en el territorio nacional también está cambiando. Buscando un ejemplo, el Centro-Oeste, parte del Norte y la porción oeste del Nordeste, regiones antes poco pobladas, están ahora concentrando población y actividad económica. Las ciudades medias han pasado a crecer con mayor intensidad y, de acuerdo con el último Censo Demográfico, ganan peso relativo respecto de la

población total del país, ya que la concentración en las grandes metrópolis brasileñas alcanzó su cénit en el siglo pasado y las deseconomías de aglomeración son en algunas de ellas más fuertes que las economías. Así, los municipios medios presentan grandes ventajas y no tienen los típicos problemas de las grandes concentraciones humanas. En el estado de São Paulo, la tendencia de búsqueda de ciudades medias del interior operó con mucha fuerza. Esa es una variación muy importante, pues puede representar una oportunidad para construir en el siglo XXI ciudades libres de las deficiencias que marcaron el siglo XX.

FIGURA 2

CRECIMIENTO DEL EMPLEO FORMAL POR MICRORREGIÓN HOMOGÉNEA (2004-2010)



Fuente: Relação Anual de Informações Sociais /Ministerio de Trabajo y Empleo.

A pesar de haber creado el Ministerio de las Ciudades, cuya acción quedó muy lejos del volumen de demandas nacionales, el Gobierno de Lula no valoró debidamente esa tendencia. Siendo las ciudades elementos clave en la dinámica regional, habría sido importante, por ejemplo, estimular inversiones en saneamiento y transportes públicos de calidad, elementos esenciales para construir un patrón de urbanización distinto del que Brasil experimentó en el siglo pasado y que estaba dominado por un modelo poblado de amenazadores déficits. Un estudio sobre la dimensión territorial

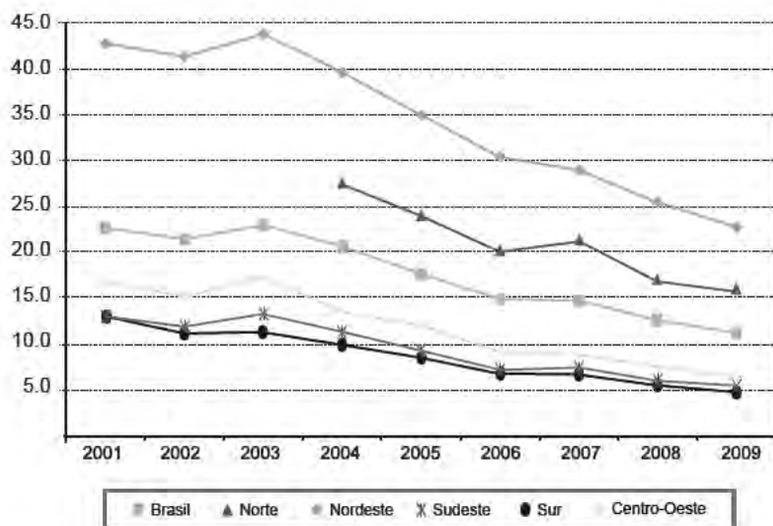
de la planificación<sup>6</sup> realizado bajo la coordinación del *Centro de Gestão e Estudos Estratégicos*, llamó la atención sobre esa oportunidad, toda vez que el país podría ordenarse de una forma más «polinuclear», que pondría en valor centros urbanos estratégicos y ya hoy dinámicos en diversas regiones, y que estimularía un desarrollo regional menos concentrado en el litoral y en el Sudeste y el Sur, como ha sucedido en el pasado.

No obstante, en lo referido a la decisión central del Gobierno federal de Lula, la lucha por la reducción de la pobreza extrema (aquellos cuyos ingresos no superan mensualmente un cuarto del salario mínimo), vemos cómo este grupo mengua en un 50 por 100, pasando en el periodo aquí analizado, y gracias a la implantación de políticas sociales, del 16 al 8,8 por 100 de la población. La lectura regional reafirma un mayor impacto en las regiones menos desarrolladas del país.

La Figura 3 muestra cómo entre 2003 y 2009 se produjo una mayor reducción de la pobreza extrema en las regiones Nordeste y Norte, aproximándose de esta forma su situación a la de la media nacional y reduciéndose la brecha que las separa de las regiones más ricas.

FIGURA 3

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN BRASIL Y SUS REGIONES (2001-2009)



Fuente: Pesquisa nacional de Amostra por Domicílios/IBGE.

<sup>6</sup> *Estudo da dimensão territorial do planejamento*, Brasília, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, 2008.

Sintetizando las transformaciones aquí tratadas y los principales factores determinantes, se puede afirmar que para construir el recorrido experimentado por Brasil fue importante combinar con inteligencia políticas sociales y económicas. Y comenzar por las políticas sociales. En vez de considerar primero la oferta, como por lo general recomiendan los economistas, se actuó en función de la demanda, elevándose el nivel de renta de las familias de la base de la pirámide social. Fue este un importante cambio que tuvo consecuencias regionales positivas. Es decir, los impactos en las regiones más pobres –Norte y Nordeste– fueron realmente favorables, especialmente cuando se sumó a esa estrategia el esfuerzo en inversiones en la infraestructura económica y social.

#### 4. Desarrollo y políticas regionales en la era Lula

Al examinar aquellas políticas federales que han contribuido a alcanzar los resultados anteriormente citados en el periodo aquí analizado, se puede constatar que las políticas predominantes fueron de carácter nacional y corte sectorial, y que impactaron favorablemente en la reducción de las desigualdades regionales heredadas del pasado. La propia formulación de estas políticas tuvo en consideración, en algunos casos, la herencia recibida. Tal es el caso de la política de educación superior, que abordaremos más adelante.

Podemos decir lo mismo de aquellas políticas que tienen una base territorial clara, como las de apoyo a la agricultura familiar. Su instrumento principal, el PRONAF, implantado en el segundo mandato del presidente Fernando Henrique, tiene como base la municipalización, tendencia predilecta de los localistas, que parecen desconocer la fragilidad de la entidad municipal en nuestro país. En el Gobierno de Lula, el enfoque territorial cambió gracias a la categoría de «territorios rurales» resultante de la integración de municipios con realidades similares.

Este enfoque movilizó a los organismos de cada estado y al final del mandato del presidente Lula se había transformado en el programa Territorios de la Ciudadanía. Hablamos de cerca de ciento veinte territorios en los que las políticas de varios Ministerios intentaban interactuar bajo la coordinación del Ministerio de Presidencia (*Casa Civil*). En estos territorios predominaban los productores familiares y los colonos de la Reforma Agraria, grupos que mostraban indicadores sociales preocupantes. Formaban parte, por lo tanto, de la herencia de desigualdades existente entre el Brasil industrial y urbano y el Brasil rural. Así, pues, esta iniciativa federal merece estar incluida en el abanico de esfuerzos de lucha contra la pobreza y reducción de la desigualdad de oportunidades en Brasil.

Otra política con una base territorial clara es la de promoción y apoyo a los *Arranjos Produtivos Locais* (APL). Capitanada por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, logró implicar, entre otros, a varios organismos federales, como el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES, que creó, junto a la Presidencia un área que agrupa este tipo de políticas), el *Banco do Brasil* (en el marco de su *Programa de Desenvolvimento Regional Sustentavel*) y, dada la importancia de la promoción y la innovación en ese tipo de políticas públicas, el Ministerio de Ciencia y Tecnología. El *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas* (SEBRAE) se sumó también a este esfuerzo, debido principalmente al papel predominante de las micro y pequeñas empresas en los APL. Es preciso resaltar dos cuestiones sobre estas políticas: (a) dialogan con la diversidad regional brasileña, toda vez que los diversos APL muestran con claridad el caleidoscopio de actividades económicas existentes en Brasil, muchas de ellas, cabe recordar, herederas de especialidades tradicionales locales; y (b) dejan clara la capacidad emprendedora de los brasileños y brasileñas residentes en las diferentes regiones del país. El origen de estas políticas está relacionado con iniciativas de las propias regiones siendo el papel del gobierno federal fundamentalmente de apoyo.

Las clásicas políticas regionales explícitas, aquellas específicamente vinculadas y enfocadas a la cuestión regional brasileña, no fueron prioritarias en el Gobierno de Lula. El Ministerio de Integración Nacional, principal responsable de estas políticas, estuvo en manos de aliados políticos (primero el PSB y más tarde el PMDB, que había gestionado el Ministerio a lo largo del Gobierno de Fernando Henrique). Es importante señalar este hecho, pues en los gobiernos del PT, el «núcleo duro», es decir, los Ministerios considerados estratégicos, no fueron entregados a aliados políticos. De tal forma, el Ministerio de Integración Nacional, si analizamos su actividad con cuidado, continuó teniendo en las obras hídricas su objeto central de intervención, mientras que las políticas regionales explícitas fueron modestas y únicamente podríamos señalar por su importancia los recursos de los fondos creados por la Constitución de 1988 (el Fondo Constitucional de Financiación del Norte, el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste y el Fondo Constitucional de Financiación del Centro-Oeste), gestionados por los Bancos Regionales y por el *Banco do Brasil* en el caso del Centro-Oeste.

No obstante, el presidente Lula dio prioridad desde el inicio a la refundación de la *Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste* (SUDENE) y la *Superintendência de Desenvolvimento da Amazonia* (SUDAM) —una promesa de campaña— y en los primeros días de gobierno creó un Grupo Interministerial con el objetivo de implementar esta iniciativa. El

problema que tuvo que enfrentar fue doble: por un lado, los proyectos de ley para la refundación de cada una de estas instituciones regionales fueron tratados sin prioridad alguna por el Congreso. Por otro, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, planteado para dotar de recursos a la nueva *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR), no fue aprobado por los congresistas. Es posible que al haber sido incluido al amparo de las dos tentativas de reforma tributaria, el fondo referido haya sido un elemento inserto en las negociaciones con los gobernadores que no lo apoyaban, decantándose en la gran parte de los casos por recibir los recursos directamente en los presupuestos de cada estado. El hecho es que poco o nada se avanzó en ese campo. Con todo, paralelamente, otras políticas sí tuvieron impactos favorables en la lucha contra las desigualdades regionales, hecho éste que reducía la presión sobre la necesidad de priorizar políticas regionales explícitas.

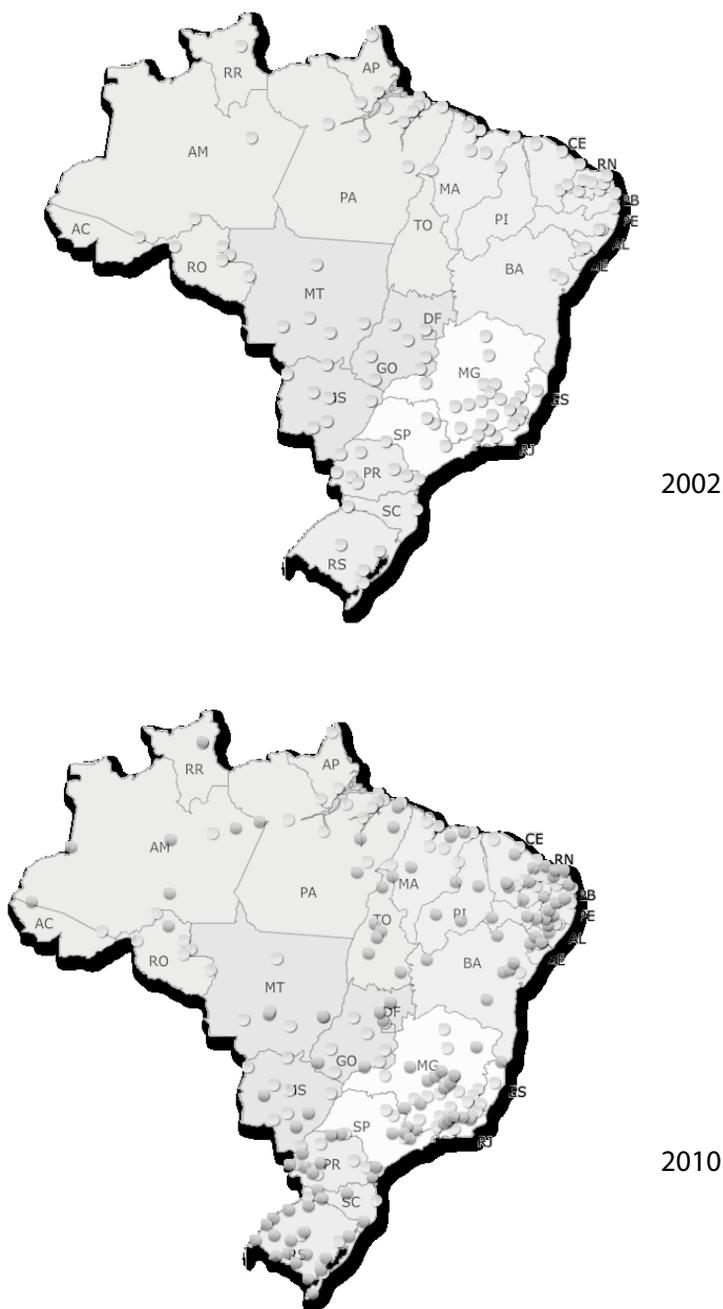
El Gobierno de Lula planteó finalmente una nueva propuesta de formulación para la PNDR, que añadía mejoras como el reconocimiento de que la desigualdad regional en Brasil no puede ser tratada únicamente a escala macrorregional —lo que ha llevado a las políticas regionales a primar siempre las regiones Nordeste y Norte del país—, señalando, por lo tanto, la importancia de considerar el problema en otras escalas e incluir las subregiones del Sur (el extremo Sur de Rio Grande do Sul, entre otras) e incluso del Sudeste (Vale do Ribeira, por ejemplo) en la agenda prioritaria en materia de políticas federales. Sin embargo, este avance conceptual no tuvo una aplicación en la realidad y su concreción fue mínima.

Volviendo a las políticas sectoriales, es necesario recordar que muchas de ellas fueron esenciales de cara al buen comportamiento que tuvieron las regiones más pobres bajo el Gobierno de Lula. Una de las más importantes, la relativa a la educación superior, se manifestó regionalmente de forma positiva como muestran los mapas que aparecen a continuación (Figura 4).

El primer mapa muestra que en 2002 Brasil tenía 43 campus de universidades federales implantados y su localización revela la herencia de concentración destacada al inicio de este artículo, privilegiando las regiones del Sudeste, el Sur y el litoral. En 2010, con la implantación del *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais* (REUNI), el número de campus aumentó hasta llegar a los 230. Desde el punto de vista regional, el segundo mapa muestra con claridad la tendencia a la «interiorización» y descentralización regional, que permitió el acceso a los estudios superiores a miles de personas que bajo el modelo anterior no habrían tenido tal oportunidad. La presencia de esos campus en ciudades medias tiene un impacto inmediato y significativo. No solamente en la vida cultural, sino también en el comercio y en los servicios de ámbito local.

FIGURA 4

LOCALIZACIÓN DE LOS CAMPUS DE LAS UNIVERSIDADES FEDERALES (2002 Y 2010)



Fuente: Ministerio de Educación.

Por su parte, el Programa Universidad para Todos (PROUNI) abrió a los jóvenes de las clases populares la posibilidad de acceder a la universidad por la vía de la enseñanza privada (sostenida con incentivos fiscales por el gobierno federal). El hecho es que, considerando la educación pública y la privada, los datos sobre población con estudios superiores concluidos mejorarán mucho en el Brasil de la primera década del siglo XXI. Los Censos Demográficos de 2000 y 2010 muestran que el número de personas con estudios superiores completos se multiplicó por más de dos, pasando de 5,9 a 13,5 millones. Las regiones Nordeste, Centro-Oeste y Norte son las que experimentaron un mayor incremento, aumentando su participación en el total nacional y pasando, respectivamente, del 14,1 al 16,2 por 100, del 7,1 al 8,6 por 100 y del 3 al 4,7 por 100. La región Sur duplicó con creces el número de titulados de nivel superior, pero mantiene su peso relativo en el total del país en torno al 16 por 100. Finalmente, el Sudeste, si bien también dobló su total de titulados en este nivel de estudios, perdió peso total, pasando del 59,7 al 54,1 por 100.

Otro indicador, el número de matriculados en la enseñanza superior, también creció significativamente en todas las regiones del país. De nuevo, hay que hacer especial énfasis al respecto en las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, como se muestra en el Cuadro 2.

CUADRO 2

## MATRÍCULAS EN ENSEÑANZA SUPERIOR EN BRASIL Y REGIONES (2000 Y 2010)

Área geográfica	Matrículas <sup>1</sup>		Población de 18 a 24 años		Tasa de escolarización bruta <sup>2</sup>	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Brasil	2.695.927	6.379.299	27.056.637	27.250.431	10,0%	23,4%
Norte	115.058	413.455	2.199.883	2.510.843	5,2%	16,5%
Nordeste	414.308	1.136.148	7.951.766	8.050.109	5,2%	14,1%
Sudeste	1.298.309	2.953.504	11.251.863	10.908.710	12,4%	27,1%
Sur	542.435	1.291.021	3.706.678	3.729.471	14,6%	34,6%
Centro-Oeste	225.817	585.171	1.946.447	2.054.298	11,6%	28,5%

*Fuente:* Instituto Nacional de Estudios e Pesquisas Educativas Anísio Teixeira/MEC y Censo Demográfico/IBGE. <sup>1</sup> Matrículas en educación presencial y a distancia. <sup>2</sup> Compara el total de matrículas de determinado nivel educativo con la población en la franja de edad correspondiente a ese nivel.

Dado que las inversiones en educación son consideradas, de forma cada vez más clara, como estratégicas para la promoción del desarrollo regional, esta tendencia merece una referencia especial.

Es también importante señalar que las tendencias aquí destacadas para la enseñanza superior se repiten en la política de enseñanza media y profesional. La oferta se vio fuertemente ampliada en el Gobierno de Lula y los colegios también se desarrollaron hacia el interior buscando llegar a las regiones menos desarrolladas del país.

Como se puede constatar, las políticas federales de este periodo fueron en general favorables a la construcción de un país menos desigual regionalmente.

## 5. Desafíos para el futuro

A pesar de los avances logrados, algunos desafíos tendrán que ser abordados en un futuro próximo. No podemos olvidar, sin embargo, que aunque observemos dinámicas de convergencia la dimensión de la desigualdad regional heredada puede verificarse todavía analizando cualquier indicador socioeconómico. En 2010, por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil brasileña era del 13,9 por 1000 individuos nacidos vivos, situándose la del Norte en el 17,2 y la del Sur en 11,4 por 1000. En ese mismo año, la tasa nacional de analfabetismo en personas de diez o más años era del 9 por 100, siendo la del Nordeste del 17,6 por 100, mientras que la del Sur se situaba en el 4,7 por 100. Son dos ejemplos que se convierten en regla si examinamos indicadores semejantes desde un punto de vista regional. Brechas igualmente marcadas persisten entre el Brasil urbano y el rural, introduciendo incluso diferencias en las regiones más pobres. De tal forma, en el Nordeste urbano el índice de analfabetismo es del 13,3 por 100 mientras que en el Nordeste rural este porcentaje escala hasta el 29,8 por 100.

Por otro lado, la concentración económica de la que se benefició el Sudeste y el Sur en el siglo XX, si bien atenuada, marca todavía una fuerte huella en el escenario de desarrollo regional brasileño, en especial en lo que tiene que ver con la concentración industrial. Existen además nubes en el horizonte que no deberían ser ignoradas. La explotación del petróleo de los yacimientos del *presal*, por ejemplo, puede convertirse en un obstáculo para la tendencia de descentralización e «interiorización» vivida recientemente. No solo nos encontramos con que las actividades extractivas se realizarán en el Sudeste y en el Sur, sino que estas regiones serán también donde se localicen las principales empresas de la cadena de proveedores de las industrias del petróleo y del gas (sector eléctrico-metal-mecánico). De esta forma, la presencia de tres refinerías y de algunas industrias del sector naval construidas en el Nordeste durante el Gobierno de Lula puede no tener en el futuro un peso significativo en el complejo instalado en Brasil bajo el liderazgo de la industria petrolera. Otros segmentos industriales

mantienen también la tendencia a la concentración regional, como el sector del automóvil, la industria petroquímica o la producción de etanol, entre otros muchos. Y la política industrial nacional no manifiesta su preocupación respecto de esa tendencia concentradora.

El último desafío destacable está relacionado con la integración sudamericana. El saludable esfuerzo que trata de aproximar a Brasil y sus vecinos ha situado una de sus prioridades en las inversiones en infraestructuras económicas. Se hace preciso, en este sentido, proporcionar una integración física que haga viable la integración económica. En el mapa de inversiones organizadas por la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA) se visualiza con claridad, por ejemplo, la ausencia de inversiones en el Nordeste.

Así, pues, y a pesar de las tendencias positivas aquí destacadas en las que el Gobierno de Lula aportó su contribución, la dimensión territorial del desarrollo continúa siendo un desafío.



# ENERGÍA Y SECTOR ELÉCTRICO EN LOS GOBIERNOS DE LULA Y DILMA

Luiz Pinguelli Rosa

## 1. Principales resultados de la política energética de los gobiernos de Lula y Dilma

Comenzaré con un resumen de los principales resultados y problemas en el área energética a lo largo de los dos gobiernos liderados por el PT con un abanico de aliados, que incluye partidos considerados de izquierda, como el propio PT y el Partido Comunista do Brasil, aquellos de definición ideológica menos nítida aunque originados en la izquierda, como el PSB y el PDT, y otros que definitivamente no podríamos ubicar en la izquierda y que van desde el centro a la derecha, como el PMDB y el resto de partidos que han participado de alianzas políticas con Lula. Es necesario señalar que la mayor parte de las contribuciones elaboradas por un importante grupo de trabajo en el *Instituto de Cidadania*<sup>1</sup> sobre el Plan de Gobierno en el sector eléctrico no fueron escuchadas. A pesar de la falta de apoyo del gobierno a las propuestas de la izquierda, en la cual me incluyo, hubo avances en la política exterior, cerca de 30 millones de brasileños salieron de la pobreza gracias al *Programa Bolsa Família* y al incremento real del salario mínimo; más de diez millones tuvieron acceso a electricidad sin coste con el *Programa Luz para Todos*; se interrumpió la privatización del sector eléctrico; se descubrió petróleo en el *presal* brasileño y se pasó del régimen de concesiones al de participación en esa nueva área.

En el aspecto institucional y en el de las agencias reguladoras, de enorme importancia para los neoliberales, los Gobiernos de Lula y Dilma mantuvieron la *Agência Nacional de Petróleo* (ANP) y la *Agência Nacional de Energia Elétrica* (ANEEL), aunque con distinto rol en la política energética. De igual manera, el *Operador Nacional do Sistema Elétrico* (ONS)

---

<sup>1</sup> Dilma Rousseff, economista, secretaria de energía de Rio Grande do Sul; Agenor de Oliveira, director del Ilumina; Carlos Kirchner, ingeniero; Ildo Sauer, ingeniero, profesor de la Universidad de São Paulo (USP); Ivo Pugnali, ingeniero; Joaquim de Carvalho, ingeniero y ex director de la NUCLEBRAS; Luiz Pinguelli Rosa, físico, director del COPPE/UFRJ (coordinador del grupo); Maurício Tolmasquim, ingeniero, profesor del COPPE/UFRJ; Roberto d'Araújo, director del Ilumina, ex ingeniero de FURNAS e investigador del IVIG/COPPE/UFRJ; Roberto Shaeffer, ingeniero, profesor de la COPPE/UFRJ; Sebastião Soares, consultor y ex ingeniero del BNDES.

y la nueva *Empresa de Pesquisa Energética* (EPE) tuvieron un papel muy activo. La ANP interrumpió las subastas de bloques por un largo periodo de tiempo. En 2013 se anunciaron nuevas subastas en las que, además de PETROBRAS, grupos privados pudieron entrar también a competir.

La cuestión de la energía incluye diversos aspectos:

- a) el sector eléctrico convencional:
  - generación – incluidas centrales hidroeléctricas, termoeléctricas y nucleares,
  - transmisión,
  - distribución;
- b) el sector de combustibles fósiles:
  - fluidos – incluidos petróleo y gas natural,
  - sólidos – carbón mineral;
- c) biocombustibles de uso a gran escala:
  - fluidos – etanol (alcohol) y biodiésel (implantado con el Gobierno de Lula),
  - sólidos – bagazo de caña de azúcar, leña y carbón vegetal;
- d) alternativas energéticas:
  - eólica (en expansión con el Gobierno Dilma),
  - solar,
  - residuos (basura),
  - oceánica (proyecto experimental pionero del *Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia* –COPPE– con TRACTEBEL en Ceará);
- e) eficiencia energética;
- f) impactos ambientales y sociales y la política de cambio climático.

Dada la imposibilidad de abordar todos estos temas, trataremos solamente los de mayor relevancia en lo que respecta a la política energética brasileña.

Otra forma de tratar este tema es dividir la energía en las categorías fósil y renovable. Se define como energía primaria aquella existente en la naturaleza y apropiada por la tecnología disponible. Entre las fuentes primarias de energía de origen fósil, es decir, limitadas a un *stock* existente en el subsuelo, destacan en Brasil el petróleo y el gas natural. Su importancia aumentó considerablemente durante el Gobierno de Lula con el descubrimiento por PETROBRAS de las reservas del llamado *presal*, situado en el océano a gran profundidad y bajo una enorme capa de sal.

A pesar de los pronósticos que anuncian un declive en la producción de petróleo y gas natural en las próximas décadas, los nuevos descubrimientos de yacimientos, como el del *presal*, y las nuevas formas de aprovechamiento del gas natural –conocido en Estados Unidos como gas de esquisto– revitalizan hoy su producción más allá de los países caracterizados por ser grandes exportadores mundiales de petróleo. Existe un fuerte impacto ambiental en la producción de gas no convencional estadounidense, con un elevado consumo de agua inyectada al suelo con productos químicos. En el caso de la explotación en el mar, lejos de la costa en aguas muy profundas, el mayor riesgo de impacto ambiental son los vertidos de petróleo, como ocurrió en el Golfo de México y, en menor escala, con la empresa petrolera Chevron en Brasil.

En cuanto al carbón mineral, otro combustible fósil, es poco utilizado en el país, excepto en la siderurgia, e importado y en pequeña cantidad en la producción eléctrica en la región Sur, aunque existen nuevos proyectos en otras regiones.

Entre las fuentes de energía renovables, así denominadas por constituir un flujo de energía proveniente principalmente del sol, las más importantes para Brasil son el etanol, derivado de la caña de azúcar, y la hidroeléctrica. Ambas han sido objeto de críticas en el ámbito internacional, especialmente la hidroelectricidad, por el impacto ambiental de las presas, sobre todo en la selva amazónica, aunque los embalses de agua de las nuevas plantas construidas durante los Gobiernos de Lula y Dilma en la región del Norte sean de dimensiones muy reducidas, cuestión por lo que son conocidas como «centrales de hilo de agua».

De los biocombustibles, el de mayor importancia es el alcohol de la caña de azúcar, cuyo consumo volvió a crecer a partir de 2003 con el impulso dado a los vehículos con motor adaptable (gasolina o alcohol). También ha sido recientemente blanco de polémica internacional, acusado de competir con la producción de alimentos y contribuir a la deforestación, también reducida durante los Gobiernos Lula y Dilma, a pesar de la polémica aprobación por el Congreso del Código Forestal.

Desde el punto de vista de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, responsables del agravamiento del calentamiento global, fue esperanzador el crecimiento del consumo de alcohol en los automóviles, pese a verse perjudicado por la crisis de la producción de etanol en 2011 y 2012, lo cual redujo notablemente su participación porcentual, que había superado la de la gasolina a partir de la difusión de los coches de motor híbrido y que ahora retrocedió.

Además, en 2013 se implantó el programa de biodiésel como aditivo para el diésel de petróleo, primero en una proporción del 2 por 100 (B2) y después, progresivamente, el 3 por 100 (B3) y el 5 por 100 (B5).

Se implementó también un ambicioso programa de fomento de la agricultura familiar y de producción de diferentes aceites vegetales, como el de palma, que tiene un alto rendimiento energético (litros de biodiésel por tonelada), y el de ricino, si bien predominó el de soja cultivada mediante el monocultivo a gran escala. A pesar del bajo rendimiento energético, la soja se impuso como biodiésel debido al excedente de la enorme producción de la agroindustria para fines de exportación y de alimento en el mercado interno.

Como biocombustible tradicional sólido está la leña, usada *in natura* por las familias del interior, en donde no hay el gas licuado de petróleo (GLP) para cocinar. De la leña deriva, a través del proceso de pirólisis, el carbón vegetal, importante en la siderurgia. La mitad, aproximadamente, procede de bosques plantados para tal fin y la otra mitad, desgraciadamente, de la deforestación.

La participación de las fuentes renovables en Brasil es del 47 por 100 –fundamentalmente de las hidroeléctricas y de biocombustibles–, mientras el promedio mundial es del 13 por 100 y en los países desarrollados es de apenas el 6 por 100. Globalmente, los combustibles fósiles suman el 75 por 100, con el petróleo al frente, seguido del carbón mineral y ocupando el gas natural el tercer lugar.

Considero positivo el crecimiento de la energía eólica –complementaria a la hidroeléctrica –en el país, a pesar de estar todavía poco desarrollada en relación al potencial brasileño. El coste de la energía eólica disminuyó notablemente durante el Gobierno de Dilma y su capacidad instalada alcanzó la de la energía nuclear (en las centrales Angra 1 y 2). La energía solar tiene un uso todavía pequeño, reducido al calentamiento del agua, el más simple, y ha sido incluida en parte de las edificaciones del Programa Mi Casa Mi Vida.

Entre las fuentes no renovables está la energía nuclear, que representa alrededor del 2 por 100 de la potencia eléctrica brasileña, siendo la única que no emite gases de efecto invernadero. Sin embargo, causó gran preocupación el accidente de los reactores japoneses en Fukushima, provocado por un terremoto seguido de un tsunami. La energía nuclear, además de ser fuente de energía para generar electricidad por medio del aprovechamiento de la fisión del uranio, puede ser utilizada en la propulsión naval (en general de submarinos y portaaviones) y en contextos militares –el explosivo más terrible que se conoce– habiendo sido usada de esta manera por los estadounidenses en Japón a finales de la Segunda Guerra Mundial. Cabe decir que Brasil renunció a producir bombas nucleares como consta en su Constitución y en tres acuerdos internacionales: el Tratado de Tlatelolco de América Latina, el Acuerdo Tripartito con Argentina y la Agencia Internacional de Energía Atómica y, finalmente, el Tratado sobre la No Proliferación

de Armas Nucleares, de ámbito mundial. Durante el Gobierno de Lula, Brasil no aceptó una modificación de este último tratado propuesta por Estados Unidos y que permitiría liberar el acceso a la tecnología de enriquecimiento de uranio, desarrollada en el proyecto del submarino nuclear brasileño, en marcha en un contexto de colaboración entre nuestro país y Francia y que fue firmada bajo su mandato. Entiendo correcta esta posición. Finalmente, entre otros usos de la energía nuclear, está la aplicación de sus radiaciones, especialmente en la medicina. En el Gobierno de Lula fue retomada la construcción del Angra 3, el segundo reactor del polémico Acuerdo Nuclear con Alemania, bajo el Gobierno del general Geisel.

A su vez, el efecto invernadero se convirtió en un problema político internacional, debido principalmente a que hablamos de decisiones que ponen en riesgo el futuro de la humanidad. El cambio climático, como causa del calentamiento global intensificado por las emisiones de gases producidos en la quema de combustibles fósiles, ha generado una crisis ambiental mundial. Brasil ha asumido voluntariamente en la Conferencia de Copenhague el compromiso de reducir sus emisiones previstas hasta 2020.

### *1.1 Aspectos específicos del sector eléctrico*

Desde 2003 se ha interrumpido la privatización del sector y se ha retomado la planificación con la creación de la *Empresa de Pesquisa Energética* [Empresa de Investigación Energética]. Se ha creado además el Programa Luz para Todos de universalización del acceso a la energía eléctrica sin costes para la población pobre beneficiaria. Sin embargo, hay problemas no resueltos, varios de ellos heredados de procesos de privatización y que no fueron revisados en los inicios del Gobierno Lula.

Se han producido interrupciones de la red de transporte de energía eléctrica de larga distancia. Itaipú (binacional, con Paraguay) y Tucuruí son las dos mayores plantas hidroeléctricas: de Itaipú al eje Río-Sao Paulo hay más de mil kilómetros; la distancia desde Tucuruí es todavía mayor. El transporte de energía de Itaipú se interrumpió en 2009, lo que ocasionó la desconexión de varias ciudades de algunos estados durante algunas horas. El efecto es como una serie de fichas de dominó que caen unas sobre otras. La interrupción del flujo es correcta, ya que evita daños a equipos y pérdidas de transformadores por sobrecarga. Además, hay cortes de energía en la distribución dentro de las ciudades causadas por diversas empresas, muchas de ellas privatizadas.

No se trata de falta de capacidad energética, como la que llevó al racionamiento en 2001, ya que hoy en día, incluyendo las centrales termoeléctricas, hay suficiente capacidad instalada.

¿Cómo evitar que se repitan esas interrupciones? No existe ningún sistema tecnológico infalible. Lo que sí está a nuestro alcance es minimizar los errores. Para empezar, es necesario resolver el problema del retraso de las obras de la línea de transmisión víctima de la desastrosa Ley n. 8666/1993, General de Contratación Pública, que se introdujo en el sector público y que, implicando a contratistas, no resolvió la cuestión de la corrupción. Por otro lado, en Brasil existe el proyecto de desarrollo de tecnología de redes eléctricas inteligentes, bien para una mejor gestión de las redes, bien para la inclusión de la generación distribuida por células fotovoltaicas. Pero eliminar el uso del transporte de electricidad de larga distancia sería una necesidad. El sistema interconectado permite optimizar el uso de la generación hidroeléctrica, muy importante en Brasil, aunque complementada, cada vez más, por otras fuentes de energía.

Un hecho positivo es que las concesiones de las antiguas hidroeléctricas fueran renovadas en el Gobierno de Dilma, contradiciendo la enorme presión de la Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), si bien con una fuerte reducción de la remuneración por la generación eléctrica de centrales consideradas amortizadas, lo que colocó en dificultades a las empresas federales del Grupo ELETROBRAS, especialmente a FURNAS, a la Companhia Hidroelétrica de São Francisco (CHESF) y a ELETRONORTE.

El objetivo del Gobierno de Dilma de reducir las tarifas de energía eléctrica fue acertado, dado el fuerte ascenso que habían sufrido tras las privatizaciones, especialmente por parte de las distribuidoras eléctricas. Como se mostrará más adelante, el precio llegó a superar el de la energía en los países ricos, de renta per capita mucho mayor que la nuestra. Sin embargo, el modo de producirse esa reducción gravó de forma especial a las empresas generadoras federales.

### *1.2 Aspectos específicos de los sectores de petróleo y de gas*

En la cuestión referente al petróleo, existe la previsión de descenso de la producción mundial de petróleo convencional, a pesar del importante descubrimiento de los yacimientos del *presal* brasileño. Por otra parte, la reciente producción estadounidense a bajo coste de gas no convencional tuvo un impacto enorme. El precio del barril de petróleo crudo era en 1999 de 10 dólares, pero en 2008 se disparó a 140 dólares. Después, cayó a menos de 50 dólares para volver a subir, llegando a 120 dólares en abril de 2011 y bajando a cerca de los 100 dólares a lo largo de 2012. En nueve años el precio del petróleo se multiplicó por 14.

Se produjo un importante crecimiento del consumo de petróleo y gas en los países en vías de desarrollo, principalmente en China. Pero es necesario señalar la fuerte inestabilidad geopolítica existente en áreas productoras de petróleo, como se evidenció con la ocupación de Iraq por fuerzas estadounidenses.

El sector de combustibles fluidos avanzó en Brasil gracias a una mayor participación de la industria nacional y al descubrimiento del *presal* por PETROBRAS. Se aumentó así la perspectiva de crecimiento de las reservas brasileñas de petróleo y gas. En realidad, hubo dos decisiones del Gobierno de Lula sobre la cuestión del petróleo que causaron una fuerte reacción de los analistas económicos neoliberales. En cuanto a los inversores privados, fueron más racionales, considerando a PETROBRAS, pragmáticamente, como socia y propietaria de la tecnología de búsqueda y producción de petróleo y gas en aguas profundas.

Una de las decisiones fue retirar de la subasta, ejecutada por la *Agência Nacional do Petróleo*, cuarenta y un bloques localizados en el área del *presal* y cambiar la legislación, adoptando el régimen de participación para la explotación de esta nueva área de alto potencial petrolífero que se extiende a partir del campo gigante de Tupi, ahora denominado campo de Lula. Fue una actitud racional buscar más ventajas para Brasil cuando la probabilidad de encontrar petróleo aumentó. Al disminuir el riesgo del inversor y hacerse el negocio más atractivo, se torna lógico que el país poseedor de las reservas procure obtener mayor beneficio y ejerza un mayor control sobre el petróleo producido.

Sin embargo, dos problemas nos preocupan hoy en día en el área del petróleo y el gas natural. Por una parte, la disputa por los *royalties* por parte de los estados no productores que, por definición lógica, deben beneficiar en primer lugar a las áreas afectadas por la extracción del producto mineral. En ese sentido, parece correcto el veto impuesto por Dilma a la ley aprobada por el Congreso, lo cual generó una crisis en la apreciación del mismo, ya que el bloque de gobierno se rebeló bajo la presión de los gobernadores.

El otro problema es el desequilibrio actual en los precios relativos de los principales combustibles fluidos. Por un lado, el consumo de derivados del petróleo aumentó considerablemente, mientras que la capacidad de refinación de PETROBRAS no creció proporcionalmente, habiéndose retrasado la construcción de nuevas refinerías, como la del estado de Río de Janeiro, en obras, y las del Nordeste, incluida la de Recife, prevista para procesar petróleo pesado en asociación con Venezuela.

El petróleo extraído hasta ahora en aguas profundas es pesado, lo que obliga a PETROBRAS a exportar una parte e importar petróleo más ligero para hacer una mezcla para la refinación. Lo peor es que importamos derivados del petróleo y exportamos petróleo crudo. Y PETROBRAS paga en el mercado internacional un precio mayor que el que aplica internamente, debido a las decisiones del gobierno que, temeroso de la inflación, genera serias dificultades en el flujo de tesorería necesario para las fuertes inversiones en el *presal*. En esta fase, los beneficios de PETROBRAS cayeron. Como

ejemplo encontramos la gasolina, cuyo consumo creció recientemente en relación con el de etanol y cuyas importaciones aumentaron.

### 1.3. Aspectos específicos de los biocombustibles

En gran parte del país el precio del etanol permaneció similar al de la gasolina. A pesar de la mayor relación de compresión que permite el etanol y teniendo en cuenta el mayor poder calorífico de la gasolina y los precios actuales, el uso de etanol dejó de tener aliciente. Su consumo en Brasil había superado al de la gasolina, pero recientemente hemos visto cómo ha disminuido. Y, peor aún, la producción nacional se ha visto disminuida de modo que una parte del etanol es importado de Estados Unidos, que se ha convertido en el mayor productor mundial.

El entonces presidente Lula, defendiendo el alcohol producido en Brasil, hizo una analogía. Así como hay colesterol bueno y malo, el alcohol de maíz usado en Estados Unidos es malo mientras que el alcohol de caña de azúcar brasileño es bueno. En la elaboración de alcohol de maíz se quema fueloil, sin embargo, con el bagazo de caña de azúcar se produce el calor necesario para la destilación de alcohol y se genera electricidad para la propia destilería, obteniendo además un excedente para la red eléctrica. Por lo tanto, el alcohol producido en Brasil es más eficiente tanto en términos energéticos como ambientales.

La ventaja de biocombustibles como el alcohol es que en el crecimiento del vegetal se produce la absorción de la atmósfera del CO<sub>2</sub> emitido en la combustión del mismo por los coches que lo consumen. Desde el punto de vista del calentamiento global causado por las emisiones de gases de efecto invernadero —como el CO<sub>2</sub> producido en la quema del carbón, derivados del petróleo y gas natural—, el alcohol de maíz de poco sirve como sustituto de la gasolina. Para hacernos una idea, la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> es de apenas un 20 por 100. Sin embargo, la caña tiene un excedente de biomasa bajo la forma de bagazo que es utilizado en la producción de alcohol. Por lo tanto, se invierte la proporción: la reducción de las emisiones llega al 80 por 100. Y este porcentaje podría ser todavía mayor si se usara alcohol con aditivo o biodiésel en los propios tractores y camiones empleados en la cosecha.

En segundo lugar, es posible aumentar la disponibilidad de biomasa al evitarse la quema del follaje, derivada del uso creciente de una mecanización en la cosecha de la caña de azúcar que trae consigo la ventaja de abolir el arduo trabajo de los *boias frias* [temporeros] y la desventaja de reducir puestos de trabajo. El excedente de bagazo y el follaje pueden servir para generar electricidad para la red, sustituyendo al gas natural y

otros combustibles, hasta el carbón y el diésel, que lastimosamente ocupan el lugar de la hidroelectricidad en la expansión de la producción eléctrica.

Otros dos puntos favorables al alcohol de caña son el menor coste y el menor uso de la tierra, dada su mayor productividad en litros por hectárea en relación al alcohol de maíz. Finalmente, el maíz para alcohol en Estados Unidos acaba por competir con la producción de alimentos, debido al área plantada, a los subsidios y al hecho de ser el propio maíz un importante elemento utilizado en la alimentación humana y animal.

Usando datos de 2010, la caña de azúcar ocupa en Brasil solamente 7 Mha (millones de hectáreas), de las cuales 3 Mha son para el azúcar y 4 Mha son para el alcohol. Mientras que la soja, en gran parte para la exportación, ocupa 23 Mha. Según el Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE), tenemos 152 Mha de área cultivable, de la cual sólo utilizamos 62 Mha, y hay 177 Mha de pastos. Excluidos los 440 Mha de bosques nativos, se dispone de 90 Mha para expandir la agricultura sin deforestación y sin considerar la conversión de pastos degradados.

Un punto importante es el desarrollo de tecnología de segunda generación para la producción de etanol, que permitirá la transformación de la celulosa de los vegetales. En el caso de la caña de azúcar, el bagazo y otros residuos podrán aumentar la producción de etanol. En los países industrializados está en curso la investigación y desarrollo de etanol de segunda generación, que permite el uso de diferentes vegetales. En Brasil se trabaja en esta área en universidades, como la UFRJ, y en centros de investigación.

#### *1.4. Resumen de la situación actual*

Puntos positivos:

- Descubrimiento de los yacimientos del *presal* por PETROBRAS y cambio al régimen de participación de la explotación petrolera;
- incremento en la participación de la industria nacional en el petróleo;
- interrupción de la privatización del sector eléctrico y retorno a la planificación con la EPE;
- reducción del precio de la energía eólica y crecimiento de su generación;
- universalización de la energía eléctrica con el Programa Luz para Todos (a excepción de la Amazonía);
- instalaciones de regasificación de GNL;
- solución de la crisis con Bolivia sobre el gas natural;
- metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero;

- prórroga de las concesiones hidroeléctricas antiguas y reducción de las tarifas para los consumidores.

Problemas a resolver:

- Retraso en las obras de refinerías y aumento de costes;
- importación de derivados y política de precios de combustibles;
- caída de la producción de etanol e importación de etanol de maíz de Estados Unidos;
- caída del consumo de etanol para los automóviles (excluido como aditivo);
- cortes de energía eléctrica (no por falta de generación);
- dificultad financiera de PETROBRAS (coyuntural debida a las inversiones en el *presal* y en refinerías y por la importación de derivados);
- dificultad financiera del Grupo ELETROBRAS (estructural con la reducción de los ingresos);
- bloqueos de la industria nacional de equipos para la producción de petróleo;
- reparto de los *royalties* del petróleo;
- necesidad de mayor desarrollo tecnológico incluyendo la eficiencia;
- alternativas energéticas, biocombustibles de segunda generación.

## 2. Energía eléctrica: la herencia de la privatización y los cambios después de 2003

La desregulación de la energía fue parte del proceso de liberación de la economía bajo la globalización financiera que desembocó en la crisis mundial iniciada en Estados Unidos en 2008 y que agravada en 2009 alcanzó a países como Brasil. En el caso de la energía, a los efectos de la crisis financiera se suman otros como la crisis ambiental, con el efecto invernadero, otro gran problema político que abarca decisiones que implican al conjunto de la sociedad y que no deben dejarse al amparo de los intereses de las empresas. La concesión del Premio Nobel de la Paz en 2007 al Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) llegó como consecuencia de la divulgación, a inicios de 2007, del Cuarto Informe de Evaluación que causó una profunda preocupación a escala mundial.

Mi posición sobre la privatización del sector eléctrico durante el Gobierno de Fernando Henrique fue muy crítica. Grupos privados, muchos de ellos extranjeros, controlan hoy en día importantes empresas eléctricas que fueron privatizadas, pero eso no trajo al país los beneficios económicos prometidos. Además, se produjeron irregularidades jurídicas en el proceso de privatización, señaladas en su momento por el movimiento sindical.

Desde el punto de vista técnico, la expansión del sector tras la privatización fue menor que el incremento de la demanda de energía, lo que ocasionó la crisis de 2001. Profesores e investigadores de la COPPE alertaron en diferentes reuniones a miembros del Gobierno de Fernando Henrique, anunciando el escenario que más tarde vimos confirmado. El gobierno dejó, de forma casi exclusiva, la expansión del sector eléctrico a merced de las decisiones del mercado, impidiendo que se garantizaran las inversiones necesarias.

Tras la privatización, se produjo un incremento de las tarifas. Brasil pasó a tener una energía eléctrica muy cara, a pesar de utilizar, en un alto porcentaje, la generación hidroeléctrica. Tras la privatización, la tarifa era, en promedio, más cara que en Canadá, Noruega y algunos estados estadounidenses, que también utilizan energía hidroeléctrica a gran escala.

Durante el Gobierno de Lula las privatizaciones fueron interrumpidas. Se implantó un nuevo modelo y se regresó a la planificación, creándose la EPE. Además, y a pesar de ser polémicas, se retomaron las obras de expansión de líneas de transporte y de centrales hidroeléctricas como las de Belo Monte y las del río Madeira.

Desgraciadamente, aunque se produjera un avance al retomar la planificación sectorial, el nuevo Modelo del Sector Eléctrico, aplicado en 2004, no fue capaz de subsanar todos los problemas. Los consumidores libres, industrias con grandes consumos de energía, absorben actualmente el 30 por 100 de la energía eléctrica del país y están fuera del sistema de concesionarias con altas tarifas. Estos consumidores libres compraron energía hidroeléctrica demasiado barata en los tiempos en los que había excedentes.

La cancelación, al inicio del Gobierno de Lula, de los contratos entre las empresas productoras estatales y las distribuidoras, acarreó pérdidas para las empresas federales del Grupo ELETROBRAS, que tuvo que vender energía excesivamente barata. Esta medida permitía compensar la energía de alto coste de las empresas productoras privadas. Esta cancelación de contratos fue una medida provisional del Gobierno de Fernando Henrique, sometida a la aprobación en el Congreso ya en el Gobierno de Lula<sup>2</sup>.

Al no alterarse las cláusulas de los contratos del gobierno anterior, había centrales termoeléctricas que, pese a no generar energía, cobraban como si lo hicieran. Tomemos el ejemplo de FURNAS. Sus hidroeléctricas eran correctamente tramitadas por el Operador Nacional del Sistema (ONS) por ser su energía la más barata, pero eran remuneradas en el mercado *spot* por valores que apenas llegaban a 8 reales por MWh, al quedarse sin contratos con las distribuidoras. Mientras tanto, termoeléctricas desconectadas revendían la

---

<sup>2</sup> Estoy en total y explícito desacuerdo con la decisión de mantener inalterada esa medida preventiva.

misma energía que FURNAS generaba a 140 reales por MWh para las distribuidoras. Este valor pasaba al consumidor a través del cobro de la tarifa. Tal situación fue anunciada antes de la toma de posesión del presidente Lula.

La caída del mercado después del racionamiento de la energía eléctrica de 2001 generó un excedente a corto plazo y tumbó el precio en el mercado *spot*, en el cual las generadoras vendían el excedente. A partir de 2003, los contratos de las generadoras federales (pertenecientes a ELETROBRAS), FURNAS, CHESF y ELETRONORTE con las distribuidoras fueron progresivamente cancelados. De esta forma, tuvieron que vender su energía en el mercado *spot* perdiendo ingresos y reduciendo su capacidad de inversión.

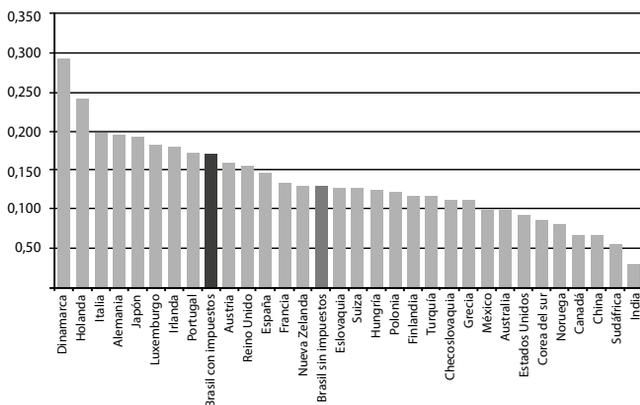
En 2004 tuvo lugar la subasta de la llamada vieja energía, generada por las empresas estatales sin contratos, que la vendieron a un valor bajo por un periodo de hasta ocho años.

El debate sobre la energía se intensificó en los inicios del segundo mandato del presidente Lula, involucrando el propio Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y superando la paralización en la que se encontraba la economía brasileña desde hacía más de una década. Para entender lo que pasó debemos ir a la raíz del problema.

La reanudación de la propuesta de desarrollo llevada a cabo por el PAC corrió el riesgo de sufrir un cuello de botella en la energía eléctrica y en el gas natural. La política petrolera debía estar integrada en una política de combustibles y a su vez encuadrada en una política energética, involucrando también a la energía eléctrica, en la cual se incluiría la generación termoeléctrica y las fuentes renovables de energía.

FIGURA 1

TARIFAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA PARA EL SECTOR RESIDENCIAL (DÓLARES/KWH)



Fuente: Roberto d'Araújo, Seminario en la FIESP, enero de 2007.

Esta singularidad brasileña disminuyó con la reducción de las tarifas de energía eléctrica en 2013, a partir de la decisión del Gobierno de Dilma de renovar las concesiones de las viejas centrales hidroeléctricas, que fue aplicada en las empresas del Grupo ELETROBRAS, ya que las de los estados con una capacidad de generación importante, como la Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) y la Companhia Paranaense de Energia (COPEL), no lo aceptaron.

La introducción de las centrales termoeléctricas, estimulada ante la crisis del sector eléctrico que llevó al racionamiento en 2001, quedó mal resuelta y desembocó, más adelante, en el problema del gas natural para la producción eléctrica y en la inadecuación de los contratos. Un segundo aspecto relacionado con este último punto es de naturaleza técnica y se refiere a la forma de introducción de las termoeléctricas en el sistema de base hidroeléctrica brasileño, siendo necesaria la revisión del método de definición de energía asegurada; del riesgo y coste del déficit; del uso de la curva de aversión al riesgo en función de la variabilidad hidrológica.

### 3. El rol de las hidroeléctricas en Brasil y comparativas internacionales

Brasil utiliza combustibles de biomasa renovables –el alcohol, el bagazo de la caña de azúcar, la leña y el carbón vegetal– y expande el biodiésel, mientras que en el resto del mundo los combustibles usados a gran escala son de origen fósil, como el carbón mineral, los derivados del petróleo y el gas natural. El consumo de carbón mineral, cuyas reservas mundiales son grandes, continúa siendo elevado a escala global, a pesar de su impacto en las emisiones de gases de efecto invernadero. En Brasil, ese consumo está restringido al coque importado para la siderurgia y algunas centrales termoeléctricas del sur.

En general, las termoeléctricas de combustible fósil contaminan intensamente la atmósfera y generan energía cara debido al precio del combustible. El criterio adoptado en las subastas fue seleccionar termoeléctricas según un índice de coste-beneficio, lo cual tiene en cuenta el coste de inversión y el coste adicional cuando la central trabaja, gastando combustible. Este último coste depende del tiempo que la central funcione a lo largo de veinte años. Esto dependerá de la disponibilidad de energía hidroeléctrica en el sistema, ya que las térmicas funcionan complementariamente, pues no tiene sentido quemar combustibles, fósiles y caros, si hay agua para las turbinas de las presas. Después, debe ser estimado el tiempo de funcionamiento efectivo.

El problema es la incertidumbre presente en esta estimación. Si la previsión es optimista, la central termoeléctrica estará desconectada la mayor

parte del tiempo, utilizándose para asegurar el sistema en caso de falta de lluvias. En ese caso, en las licitaciones no importa que la central fuera ineficiente y consumiera mucho combustible caro al funcionar, sino el coste de la inversión. Así, fueron centrales menos eficientes las que ganaron las licitaciones. Después, si la previsión optimista no se corresponde con la realidad, las termoeléctricas ganadoras de la subasta funcionarán durante más tiempo y los consumidores tendrán que pagar por una energía muy cara.

En cualquier caso, Brasil, que tiene una matriz energética limpia, ha pasado de la hidroelectricidad a las centrales termoeléctricas de baja eficiencia. Y de forma consecutiva, ha pasado del gas natural, que empezaba a emplearse, y del bagazo de la caña, que podría ser explotado de una forma más intensa en la producción de electricidad para la red, al petróleo, al diésel y al carbón, que son más caros y más contaminantes, contribuyendo de esta forma al calentamiento global del planeta que está en discusión en la conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Entre 2006 y 2007 creció la preocupación al hilo de la posibilidad de un nuevo racionamiento. Pero la situación fue diferente de la del año 2001. En los embalses hidroeléctricos el nivel medio de agua estaba por encima de lo que determina la curva de aversión al riesgo, definida como el límite que debe ser evitado. Ante la hipótesis de la disminución de las lluvias y para eludir a corto plazo un alto riesgo de racionamiento, se conectaron las termoeléctricas. Se reconoció la existencia del problema cuando ANEEL retiró varias termoeléctricas del plan de operación, porque, según PETROBRAS, no disponía de gas para operar. Previamente, el Operador Nacional del Sistema mandó conectar un conjunto de termoeléctricas, de las que funcionaron menos de la mitad. PETROBRAS tuvo que redistribuir el gas de otros usuarios. Incluso antes de la crisis de Bolivia, PETROBRAS estudiaba la importación de Gas Natural licuado en buques metaneros, modelo que se implantó a partir de 2008 en Ceará y en Río de Janeiro.

Como muestra la Figura 2, la hidroelectricidad representa apenas el 2,2 por 100 del total de la energía primaria del mundo.

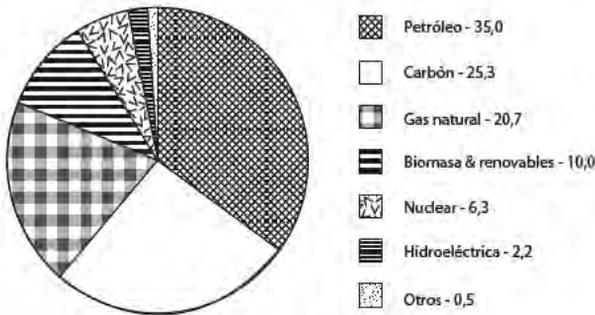
Considerando exclusivamente la generación eléctrica, la hidroelectricidad tenía una participación mundial del 21 por 100 en 1973 y pasó al 16 por 100 en 2005 (Figura 3), aunque en términos absolutos se haya duplicado con creces en ese periodo, de 1300 TWh a 2900 TWh.

Por el contrario, la participación de la energía hidroeléctrica en la producción eléctrica en Brasil está muy por encima del promedio mundial, siendo superior al 80 por 100, justo por debajo de Noruega y sin tener en cuenta a Paraguay, debido a las centrales de Itaipú con Brasil y de Yaciretá con Argentina (Figura 4).

La población de América Latina representa el 7 por 100 de la población mundial, mientras que su consumo de energía primaria representa el 4,7 por 100 del consumo en el mundo, clara muestra de desigualdad. Pero, si observamos las fuentes de energía primarias, la participación de América Latina varía: 5,8 por 100 en el petróleo; 4 por 100 en el gas natural; 0,8 por 100 en la nuclear y 21,1 por 100 en la hidroelectricidad<sup>3</sup>.

FIGURA 2

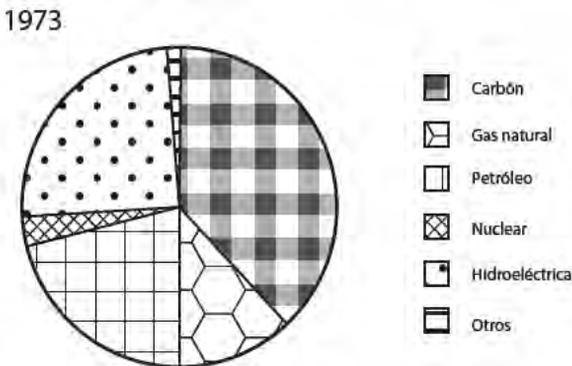
PORCENTAJE DE ENERGÍA PRIMARIA EN EL MUNDO (2005) EN %



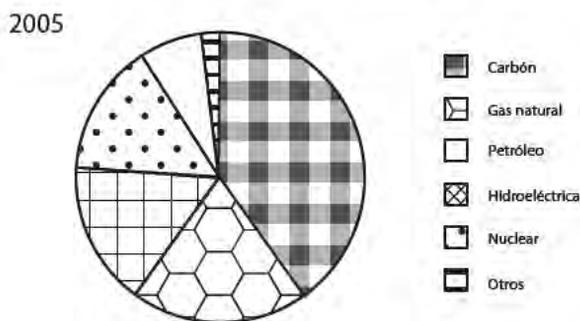
Fuente: J. Lizardo de Araújo, L. Pinguelli Rosa y N. Fidelis da Silva, «Hydroelectricity: Future Potential and Barriers», cit. Utilizado el equivalente mecánico hidro.

FIGURA 3

PARTICIPACIÓN DE LAS FUENTES PRIMARIAS EN LA PRODUCCIÓN ELÉCTRICA EN EL MUNDO (1973 Y 2005)



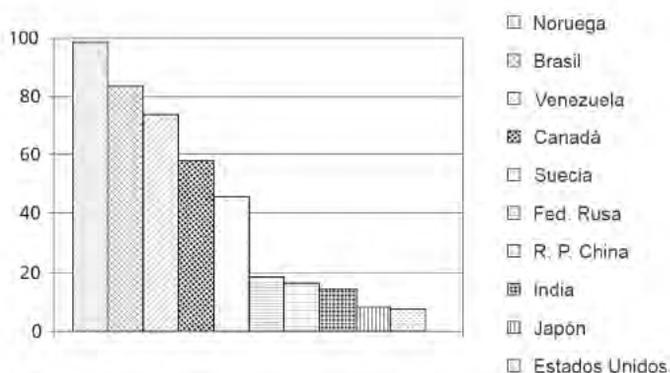
<sup>3</sup> João Lizardo de Araújo, Luiz Pinguelli Rosa y Neilton Fidelis da Silva, «Hydroelectricity: Future Potential and Barriers», en Fereidoon Sioshansi (ed.), *Generating Electricity in a Carbon-Constrained World*, San Diego, Elsevier Academic Press, 2009.



Fuente: J. Lizardo de Araújo, L. Pinguelli Rosa y N. Fidelis da Silva, «Hydroelectricity: Future Potential and Barriers», cit.

FIGURA 4

PARTICIPACIÓN DE LA HIDROELECTRICIDAD EN LA PRODUCCIÓN ELÉCTRICA (%)



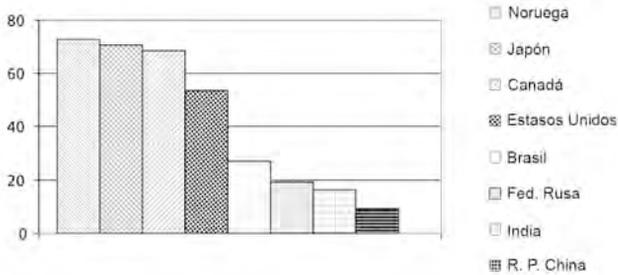
Fuente: J. Lizardo de Araújo, L. Pinguelli Rosa y N. Fidelis da Silva, «Hydroelectricity: Future Potential and Barriers», cit.

Por lo tanto, la producción hidroeléctrica supera el 20 por 100 en América Latina, en contraste con la presencia de la generación nuclear de electricidad, que es menos del 1 por 100 de la mundial. En América Latina está restringida a Brasil, Argentina y México. Brasil, Venezuela y Perú están entre los países con mayores recursos hídricos, de acuerdo con datos aportados por la ONU. Los países con mayor generación hidroeléctrica son China, Estados Unidos, Brasil y Canadá.

Tenemos recursos hidroeléctricos que no usamos en la misma proporción que países como Estados Unidos. Brasil utiliza alrededor del 30 por

100 de su potencial hidroeléctrico, muy por debajo de Noruega, Japón, Canadá y Estados Unidos (Figura 5).

FIGURA 5  
PORCENTAJE DEL POTENCIAL ELÉCTRICO UTILIZADO



*Fuente:* J. Lizardo de Araújo, L. Pinguelli Rosa y N. Fidelis da Silva, «Hydroelectricity: Future Potential and Barriers», cit.

Las cuestiones ambientales y los movimientos contra las grandes presas ocasionaron dificultades a la hidroelectricidad. Es necesario que el gobierno negocie democráticamente con los movimientos ecologistas. A causa de los impactos ambientales, se deben reducir las dimensiones de las áreas inundadas por futuras presas en Brasil, como es el caso de Belo Monte, cuyo proyecto fue revisado por ELETRONORTE en 2003, reduciendo sustancialmente el área afectada por el embalse. En contrapartida, lógicamente, se pierde potencia. Ese puede ser el precio a pagar para minimizar los impactos. Las centrales de Santo Antonio y Jirau en el río Madeira, aprobadas por el IBAMA y en fase de inicio de sus obras, tienen embalses de dimensiones reducidas al ser «centrales de hilo de agua».

Otro desafío viene de manos del Gobierno de Paraguay, que pretende la revisión del acuerdo de Itaipú. La central binacional tiene una deuda de cerca de 20 millardos de dólares repartidos entre ELETROBRAS y el Tesoro brasileño, ya que fue Brasil quien la construyó y obtuvo la financiación. Esta deuda se amortiza a través de las tarifas pagadas por los consumidores, en su mayoría brasileños.

La mitad de la energía generada por Itaipú pertenece a Brasil y la otra mitad a Paraguay, que consume cerca del 5 por 100. Según el acuerdo, ELETROBRAS compra el 95 por 100 restante, a un precio que, durante muchos años, fue realmente elevado. Durante el Gobierno de Geisel, se tuvo que establecer para las empresas eléctricas brasileñas, una cuota obligatoria sobre la energía de Itaipú, pero a día de hoy no es más cara, comparativamente, que la energía eléctrica generada en Brasil, ya que esta se encareció

desde las privatizaciones. Por la energía de Itaipú se paga un precio similar al previsto por la producción hidroeléctrica de Santo Antonio, que está actualmente en construcción en el río Madeira (78 reales por MWh).

Es necesario tener en cuenta que algunas de las concesiones fueron hechas beneficiando a Paraguay. Con todo, en la negociación se vetó la posibilidad de que excedentes de la parte de energía de Itaipú perteneciente a Paraguay pudieran venderse en el mercado a Argentina o Chile, esquivando el derecho de Brasil a disponer de ella a través de ELETROBRAS. Itaipú suministra alrededor del 20 por 100 de la energía del país. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil logró una negociación exitosa, al igual que en el caso del gas natural boliviano.

#### 4. La polémica de Belo Monte y la hidrología crítica en 2013

El debate en torno al proyecto del gobierno de construir Belo Monte es natural en una democracia y la contradicción existente debe ser respetada. En mi opinión hay errores en ambos campos. Del lado del gobierno, debería haberse procurado una negociación con los grupos sociales que se sintiesen amenazados y con los movimientos ecologistas contrarios a su construcción. La cuestión de los impactos ambientales no debe tener un tratamiento únicamente burocrático. En el caso de las presas de Santo Antonio y Jirau en el río Madeira, cuyos impactos en alguno aspectos, en relación con la potencia instalada, son incluso mayores que los de Belo Monte, se llegó a buen término tras muchas discusiones. Las exigencias ambientales fueron atendidas hasta cierto punto y las objeciones fueron respondidas, evitando el punto muerto actual.

Por otro lado, en las críticas hay muchos conceptos equivocados. El área inundada no es tan grande como alegan. Se reduce prácticamente a la inundación del ancho que el propio río hace en su variación estacional. Con 516 km<sup>2</sup>, es menor que Itaipú, con 1.300 km<sup>2</sup>. La presa de Balbina, en el Amazonas, tiene menos de 0,1 W/m<sup>2</sup>, la de Belo Monte tendrá 24,8 W/m<sup>2</sup>. Un problema real será la reducción del agua en un largo tramo del curso natural, cuestión que preocupa a los habitantes de las riberas.

Belo Monte será una central hidroeléctrica de hilo de agua, es decir, no tendrá embalse para la acumulación como las antiguas hidroeléctricas del sistema interconectado brasileño. Se redujeron así los impactos, pero el precio a pagar fue la pérdida de capacidad sobre la regulación del flujo, disminuyendo la generación de energía. La potencia máxima de Belo Monte es de 11,2 GW y el promedio es de 4,5 GW. La relación de esos dos valores da como resultado un factor de capacidad de aproximadamente el 40 por 100, bastante menor que el de Jirau y Santo Antonio. Aunque éstas sean también presas de hilo de agua, el río Xingu tiene mayor variación de caudal que el río Madeira.

Sin embargo, la mayoría de las centrales hidroeléctricas del país tienen un factor de capacidad no muy por encima del 50 por 100. Por lo tanto, la comparación debe hacerse con este valor. La operación de Belo Monte no puede ser analizada aisladamente, ya que se encontrará en el sistema interconectado en el que hay transmisión de energía entre las distintas regiones. Si Belo Monte genera 11 GW, permitirá ahorrar agua a los embalses de otras plantas que verán reducida su producción. Ese ahorro hídrico posibilitará que se genere energía adicional en esas plantas cuando Belo Monte disponga de poca agua. En general, esta forma de funcionamiento no se entiende correctamente.

Una afirmación equivocada es aquella que dice que Brasil no necesita más energía. El Programa Luz para Todos se propuso satisfacer a cerca de doce millones de brasileños que no tenían energía eléctrica. Además, treinta millones de personas que entraron en el sistema de consumo adquirieron aparatos eléctricos, aumentando la demanda. O lo que es lo mismo, el crecimiento económico implica un aumento de la demanda. El consumo per cápita de energía eléctrica en Brasil no es sólo mucho menor que el de los países desarrollados, sino que es también menor que el de algunos países de América del Sur. Cambiar la estructura de la industria de producción de electricidad es correcto, pero exige otra correlación de fuerzas políticas. Es importante evitar la construcción de centrales termoeléctricas alimentadas por petróleo y diésel, que producen una energía cara y contribuyen al calentamiento global. Se necesita invertir en tecnologías alternativas.

A principios de 2013 se produjo una situación de alarma, en parte exagerada y en parte justificada, sobre la situación crítica del sistema eléctrico brasileño. El nivel de agua en los embalses de las hidroeléctricas fue, de hecho, muy bajo durante aquellos meses. Las lluvias escasearon y la temperatura del océano, huyendo del estándar conocido, del tipo de El Niño o La Niña, dificultaba las previsiones hidrológicas. Hubo preocupación ante la posibilidad de que los niveles de los embalses no aumentasen suficientemente. En la región Sudeste se encontraban por debajo del 30 por 100 de su capacidad aproximándose al nivel crítico establecido por la curva de aversión al riesgo.

La situación de 2013 fue diferente de la vivida en 2001, año en el que fue decretado un racionamiento obligatorio de la energía eléctrica. Hoy, hay una importante capacidad de producción instalada en las centrales termoeléctricas que funcionan como complemento a las hidroeléctricas, por determinación de la ONS, además de las nucleares y de otras fuentes, como las eólicas, cuyo coste disminuyó significativamente en las últimas licitaciones, si bien muchas no están funcionando por falta de conexión con las líneas de transporte.

La capacidad de acumulación de agua en los embalses, que era plurianual, redujo relativamente la potencia total, siendo hoy apenas suficiente para aproximadamente dos meses de producción eléctrica. Como ya se ha dicho, las nuevas presas, como Jirau y Santo Antonio, en el río Madeira, y Belo Monte, aún en obras, son de hilo de agua y apenas tienen capacidad de embalse con el objetivo de minimizar los impactos ambientales.

El intenso calor del verano lleva a un incremento del consumo de energía eléctrica, especialmente por el uso de aire acondicionado. Por otra parte, la mejor distribución de los ingresos, aumentó el contingente de la llamada clase C, facilitando el acceso de estas familias –por el acceso al crédito y por los estímulos fiscales del gobierno–, a la compra de electrodomésticos. Todo esto contribuyó a un aumento en el consumo de energía eléctrica, aunque el modesto crecimiento de la economía en 2012 no haya agravado la situación.

El elevado coste de producción de las plantas termoeléctricas, en muchas ocasiones injustificablemente caro, de baja eficiencia y que funcionan con fueloil –e incluso gasoil en vez de gas natural– se manifiesta en la tarifa. De este modo, disminuirá el efecto de la reducción tarifaria establecida por la medida cautelar que rebajó los ingresos sobre todo de las filiales de ELETROBRAS, poseedoras de centrales hidroeléctricas antiguas y, en gran medida, amortizadas.

En mi opinión, el funcionamiento de las termoeléctricas se podría haber anticipado para evitar que el nivel de los embalses llegase a cotas tan bajas. Existe otro problema de orden metodológico, pues la EPE, encargada de planificar la expansión del sector, y el ONS, no trabajan con el mismo criterio. Asimismo, la selección de las plantas en las subastas se realiza por un índice de coste-beneficio, favoreciendo aquellas que tienen costes de producción realmente elevados.

## 5. Tecnología de las fuentes alternativas de producción de energía eléctrica

El gobierno debe prestar más atención a las fuentes renovables, entre ellas a la producción hidroeléctrica, reconociendo las problemáticas ambientales que genera, entre las que debe incluir las emisiones de gases de efecto invernadero medidas por la COPPE y, posteriormente, por otras universidades a pesar de que estas sean en general mucho menores que las emisiones producidas por las termoeléctricas a igual escala de producción energética.

ELETROBRAS asumió en 2003 el compromiso de comprar energía de plantas eólicas y de biomasa (básicamente bagazo de caña de azúcar) y de pequeñas hidroeléctricas del Programa de Incentivo a las Fuentes Alternativas

de Energía Eléctrica (PROINFA) por un total de 3,3 GW. Esta subasta no tuvo mucho éxito, se produjo un gran retraso y el coste fue alto, inclusive el de las plantas eólicas. Sin embargo, en el Gobierno de Dilma el precio de la energía eólica cayó fuertemente en las subastas, llegando a ser inferior al precio de la energía termoeléctrica. Asimismo, la participación de la energía eólica en la generación de energía eléctrica se expandió, alcanzando el nivel de la producción de la energía nuclear en nuestro país.

Actualmente se está realizando un esfuerzo de investigación y de desarrollo de fuentes alternativas en universidades, centros de investigación y empresas, que incluye investigaciones sobre biomasa, energía solar, uso de residuos urbanos y agrícolas, energía de las olas y de las mareas y energía proveniente del hidrógeno. Sin embargo, se vislumbra la necesidad de una acción conjunta y coordinada para unir esfuerzos en algunos casos, como el de la pila de combustible, concentrando recursos de los muy dispersos Fondos Sectoriales. Este punto está relacionado también con la cuestión de la innovación tecnológica.

Un ejemplo concreto es la necesidad de diseñar los generadores eólicos de acuerdo con las características de los vientos dominantes en el país, constantes y de intensidad media, ya que las hélices usadas hasta hoy, incluidas las de fabricación nacional, son diseñadas de acuerdo con el régimen de vientos dominantes en el hemisferio norte, más intensos y menos constantes. Otro ejemplo es un generador eléctrico experimental a partir de olas del mar y que ha sido desarrollado por la Ingeniería Oceánica de la COPPE e implantado para pruebas en Ceará, con apoyo de la TRACTEBEL. El tercer caso es el proyecto de una central termoeléctrica construida en el campus de la UFRJ que quema basura urbana para generación distribuida.

El Programa Luz para Todos del gobierno federal, concebido para universalizar la energía eléctrica para la población, es de vital importancia, e involucra en la actualidad a los gobiernos de los estados, las empresas del Grupo ELETROBRAS y las distribuidoras eléctricas. Tiene dificultades para el cumplimiento de las metas en la Región Norte, especialmente en la selva amazónica, donde la dispersión de la población hace más compleja la extensión de la red. Ahí tenemos un laboratorio para las energías alternativas.



# LA REFORMA AGRARIA QUE HIZO EL GOBIERNO DE LULA Y LA QUE PODRÍA HACERSE

Bernardo Mançano Fernandes

## 1. Cambios políticos y reforma agraria

En el Foro Social Mundial de 2003, en Porto Alegre, Lula afirmó: «Continúo soñando con hacer una reforma agraria en este país»<sup>1</sup>. Tras dos gobiernos y a pesar de haberse realizado parcialmente su sueño, la reforma agraria permanece como un reto pendiente para Brasil. La no superación de este reto en el Gobierno de Lula está relacionada con el hecho de no haber enfrentado dos cuestiones estructurales: el mantenimiento del campesinado, a través de la renta capitalizada de la tierra, en estado de permanente subalternidad al capitalismo, y la insuficiencia de las políticas de desarrollo para la agricultura campesina. Bajo esa condición de sometimiento y escasez, es difícil implantar una política de reforma agraria capaz de destruir el territorio del capitalismo, es decir, acabar con las propiedades capitalistas que no cumplan con su «función social», como consta en el artículo 184 de la Constitución. No obstante, para implantar una reforma agraria es necesario ir mucho más allá de la desconcentración de la tierra. Es imprescindible acabar con la hegemonía que la agroindustria tiene sobre las políticas de desarrollo agropecuario y reconocer la importancia de las diferentes relaciones de producción como la familiar, la asociativa y la cooperativa.

La agroindustria deriva del modelo estadounidense, denominado *agribusiness*. John Davis y Ray Goldberg construyeron este concepto tomando como referencia la articulación de los sistemas agrícola, ganadero, industrial y mercantil formados en la primera mitad del siglo XX<sup>2</sup>. Actualmente, nos encontramos con un aparato que ha sumado también el elemento financiero y tecnológico, además del sistema ideológico capaz de producir la propaganda necesaria para convencer a la opinión pública de que este es el único modelo de desarrollo posible para la producción de alimentos,

---

<sup>1</sup> «Lula no Fórum», *Zero Hora*, Porto Alegre, 13 de enero de 2013, p. 8.

<sup>2</sup> John Davis y Ray Goldberg, *A Concept of Agribusiness*, Boston, Harvard University Press, 1957.

fibras y agroenergía<sup>3</sup>. La agroindustria es la expresión capitalista de la modernización de la agricultura que se ha apropiado de los latifundios y de las tierras del campesinado para conseguir territorializarse. A través de la producción de materias primas, el capitalismo unió los últimos doscientos años diversos sectores productivos y creó un imperio global que domina la producción agroindustrial, el mercado y las tecnologías<sup>4</sup>. La agroindustria, dominada ahora por las grandes corporaciones nacionales y transnacionales, es el imperio que con el apoyo de los gobiernos se apropia de tierras en diversos países de América Latina, África y Asia<sup>5</sup> mediante un proceso reciente denominado extranjerización de la tierra, *land grabbing* o acaparamiento. El impacto de la agroindustria en las agriculturas campesinas de todo el mundo es devastador, lo que hace que nos cuestionemos si la agricultura capitalista y la campesina forman parte de un mismo modelo de desarrollo o si por el contrario son modelos distintos que viven en permanente conflicto. Aceptar la ideología de la agroindustria como único modelo posible hace inviable la reforma agraria.

Para hacer la reforma agraria, es preciso enfrentarse a la alianza de los capitalistas/ruralistas. El Gobierno de Lula se enfrentó parcialmente y por ello la mayor parte de las tierras destinadas a la reforma agraria en su gobierno no procede de expropiaciones, sino de procesos de regularización de tierras de la Unión. Esa reforma agraria parcial tuvo lugar predominantemente bajo la presión de organizaciones campesinas como el *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* (MST) y la *Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura* (CONTAG). La sumisión de la agricultura campesina al capitalismo es resultado de políticas de desarrollo que determinan esa condición. Los cambios políticos pueden romper esa dependencia, ya que los elementos que definen esas políticas son los gobiernos y la correlación de fuerzas sobre la que estos apoyan. La sumisión del campesino al capital es tanto un problema de economía política como de política económica, pero finalmente es el resultado de decisiones políticas. Este es núcleo de la cuestión agraria.

Es justamente el debate sobre esta cuestión el que genera los parámetros para la elaboración de una política de reforma agraria. Los gobiernos neoliberales retiraron el tema agrario de la agenda política y el Gobierno de Lula, por medio del Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA), trató la cuestión con excesiva timidez, lo que impidió que se realizase una reforma

<sup>3</sup> Bernardo Mançano Fernandes, Clifford Andrews Welch y Elienai Constantino Gonçalves, «Agrofuel Policies in Brazil: Paradigmatic and Territorial Disputes», *Journal of Peasant Studies*, vol. 37, núm. 4, 2010, pp. 793-819.

<sup>4</sup> Marcel Mazoyer y Laurence Roudart, *História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea*, São Paulo/Brasília, Editora da Unesp/Nead, 2010.

<sup>5</sup> B. Mançano Fernandes, «Geopolítica da questão agrária mundial», *Cadernos Conflitos no campo – Brasil*, São Paulo, Comissão Pastoral da Terra, 2011.

agraria plena y se implementasen más políticas públicas para el desarrollo de la agricultura campesina. En los gobiernos neoliberales, principalmente en el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, el campesinado fue descalificado como un sujeto atrasado, incapaz de desarrollarse y cuya única alternativa es transformarse en un agricultor familiar «integrado» en el capital, modernizado. El campesinado está habitualmente constituido por agricultores familiares, pero las enormes diferencias económicas entre los pequeños agricultores fue utilizada como la causa del problema, dando pábulo a la idea de que existe, por un lado, un campesino atrasado y, por otro, un agricultor familiar moderno. Este prejuicio fue generado por el paradigma del capitalismo agrario, al trasladar la causa de la diferenciación, que está en las relaciones de dependencia, a los propios sujetos que la sufren. Esa ideología está siendo superada por las organizaciones campesinas al afirmar que las diferencias son creadas por los distintos niveles de subalternidad al capital, no por el antagonismo campesino-agricultor familiar.

Desde una perspectiva capitalista, la reforma agraria es considerada como una política para pobres, como ayuda humanitaria para los *sem terra*, que, por medio de un pedazo de tierra, se deben capitalizar para integrarse al capitalismo, tornándose modernos. Este modo de pensar intenta convencer a la sociedad de que la agroindustria es el modelo moderno de desarrollo y el campesinado es una forma social residual, cuya supervivencia está en entredicho. Este análisis está asociado a la creencia de que todo el mundo debe basarse en relaciones capitalistas por ser estas la única vía posible. Esa visión lineal, además de extremadamente limitada, es una falacia. Es evidente que no todos los campesinos conseguirán integrarse al capitalismo, al amparo de las políticas de reforma agraria. Algunos se transformarán en capitalistas, otros seguirán siendo campesinos/agricultores familiares medios o pobres y la mayor parte serán expropiados, desterritorializados. Este movimiento desigual es parte de la lógica de las relaciones de producción capitalistas. Ninguna corriente teórica o paradigma discrepa de este análisis. La historia del capitalismo agrario es la clara prueba de esa realidad.

La reforma agraria contribuye a la corrección de la injusticia generada por un capitalismo que destruye al campesinado, haciendo pobre y miserable a la mayoría, al apropiarse de la riqueza producida por su trabajo, concentrando tierra y poder. Por lo tanto, el reto es realizar una política que erosione las estructuras del poder hegemónico. Los dos mandatos del Gobierno de Lula estuvieron marcados por un modelo de desarrollo articulado en políticas de distribución de la renta, como el programa Bolsa Família, pero perdió una enorme oportunidad de distribuir la tierra y ampliar aún más la participación del campesinado en el desarrollo de la agricultura brasileña. La parcialidad de la reforma agraria del Gobierno de Lula está relacionado con la incapacidad para tratar la cuestión de una forma más audaz.

La gestión de Lula se produjo en una coyuntura dominada por la hegemonía de Estados Unidos, en la que las políticas neoliberales se encontraban ya en proceso de reflujó. La caída del bloque socialista en la década anterior, acompañada del fracaso del neoliberalismo, permitió a Lula implementar un programa de gobierno que Emir Sader denominó como posneoliberal. El Gobierno de Lula «optó por un programa de salida del neoliberalismo basado en la alianza del capital productivo contra el capital especulativo»<sup>6</sup> que, entre otros, tenía como objetivos «incentivar la pequeña y mediana empresa, el mercado interno de consumo popular, la expansión de la producción alimentaria, y el apoyo a una reforma agraria para poder avanzar en el plano social»<sup>7</sup>. Si bien el Gobierno de Lula puso en marcha diversas políticas de desarrollo de la agricultura campesina, estas no fueron suficientes para disminuir los niveles de subalternidad del campesinado respecto a la agroindustria y tampoco para realizar una reforma agraria plena.

Las razones de esa limitación se encuentran en la difícil y contradictoria convivencia entre la hegemonía del capital financiero y las políticas sociales redistributivas establecidas por el Gobierno de Lula<sup>8</sup>. Esa condición permitió que las políticas sociales fueran exclusivamente guiadas por criterios de asistencia social, como en el caso de la Bolsa Família. La reforma agraria no es una política social redistributiva, ya que la propiedad de la tierra en Brasil ha estado siempre concentrada, y tampoco podríamos clasificarla de política de asistencia social. La reforma agraria es una política de desarrollo territorial. Como Sader argumenta: «El resultado de esa política es un híbrido de difícil caracterización. En palabras de Lula, en el momento de su reelección: nunca los ricos ganaron tanto, nunca los pobres mejoraron tanto su nivel de vida. Cualquier análisis unilateral conduce a serios equívocos, hasta tal punto que es más fácil decir lo que el Gobierno de Lula no es, que aquello que efectivamente es»<sup>9</sup>. Para la población campesina esa mejoría no fue suficiente para variar su condición de subalternidad. Pero incluso con estos resultados, el Gobierno Lula no perdió el apoyo mayoritario de las organizaciones campesinas que decidieron presionar al gobierno para situar la expresión desarrollo territorial en el campo de las políticas sociales. Como interpreta Sader, «considerar el Gobierno de Lula a partir de sus contradicciones internas permite, por el contrario, distinguir sus elementos positivos y luchar por su fortalecimiento y contra sus componentes conservadores»<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Emir Sader, *A vingança da história*, São Paulo, Boitempo, 2003, p. 185.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 187.

<sup>8</sup> E. Sader, *A nova toupeira*, São Paulo, Boitempo, 2009.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 84-85.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 88.

Al inicio de la gestión de Lula estuvo en cuestión el modelo de reforma agraria que debía ser adoptado. La propuesta de Plan Nacional de Reforma Agraria, presentada en 2003 por el equipo coordinado por Plínio de Arruda Sampaio, tomaba en consideración todas las formas para la obtención de tierras, expropiación, regularización, permuta, compra y venta, y tenía como meta asentar a un millón de familias entre 2004 y 2007. Una propuesta de este calibre, con la determinación necesaria para

realizar una reforma agraria «amplia», activa la necesidad de combinar adecuadamente la magnitud de las acciones de desconcentración de la propiedad de la tierra con aquellas acciones dirigidas a asegurar la calidad de los asentamientos, medidas por los recursos técnicos y financieros puestos a disposición de las familias asentadas, a fin de que puedan explotar económicamente la tierra y obtener rentabilidad suficiente para poder vivir con dignidad. En otras palabras, la distribución de tierras necesita alcanzar una magnitud relevante para provocar modificaciones en la estructura agraria del país. De no ser así, los mecanismos regresivos de esa estructura continuarán operando, generando pobreza, desigualdad y exclusión en el medio rural<sup>11</sup>.

La propuesta contaba con la disponibilidad de 120 millones de hectáreas de tierras susceptibles de reforma agraria, según las estadísticas catastrales del *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária* (INCRA)<sup>12</sup>, a pesar de que fuesen necesarias apenas 35 millones de hectáreas para poder asentar un millón de familias. Considerando que, en promedio, la agricultura capitalista controla el 70 por 100 de las propiedades agropecuarias que representan 300 millones de hectáreas<sup>13</sup>, el montante de 35 millones de hectáreas representaba menos del 12 por 100 del territorio capitalista. No era, de hecho, una propuesta que pusiera en cuestión intensamente las estructuras de poder hegemónico. Incluso así, no fue aceptada por el Gobierno de Lula.

La propuesta adoptada fue el II Plan Nacional de Reforma Agraria (II PNRA. Paz, producción y calidad de vida en el medio rural), elaborada por el equipo del ministro de Estado de Desarrollo Agrario, Miguel Soldatelli Rosseto. El II PNRA presentaba como meta asentar 400.000 familias, financiar la compra de tierras a 130.000 familias y regularizar las

---

<sup>11</sup> Plínio de Arruda Sampaio, «Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária», *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, São Paulo, vol. 32, núm. 1, 2005, p. 126.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 143-158.

<sup>13</sup> Este número tiene como base los datos del *Sistema Nacional de Cadastro Rural* (SNCR). Hay una serie de denuncias sobre el solapamiento de tierras —*efeito beliche*— porque el área declarada es mayor que el área real. Este es un problema que hay que resolver para evaluar al SNCR, pero todavía ni el gobierno ni la prensa han demostrado ningún caso real, dado que ello sentaría un precedente importante para la reforma agraria. Lo mismo sucede con las *terras devolutas* (tierras devueltas), que salen a la luz solamente cuando los *sem terra* las ocupan.

tierras de 500.000 familias más en el periodo de 2003 a 2006<sup>14</sup>. En total, 1.030.000 familias consiguieron sus tierras por medio de la expropiación de la propiedad capitalista, de la compra o de la regularización de la tierra. A pesar de ser tímido, el II PNRA intentó seguir los objetivos marcados por la propuesta elaborada por el equipo de Plínio de Arruda Sampaio, pero señaló desde un inicio que no se enfrentaría al problema de la concentración de la tierra y de la subalternidad del campesinado, pues priorizaba la regularización y la «integración» del campesinado en el capitalismo. Tanto el plan gubernamental como la propuesta utilizaron como referencia de demandantes de reforma agraria las familias acampadas, la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD), el Censo Agropecuario, el Censo Demográfico y el Sistema Nacional de Información de Proyectos de Reforma Agraria (SIPRA/INCRA). Las estimaciones calculaban unos cinco millones de familias y señalaban de antemano que una política real de reforma agraria no podría ser realizada exclusivamente por un gobierno.

En sus dos mandatos, la reforma agraria de Lula alcanzó, como se desprende del Cuadro 1, en torno al 37 por 100 de los objetivos marcados por el II PNRA solamente para el primer mandato. La regularización de la tierra significó el 74 por 100 del área de asentamientos, la expropiación representó el 11 por 100 y el porcentaje restante se obtuvo a través de otras modalidades de obtención de tierras como la compra, el reconocimiento, etc. (Figura 1)<sup>15</sup>. A pesar de que el Gobierno de Lula no alcanzara sus objetivos, este resultado parcial no puede ser ignorado. El acceso a la tierra de más de 377.000 familias, que añadidas a las familias asentadas en gobiernos anteriores suman un millón de familias, es realmente significativo para el desarrollo de Brasil. Este número representa una parte importante del total de la población campesina brasileña, contribuyendo a disminuir la intensidad del descenso de la población rural.

CUADRO I

NÚMERO DE ASENTAMIENTOS, FAMILIAS Y ÁREA (2003-2010)

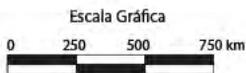
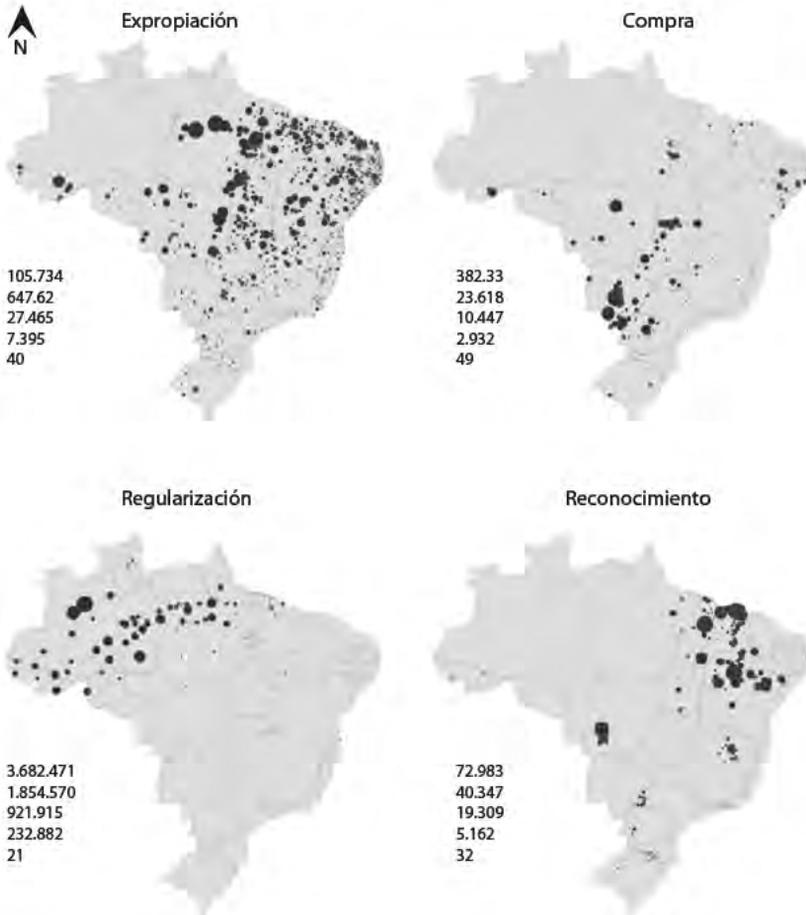
Asentamientos	Familias	Área (ha)
3.602	377.847	49.599.859

Fuente: Relatório Dataluta Brasil 2012.

<sup>14</sup> Ministerio de Desarrollo Agrario, *Plano Nacional de Reforma Agrária*, Brasilia, MDA, s.f.

<sup>15</sup> Para una mejor comprensión de la proporcionalidad de las áreas de cada modalidad de obtención, obsérvense los círculos proporcionales y sus números en las anotaciones de cada mapa.

FIGURA 1  
MODALIDADES DE OBTENCIÓN DE TIERRA



**DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra NERA** - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária  
[www.fct.unesp/nera](http://www.fct.unesp/nera)

Coordinação: Bernardo Mançano Fernandes  
Cartografia: Rafael de O. C. dos Santos  
Colaboração: Lara Cardoso, Hellen Mesquita, Ananda Faustino, Lorena Iza  
Software de cartomática: Philcarto  
Base cartográfica: Philippe Wanlez

Fuente de datos: INCRA, ANOTER, ITESP  
Apoyo: CAPES; CNPQ; FAPESP; PROEX- UNESP

Presidente Prudente, febrero de 2013

Sin embargo, en el segundo Gobierno de Lula, la reforma agraria perdió fuerza y los números descendieron a la mitad (Cuadros 2 y 3). Podemos encontrar algunas de las razones que explican esa caída en las políticas de redistribución de la renta y en la disminución del desempleo, con la reanudación del crecimiento que reactivó el mercado interno y amplió el consumo de masas. En este periodo, las ocupaciones de tierras se desplomaron: de 110.000 familias en 2004 a menos de 17.000 familias en 2010<sup>16</sup>.

CUADRO 2

NÚMERO DE ASENTAMIENTOS, FAMILIAS Y ÁREA (2003-2006)

Asentamientos	Familias	Área (ha)
2.386	270.090	32.648.119

Fuente: Informe Dataluta Brasil 2012.

CUADRO 3

NÚMERO DE ASENTAMIENTOS, FAMILIAS Y ÁREA (2007-2010)

Asentamientos	Familias	Área (ha)
1.216	107.757	16.951.740

Fuente: Informe Dataluta Brasil 2012.

Un análisis apresurado puede concluir que la activación de la economía disminuyó el número de personas interesadas en trabajar en la agricultura. En realidad, la mejora de la renta gracias a la *Bolsa Família* alcanzó a una parte considerable de la población urbana y rural. En los asentamientos este beneficio alcanzó al 37 por 100 de las familias. De acuerdo con los datos del Censo Agropecuario de 2006, en Brasil la renta promedio mensual de una familia *asentada* era de 500,55 reales, siendo Rondônia el estado con menor renta (176,54 reales) y São Paulo el de mayor (1.266,36 reales)<sup>17</sup>. Los agricultores no se mantienen con una renta tan baja y es evidente que esa renta no atraerá nuevos trabajadores rurales. Que un agricultor de baja renta perciba ayuda del gobierno no significa que se promueva la reforma agraria. A diferencia del trabajador urbano,

<sup>16</sup> Dataluta – Banco de Dados da Luta pela Terra. *Relatório Dataluta Brasil – 2011*, Presidente Prudente, Núcleo de Estudos Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária, 2012. Disponible en: [www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta\\_brasil\\_2011.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta_brasil_2011.pdf).

<sup>17</sup> Brancolina Ferreira *et al.*, «A importância do crédito para o desenvolvimento social e produtivo dos assentados», *Nota Técnica* 12, Brasília, IPEA, 2012, pp. 11-15.

que recibe un salario, el campesino trabaja su tierra con su familia y tiene que obtener de ella su sustento. Por lo tanto, no es únicamente el auxilio del gobierno el que puede mejorar su renta, sino que deben ser principalmente las políticas públicas de crédito, la educación, la creación de tecnologías apropiadas a pequeña escala, la agroecología, etc. La cuestión estructural de las bajas rentas de los agricultores asentados está asociada a la subalternidad frente al mercado capitalista. Solamente un gobierno que comprenda esta situación en su complejidad podrá construir políticas de desarrollo para la agricultura familiar.

Existen varias políticas públicas en el ámbito del desarrollo, como el Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria (PRONERA), que mejoró significativamente el nivel educativo de la población asentada, y el Programa de Adquisición de Alimentos, creado en 2003, y que ha sido una de las más importantes fuentes de renta para los asentados. Con todo, esas iniciativas aún no han sido suficientes para cambiar el marco de pobreza en los asentamientos y en el campo, como veremos en la próxima parte de este artículo. Adicionalmente, la lógica del *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Família* (PRONAF) ha contribuido enormemente al endeudamiento de las familias asentadas, siendo uno de los programas que es necesario reformular<sup>18</sup>. En algún momento del transcurso del mandato de Lula, la reforma agraria parcial y la situación de precariedad de las familias asentadas han sido denominadas como no reforma y contrarreforma agraria<sup>19</sup>. Entendemos, de todos modos, que considerando los datos del II PNRA, Lula hizo una importante contribución aunque incipiente a la reforma agraria. Es necesario evaluar y ampliar las políticas públicas, además de crear otras nuevas, para lograr una reforma agraria de envergadura. Para conseguirlo es necesario optar por un paradigma que asuma la importancia de la agricultura campesina autónoma.

## 2. Disputas paradigmáticas y políticas de desarrollo territorial

Las disputas políticas son paradigmáticas. El concepto de paradigma es una referencia a la hora de analizar mejor los pensamientos, las políticas y los territorios producidos por las acciones de diferentes instituciones en el desarrollo de la agricultura y, en especial, de la reforma agraria. Los paradigmas son visiones del mundo, construcciones mentales que se utilizan en la batalla de las ideas, en los terrenos de disputa, por medio de relaciones de poder,

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>19</sup> Ariovaldo Umbelino de Oliveira, «A questão agrária no Brasil: não reforma e contrarreforma agrária no governo Lula», en *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*, Río de Janeiro, Garamond, 2010.

configurándose de esa forma en *territorios inmateriales*<sup>20</sup>, para defender y/o imponer las diferentes intenciones que determinan sus diversos modelos interpretativos. Los paradigmas representan intereses e ideologías, deseos y determinaciones, que se materializan por medio de políticas públicas en los territorios de acuerdo con las pretensiones de las clases sociales. A través de este recurso teórico político, los científicos sociales interpretan realidades, procuran explicarlas y convencer a otros para que apliquen esos esquemas de pensamiento. Para ello, seleccionan un conjunto de referencias constituyentes, como elementos, componentes, variables, recursos, indicadores, datos, informaciones, etc., de acuerdo con sus perspectivas e historias, definiendo políticamente los resultados que quieren demostrar.

En la literatura sobre la reforma agraria en un contexto de desarrollo y transformaciones de la agricultura, se enfocan los problemas y las soluciones creados por las relaciones sociales en la producción de diferentes espacios y territorios. Esa literatura paradigmática influye sobre la elaboración de políticas públicas, definiendo la aplicación de recursos en determinadas regiones, territorios, sectores, culturas, instituciones, etc. Resulta, pues, fundamental conocer el movimiento paradigmático que va desde la construcción interpretativa hasta la ejecución de la política. Hemos considerado como punto de partida dos paradigmas para representar las posturas de las diversas instituciones, tales como los gobiernos de diferentes escalas (federal, estatal y municipal), las corporaciones de la agroindustria nacional y multinacional y los diferentes movimientos campesinos.

El *paradigma de la cuestión agraria* parte de las luchas de clase para explicar las disputas por el territorio y sus conflictos en defensa de modelos de desarrollo que hagan viable la autonomía de los campesinos. Considera los problemas agrarios como una parte de la estructura del capitalismo, de modo que la lucha contra este constituye la perspectiva de construcción de otra sociedad<sup>21</sup>. Para el *paradigma del capitalismo agrario*, las desigualdades generadas por las relaciones capitalistas son un problema coyuntural y pueden ser superadas por medio de políticas que posibiliten la «integración» del campesino o «agricultor de base familiar» en el mercado capitalista. Dentro de esta lógica, campesinos y capital componen un mismo espacio político, siendo parte de una totalidad (la sociedad capitalista) que no los diferencia, porque la lucha de clases no es un elemento dentro de este paradigma<sup>22</sup>. En síntesis,

<sup>20</sup> B. Maçano Fernandes, Clifford Andrews Welch y Elienai Constatino Gonçalves, *Políticas fundiárias no Brasil: uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil*, International Land Coalition, 2012.

<sup>21</sup> Bernardo Maçano Fernandes, «Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial», en Antônio Márcio Buainain (ed.), *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*, Editora da Unicamp, 2008, pp. 173-224.

<sup>22</sup> Ricardo Abramovay, *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*, Campinas, Hucitec/Anpocs/ Editora da Unicamp, 1992.

para el paradigma de la cuestión agraria, el problema es el capitalismo y para el paradigma del capitalismo agrario, el problema es el campesinado.

Estos paradigmas han contribuido a la elaboración de distintas interpretaciones sobre el mundo del campo brasileño realizadas por universidades, gobiernos, empresas, organizaciones vinculadas al agronegocio y movimientos campesinos. En la actualidad, las organizaciones más influyentes del mundo de la agroindustria son la *Associação Brasileira do Agronegócio* (ABAG) y la *Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil* (CNA). Entre las organizaciones campesinas está la Vía Campesina, en la que se integran el MST, el *Movimento dos Pequenos Agricultores* (MPA), el *Movimento dos Atingidos por Barragens* (MAB), el *Movimento das Mulheres Camponesas* [Movimiento de Mujeres Campesinas] (MMC), la *Comissão Pastoral da Terra* (CPT), la *Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura* (CONTAG) y la *Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar* (FETRAF). El gobierno federal tiene dos Ministerios que tratan las políticas de desarrollo para el campo: el *Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento* (MAPA) y el *Ministério do Desenvolvimento Agrário* (MDA).

Uno de los rasgos distintivos de los dos paradigmas es la comprensión de lo que significa la agroindustria y el campesinado o la agricultura familiar. Para las organizaciones de la agroindustria y para el MAPA, esta es un todo compuesto por los sistemas agrícola, pecuario, industrial, mercantil, financiero y tecnológico y por todos los agricultores capitalistas y no capitalistas, grandes y pequeños, la agroindustria y la «mini agroindustria», etc. También comparten esa forma de ver la cuestión la CONTAG y la FETRAF. Para Vía Campesina, la agroindustria está representada por las corporaciones capitalistas que constituyen un conjunto de sistemas para la producción de materias primas, por medio del monocultivo a gran escala, principalmente para la exportación, mientras los campesinos organizan sistemas basados en la diversidad, la pequeña escala y el mercado local, construyendo, por lo tanto, otra lógica bien diferenciada. La agricultura familiar está definida por la Ley n. 11.326, de 24 de julio de 2006, que considera como pertenecientes a ella a las personas que administran y utilizan como mano de obra a su propia familia en las actividades de su establecimiento, que no puede ser mayor que cuatro módulos fiscales, entendidos como unidades territoriales determinadas por los tipos predominantes de explotación y de renta obtenida a escala municipal. Concebir la agroindustria como una totalidad es una estrategia del paradigma del capitalismo agrario. Definir al conjunto de las personas que trabajan en el campo simplemente como agricultores esconde las diferencias constituidas por las relaciones de poder que producen las desigualdades y enmascara, de manera fundamental, las clases sociales. Los documentos de las instituciones que defienden

esa forma de pensar repiten constantemente que no es posible separar a los agricultores en capitalistas y familiares<sup>23</sup>.

Sin embargo, esos argumentos caen por tierra al observar el conjunto de referencias que explicitan las disparidades entre la agroindustria y la agricultura familiar. Un buen ejemplo es la existencia de dos Ministerios para tratar el desarrollo de la agricultura. El MAPA, el más antiguo, creado en la época del Imperio, es el *ministerio de la agroindustria* y, por lo tanto, siempre ha defendido los intereses de las corporaciones. El MDA fue creado tras la masacre de Eldorado dos Carajás y se volvió muy importante para el desarrollo de la agricultura campesina. Tanto el MAPA como el MDA argumentan que la agricultura familiar es parte de la agroindustria. No obstante, para la realización del Censo Agropecuario de 2006, el MDA le solicitó al *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE) que señalase la producción de la agricultura familiar. Por primera vez en la historia de Brasil, el Censo Agropecuario separó los resultados en dos partes diferenciadas: la agricultura familiar y la agricultura no familiar, intentando evitar el término agronegocio, según lo publicado en el Censo Agropecuario de 2006<sup>24</sup>.

Agronegocio o agricultura patronal y agricultura familiar son conceptos creados recientemente para referirse a la agricultura capitalista y a la agricultura campesina. El uso de diferentes denominaciones es parte del debate y de la lucha entre los diferentes paradigmas en cuanto a la banalidad o la importancia de la perspectiva de la clase social en el desarrollo territorial rural. Desde la década de 1980, el geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira ha efectuado análisis sobre los distintos porcentajes de participación de la agricultura campesina y capitalista a partir de los censos agropecuarios, para demostrar la importante participación del campesinado en el desarrollo del país<sup>25</sup>.

La reacción de la CNA, de la ABAG y del MAPA a la división de los resultados del Censo Agropecuario de 2006 entre agricultura familiar y agronegocio fue inmediata, comprobándose el claro posicionamiento de estas organizaciones. Este alineamiento creó un enorme malestar en el Gobierno de Lula al revelarse con este gesto la división entre Ministerios en un gobierno que siempre había demostrado defender los intereses de la agroindustria.

En respuesta, la CNA contrató una agencia de investigaciones para hacer un nuevo análisis del censo y presentar unos resultados que resaltarán la

<sup>23</sup> Zander Navarro, «A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica», en José García Gasques, José E. R. Vieira Filho y Zander Navarro, *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*, Brasília, Ipea, 2010, pp. 185-212.

<sup>24</sup> «Agricultura Familiar, primeiros resultados – Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação», Río de Janeiro, IBGE, 2009.

<sup>25</sup> Véase Ariovaldo Umbelino de Oliveira, *A agricultura camponesa no Brasil*, Paulo, Contexto, 1991, y «Barbárie e Modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil», *Terra Livre*, São Paulo, vol. 2, núm. 21, 2004.

agroindustria, como se puede observar en la publicación<sup>26</sup>. En este texto, los autores utilizaron otra metodología con otros criterios y variables, como la participación de los productores en el valor bruto de producción y en el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Como la agroindustria controla el 85 por 100 de los recursos destinados al crédito agrícola y el 76 por 100 del área cultivable, produciendo el 62 por 100 del valor bruto y empleando a cerca del 26 por 100 de los trabajadores del sector, esos criterios son siempre más favorables para ellos que utilizar otras variables, como la diversidad y cantidad de producción regional.

La postura conjunta de las instituciones vinculadas al agronegocio alineó a Vía Campesina, a la CONTAG y la FETRAF con el MDA, aclarando las posturas de las partes interesadas en los diferentes modelos de desarrollo que, claramente, constituyen diferentes territorios. La hegemonía de la agroindustria en Brasil (y en el mundo) no acepta otro modelo de desarrollo que no sea el modelo agroexportador de materias primas a gran escala con un uso intensivo de pesticidas y transgénicos. Por lo tanto, la reforma agraria no cabe en este modelo. Por parte de las corporaciones, no hay interés en crear nuevos agricultores familiares. Vía Campesina ha desarrollado la idea de soberanía alimentaria, en la cual el control sobre la producción de alimentos y su distribución le sea retirado a las corporaciones y devuelto al Estado por medio de políticas de desarrollo de la agricultura de bases diferenciadas, como la agroecología y la producción regional diversificada y de pequeña escala enfocada a los mercados locales. La reforma agraria es parte de esa concepción para la ampliación del número de pequeños agricultores. A la pregunta de si Brasil necesita más agricultores, la respuesta es sí, considerando que es uno de los países con mayor área agrícola del mundo. Se deben tener en cuenta, además, las estimaciones de crecimiento de la población mundial, de aumento de la producción de agroenergía y las recientes crisis alimentarias.

Con todo, el desarrollo del campo brasileño no puede seguir bajo la hegemonía de la agroindustria. La relación entre agricultura capitalista y campesina fue siempre conflictiva alrededor de la disputa por la tierra, el trabajo y la renta. Eso es parte de un conflicto por modelos de desarrollo que muchas veces ha alimentado una auténtica judicialización de la lucha por la tierra. El poder judicial y la agroindustria se convierten en los principales enemigos de la reforma agraria. Las ocupaciones de tierras son la mejor representación de esa disputa de modelos. Los defensores del capitalismo agrario apoyan la creación de un mercado de tierras para suprimir el acto político de la expropiación, intentando resolver así el problema por

---

<sup>26</sup> «Quem produz o que no campo: quanto e onde II: Censo agropecuário 2006: resultados: Brasil e regiões», Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia, Brasília, Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, 2010.

la vía del mercado capitalista que es donde, precisamente, tiene lugar el proceso de capitalización de la renta campesina. Continuamos con una demostración de este desarrollo.

### 3. El proceso de destrucción del campesinado en Brasil y el nuevo rol de la reforma agraria

La política de reforma agraria jamás podrá estar asociada al agronegocio. En los últimos treinta años la agroindustria mantuvo la propiedad y la concentración de la tierra convirtiéndose en un imperio que hegemoniza las políticas agropecuarias en todos los países del mundo, intensificando la extranjerización de la tierra. Brasil es un país continental, el quinto del mundo en extensión, con un gran potencial agropecuario, y atravesado por desigualdades tan enormes como su territorio. Parte de estas desigualdades son generadas por la hegemonía del modelo de la agroindustria en el desarrollo de la agricultura, que controla los territorios de dos formas: por el monopolio del territorio campesino<sup>27</sup> y por la territorialización del capital en el mismo, donde las técnicas y tecnologías de producción agropecuaria son determinadas por la lógica de la agroindustria que, evidentemente, capitaliza la renta producida por las familias campesinas. Esta relación entre capital y campesinado es pura lógica: la producción agropecuaria campesina aparece en los resultados económicos de la agroindustria, y la mayor parte de la riqueza producida es desviada para las corporaciones que industrializan y comercializan los productos campesinos. Estos mecanismos aumentan las desigualdades causadas por la reproducción ampliada del capital, que centraliza territorios y tecnologías y, por lo tanto, intensifica la concentración de riquezas, generando la modernidad y la barbarie que bajo la explotación territorial desemboca en un modelo en el que las personas son excluidas de toda forma de autonomía y subyugadas a un modelo de desarrollo hegemónico<sup>28</sup>. Para algunos, el éxodo rural y la concentración territorial-tecnológica y, por consiguiente, la concentración de riqueza son parte de un proceso «natural» de modernización de la agricultura en el contexto del capitalismo agrario. Para otros, son parte de la cuestión agraria, cuyos problemas pueden ser minimizados por políticas públicas y de enfrentamiento de la agroindustria en la lucha contra el capital. Estas dos posturas representan los paradigmas que producen las políticas de desarrollo para la agricultura discutidas en este artículo.

---

<sup>27</sup> Arioaldo Umbelino de Oliveira, *A agricultura camponesa no Brasil*, São Paulo, Editorial Contesto, 1991.

<sup>28</sup> A. Umbelino de Oliveira, «Barbarie e Modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil», cit.

Brasil tiene un territorio de 8.514.876,599 km<sup>2</sup> y extremas desigualdades territoriales que hacen que tenga «una de las estructuras de propiedad de la tierra más concentradas del mundo, representada por un índice de Gini de 0,854, ya que la mayor parte de las tierras están bajo dominio de grandes corporaciones nacionales y multinacionales»<sup>29</sup>. Estas empresas controlan las políticas de desarrollo de la agricultura, quedándose con la mayor parte de los recursos del crédito agrícola, monopolizando los mercados en todas las escalas y dirigiendo la aplicación de tecnologías destinadas a la cualificación de la producción agropecuaria. Produciendo predominantemente materias primas, la agroindustria en Brasil constituye también un poder hegemónico que determina la planificación de la agricultura y subalterniza a los campesinos responsables de la mayor parte de la producción de alimentos destinados a la economía doméstica.

Brasil es uno de los países agrícolas más importantes del mundo. Del total de su extensión territorial, 330 millones de hectáreas fueron utilizadas por la actividad agropecuaria en el periodo 1996-2006, de acuerdo con el Censo Agropecuario de 2006 del IBGE. El área cultivable llegó a 375 millones de hectáreas en el periodo 1975-1985, lo que significa que Brasil ha utilizado entre el 39 y el 44 por 100 de su territorio para la producción agropecuaria, lo que representa una de las mayores áreas agrarias y cultivables existentes en todo el mundo. La persistente desigualdad territorial rural se hace todavía más evidente al comparar la agricultura campesina con la agroindustria. El Censo registró 5.175.489 establecimientos, de los que el 84,4 por 100 (4.367.902) son de unidades familiares y el 15,6 por 100 (805.587) son capitalistas. El área total de las unidades familiares se situaba en 80.250.453 de hectáreas y el área total de las explotaciones capitalistas rondaba las 249.690.940 hectáreas. A pesar de que la agroindustria o agricultura capitalista haya utilizado el 76 por 100 del área cultivable, el valor bruto anual de su producción alcanzó el 62 por 100 o 89 millardos de reales, mientras que el valor bruto anual de la producción de agricultura campesina equivalió al 38 por 100 del total o 54 millardos de reales, utilizando apenas el 24 por 100 del área total, de acuerdo con los datos del censo de 2006.

Todavía resulta más sorprendente que incluso utilizando apenas el 24 por 100 del área agrícola, la agricultura campesina absorba el 74 por 100 del personal ocupado equivalente a 12.322.225 personas, mientras que la agroindustria emplea alrededor del 26 por 100 del total del sector equivalente a 4.245.319 personas. Esta desigualdad se hace más evidente al observar que los territorios empleados por el agronegocio apenas tienen un

---

<sup>29</sup> B. Maçano Fernandes, Clifford Andrews Welch y Elienai Constantino Goncalves, «Debates sobre políticas fundiárias e usos da terra no Brasil», São Paulo, Unesp, 2012. Disponible en [www4.fct.unesp.br/docentes/geo/cliff/quEStAO%20AGRARIA/FERnAnDES%20Er%20AL%20Politica%20fund\\_uso%20da%20terra%202012.pdf](http://www4.fct.unesp.br/docentes/geo/cliff/quEStAO%20AGRARIA/FERnAnDES%20Er%20AL%20Politica%20fund_uso%20da%20terra%202012.pdf). Acceso el 16 de abril de 2013.

índice de dos personas por cada cien hectáreas, mientras en los territorios campesinos la relación es de quince personas por cada cien hectáreas. Esa diferencia ayuda a comprender cómo la mayor parte de las personas que trabaja en la agricultura campesina vive en el campo mientras que la mayor parte de las personas que trabaja en la agroindustria vive en la ciudad. También revela las distintas formas de uso de los territorios: para el campesino, la tierra es el lugar de producción y residencia, para la agroindustria es solamente el lugar de producción. Estas características son importantes para comprender que el campesinado y la agroindustria son modelos diferentes de desarrollo territorial.

Esta desigualdad se muestra todavía más feroz cuando analizamos detalladamente la participación de los establecimientos en el valor de la producción total. De acuerdo con el análisis de Eliseu Alves y Daniela Rocha, solamente el 8,19 por 100 o 423.689 de los 5.175.489 establecimientos, generaron el 84,89 por 100 del valor total de producción. Eso significa también que el 91,81 por 100, o 4.751.800 establecimientos, producen apenas el 15,11 por 100 de este valor<sup>30</sup>. Esos datos demuestran que la concentración territorial se explicita en la concentración de riquezas y en el control del capital. La situación aparece más crudamente retratada cuando se observa que en 3.775.826 explotaciones viven aproximadamente 11,3 millones de personas para las cuales está reservada la ínfima suma del 4,03 por 100 de la riqueza producida y que las familias de 2.014.567 explotaciones no superan anualmente la mitad de un salario mínimo. La mayor parte de las explotaciones que se sitúan entre las que menor riqueza acumulan son de agricultura familiar.

Los contrastes de Brasil son aún mayores cuando observamos cómo esos agricultores, que se ven obligados a conformarse con la menor parte de la riqueza producida en el sector agropecuario, son los responsables de la producción del 70 por 100 del fréjol, el 87 por 100 de la mandioca, el 38 por 100 del café, el 46 por 100 del maíz y el 34 por 100 del arroz. En la actividad pecuaria, ellos son responsables de la producción del 59 por 100 de los cerdos, el 50 por 100 de las aves, el 30 por 100 de la carne bovina y el 58 por 100 de la producción láctea. La desigualdad está también presente en los tipos de producción. Por ejemplo, el 1,57 por 100 de los establecimientos productores de maíz producen el 68,31 por 100, mientras que el 26,7 por 100 de la leche viene del 80,41 por 100 de los establecimientos productores, es decir, el 19,59 por 100 de los productores son responsables del 73,3 por 100 de la leche. La concentración es una fuerte marca en el campo brasileño, produciendo diferentes posturas al respecto del desarrollo agropecuario. Hay quien defiende la eliminación de los productores menores y quien defiende

<sup>30</sup> Eliseu Alves y Daniela P. Rocha, «Ganhar tempo é possível?», en J. Garcia Gasques, J. E. R. Vieira Filho y Z. Navarro, *A agricultura brasileira*, cit., pp. 185-212.

políticas que amplíen la participación de los agricultores en la producción y en la riqueza producida, incluyendo políticas de acceso a la tierra para aumentar el número de agricultores, auspiciando la reforma agraria y el crédito agrícola para los campesinos pobres.

El Brasil agrario es demasiado injusto porque el 74 por 100 de los agricultores recibe solamente el 15 por 100 del crédito agrícola y posee apenas el 24 por 100 del área cultivable, pero produce el 38 por 100 del valor bruto. Es poca tierra para tantos individuos que reciben asimismo muy poco crédito y tienen que dividir el resto de la riqueza producida, es decir, la parte que el capital permitió que quedara al campesinado. Del otro lado, la agroindustria que se queda con el 85 por 100 del crédito agrícola, controla el 76 por 100 del área cultivable, produce el 62 por 100 del valor bruto y da empleo al 26 por 100 de los trabajadores. Mucha tierra para pocas personas, que se quedan con la mayor parte de los recursos empleados en la actividad agropecuaria y con gran parte de la riqueza producida, recibiendo también parte de la riqueza generada por el campesinado por medio de la renta capitalizada de la tierra, pues es la agroindustria la que comercializa la mayor parte de la producción campesina. Solo se puede explicar esta paradoja debido a la desigualdad existente en la clase campesina que, aunque contribuya produciendo el 38 por 100 del valor bruto, está formada por dos millones de familias que tienen una renta mensual que ronda los 15 dólares y dependen de ayudas gubernamentales como el programa Bolsa Familia.

La división regional explicita las diferencias generadas por las políticas gubernamentales y por las políticas privadas a través de proyectos de corporaciones nacionales y multinacionales. Otras instituciones participan también de la producción de espacios regionales, pero a menor escala y con poderes limitados. Es el caso de los sindicatos de trabajadores y de las organizaciones campesinas. La mayor parte de las veces esas instituciones no elaboran proyectos de desarrollo, pero están sujetas a los proyectos presentados por el Estado y el capital. Es decir, los trabajadores y campesinos mantienen una postura subalterna frente a la postura ofensiva del capital que, a través de las políticas de los gobiernos, es quien predominantemente determina la lógica de ordenación territorial. Este antagonismo de posturas genera conflictos constantes entre las clases y nos permite comprender mejor las singularidades de los diversos modelos de desarrollo. Es posible visualizar con más detalle las diferencias regionales cuando analizamos los elementos constitutivos de la cuestión agraria de cada región brasileña. Son muchas las variables que se pueden escoger para configurar el estado de la cuestión agraria de una región y cada una de estas regiones posee variables en uno u otro grado que, por lo tanto, las diferencian del resto. Por esta razón, más allá de las variables singulares de cada una de ellas, se puede

optar por las principales materias primas producidas, la estructura de la tierra, los conflictos o las formas culturales de la agricultura campesina. Todas ellas son una referencia para conocer las cuestiones agrarias regionales.

El Gobierno de Dilma puede decidir enfrentarse a los problemas estructurales de la cuestión agraria e invertir en el desarrollo de la agricultura campesina continuando con la reforma agraria, para lo cual es fundamental que el gobierno defina su posición político-paradigmática en el sentido de trabajar con dos modelos de desarrollo, dando lugar a las políticas y tecnologías necesarias.

#### 4. Consideraciones finales

Si un siglo de historia es suficiente para convencernos de que el capitalismo no será el único modelo de desarrollo agropecuario, que el campesinado no fue destruido por las relaciones de producción capitalistas y que continúa siendo fundamental para la producción de alimentos, fibras y agroenergía, entonces la reforma agraria tiene sentido. Pero el escenario futuro no es tan prometedor. Si los gobiernos no enfrentan la cuestión agraria y continúan basándose en el capitalismo agrario, los conflictos se multiplicarán. La Amazonía ha sido una línea de escape para ellos, especialmente con la regularización de la tierra, como queda demostrado en la Figura 1. Sin embargo, la frontera agrícola se está cerrando y las tierras de la Unión no serán suficientes para hacer la reforma agraria. La desconcentración de la tierra tiene lugar principalmente mediante expropiaciones.

La reforma agraria continúa siendo un tema actual. Los cambios agrarios acaecidos durante los últimos cincuenta años y los treinta años de la experiencia brasileña en el ámbito de la reforma agraria ofrecen diferentes parámetros desde los que, por un lado, analizar la política de reforma agraria del Gobierno de Lula y las demandas de los movimientos campesinos brasileños y, por otro, pensar la reforma agraria del futuro de modo que se reduzca la subalternidad de los campesinos, se mejore su renta y su calidad de vida, se desarrolle el mercado local y se amplíe la producción de alimentos saludables. Esta es una forma de fortalecer la agricultura brasileña, diversificando modelos y ofreciendo a otros países una referencia de democratización del campo.

## ¿POR QUÉ NO SE AVANZA EN LAS TELECOMUNICACIONES?\*

Venício A. de Lima

*La verdad es que tenemos nueve o diez familias que dominan toda la comunicación de este país. La verdad es esa. La verdad es que usted viaja por Brasil y usted tiene dos o tres familias que son dueñas de los canales de televisión. Y los mismos son dueños de las radios y los mismos son dueños de los periódicos.*

Presidente Lula al *Portal Terra*, 23 de septiembre de 2010.

*Usted tiene que distinguir entre dos cosas: el marco regulador de un control de los medios de comunicación. El control social de los medios de comunicación, si fuese de contenido, es un absurdo. [...] Otra cosa diferente es la cuestión del marco regulador. [...] Brasil va a tener que regular mínimamente, porque hay casos en que, si usted no regula, deja que haya una competencia medio desproporcionada entre los diferentes organismos.*

Presidenta (electa) Dilma al *Jornal da Band*, 2 de noviembre de 2010.

EL SECTOR DE las comunicaciones<sup>1</sup> presentó un balance negativo en los últimos diez años (2003-2012). Salvo unas pocas excepciones, no logramos avanzar en las políticas públicas del sector, al contrario de lo que ocurre en democracias liberales consolidadas y hasta en países vecinos en América Latina.

---

\* Agradezco la lectura atenta y los comentarios de Ana Paola Amorim, Antonio Carlos Queiroz, Bernardo Kucinski y Zildete Melo. La responsabilidad por el texto final, sin embargo, es exclusivamente mía.

<sup>1</sup> Utilizo el plural «comunicaciones» por incluir conceptualmente las antiguas áreas de las telecomunicaciones, la comunicación social (radiodifusión y prensa) y las tecnologías de la información cuyas fronteras se han diluido por la convergencia tecnológica (o convergencia de medios de comunicación) provocada por la revolución digital. De cualquier manera, el análisis tendrá como objeto principal la (aún) llamada «comunicación social».

## 1. Un sistema oligopolizado y desregulado<sup>2</sup>

Las decisiones tomadas ya al inicio de la década de 1930 definieron que la radiodifusión brasileña, un servicio público, fuese explotada preferencialmente por la iniciativa privada (Decretos n. 20.047/1931 y n. 21.111/1932). Se consolidó, a lo largo del tiempo, un sistema oligopolizado de radio y televisión, garantizado por una legislación asimétrica en relación con otros servicios públicos, negligente, desactualizada (Ley n. 4.117/1962) y, en lo que se refiere a las normas y principios de la Constitución de 1988, no regulada y, cabe decir, no cumplida.

La ausencia de control de la propiedad cruzada de los medios y de la formación de redes (de radio y televisión) dio origen a poderosos oligopolios empresariales multimedia –nacionales, regionales y/o locales–, que controlan no solo la mayoría de las concesiones de radiodifusión, sino también los medios de comunicación impresos (periódicos y revistas) y, más recientemente, los principales proveedores de Internet.

Paralelamente a esos oligopolios, como consecuencia de la privatización de las telecomunicaciones promovida por los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso en la década de 1990, emergieron en el sector megaempresas globales que explotan los servicios de telefonía fija y móvil y, en algunos casos, también los servicios de televisión pagada (distribución de contenido).

En las últimas décadas, las comunicaciones atraviesan un periodo de crisis, consecuencia de profundos cambios tecnológicos que tuvieron lugar simbólicamente con el surgimiento de la red mundial de computadores –Internet– que afecta, sobre todo, a los medios de comunicación impresos e interfiere radicalmente en la configuración del sector, inclusive en su modelo predominante de negocio.

¿Hubo «buena voluntad» por parte de los grandes medios de comunicación con la candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva en 2002 –en contraste con la inequívoca cobertura adversa en las tres campañas anteriores– en función de la crisis del sector?<sup>3</sup>

El coordinador del programa de gobierno de la campaña, Antonio Palocci, relató públicamente las negociaciones que mantuvo con «empresarios y

---

<sup>2</sup> Para un diagnóstico más completo sobre el sistema de comunicaciones en Brasil véase Venício A. de Lima, «Comunicações no Brasil: novos e velhos atores», en *Mídia: teoria e política*, 2.<sup>a</sup> ed., São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2012, y «Mídia no Brasil: concentrada e internacionalizada», en *Mídia: crise política e poder no Brasil*, São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2007; también Sérgio Capparelli y Venício A. de Lima, *Comunicação & televisão: os desafios da pós-globalização*, São Paulo, Hacker Editores, 2004, primera parte.

<sup>3</sup> Una recopilación que trata diferentes aspectos de la cobertura de los medios de comunicación en las elecciones de 2002 es la de Antonio Albino Canelas Rubim (org.), *Eleições presidenciais em 2002 no Brasil: ensaios sobre mídia, cultura e política*, São Paulo, Hacker Editores, 2004.

formadores de opinión», inclusive de los oligopolios de los medios de comunicación, en torno a los compromisos asumidos en la *Carta a o Povo Brasileiro* (junio 2002)<sup>4</sup>.

Por otro lado, un analista observó en la época:

La mejor explicación para la complacencia de los medios de comunicación con la candidatura del PT reside en la profunda crisis por la que pasa el sector de la comunicación en el país. [...] La llave para entender la buena voluntad de la prensa con la candidatura de oposición en las elecciones de este año [...] reside justamente en el fracaso de las tentativas de los empresarios del sector de la comunicación para salir de la crisis. [...] La única salida viable a corto plazo sería contar con la buena voluntad del gobierno federal y presionar al próximo presidente a «ofrecer» algún tipo de ayuda al sector<sup>5</sup>.

Ese era el panorama general del sistema de comunicaciones y del comportamiento de sus principales actores cuando Lula fue electo y asumió su primer mandato de presidente de la República, en enero de 2003. La férrea oposición de los oligopolios de los medios de comunicación a las eventuales propuestas para el sector se convertiría, sin embargo, en el patrón dominante en los diez años siguientes.

## 2. ¿Qué prometían los programas de gobierno?

¿Qué atención mereció el sector de comunicaciones en los tres programas de gobierno registrados por los candidatos Lula y Dilma Rouseff en el Tribunal Superior Electoral (TSE), en 2002, 2006 y 2010?

En el programa de 2002, la cuestión de las comunicaciones aparece bajo los títulos «Tecnología de la Información» (puntos 48 a 57) y «Política de infraestructura de comunicación y telecomunicaciones» (puntos 58 a 62).

En el primero, destaca uno de los tres ejes de «gestión de la información», en el que aparece el compromiso con:

La democratización del acceso a las tecnologías de información. Incentivar la creación de mecanismos y políticas que permitan el aprendizaje, el acceso y la incorporación masiva a las tecnologías de la información y que posibiliten compartir soluciones entre diferentes niveles de gobierno.

<sup>4</sup> Véase Antonio Palocci, *Sobre formigas e cigarras*, Río de Janeiro, Objetiva, 2007, especialmente el segundo capítulo, «A Carta ao Povo brasileiro».

<sup>5</sup> Luiz A. Magalhães, «O Governo Lula e os meios de comunicação», *Margem esquerda: Ensaio Marxistas*, núm. 1, 2003, pp. 67-71.

Ya en el segundo título, se trata únicamente de las telecomunicaciones (telefonía) en el contexto de las privatizaciones realizadas por el gobierno anterior y se declara el compromiso de que, «dentro de los marcos reguladores y contractuales vigentes, cabrá acompañar y coparticipar en los procesos de fusión e incorporación de las empresas, apuntando a asegurar el mantenimiento de los espacios competitivos».

No hay, por lo tanto, ninguna mención a la comunicación social<sup>6</sup>.

En el Programa de 2006, por el contrario, hay un compromiso explícito con la construcción de un «modelo democratizante» que tenga en cuenta la convergencia tecnológica. Está escrito:

Construir un nuevo modelo institucional para las comunicaciones, con carácter democratizador y dirigido al proceso de convergencia tecnológica. Incentivar la creación de sistemas democráticos de comunicación, favoreciendo la democratización de la producción, de la circulación y del acceso a los contenidos por la población. Fortalecer la radiodifusión pública y comunitaria, la inclusión digital, las producciones regional e independiente y la competencia en el sector<sup>7</sup>.

En relación al Programa de 2010 hay de destacar que tuvo lugar una alteración específica en las propuestas relativas al sector de las comunicaciones (puntos 42 a 45) entre la primera versión presentada en el Tribunal Superior Electoral (TSE)<sup>8</sup> y la segunda versión, «corregida», que substituyó a la anterior solo algunas pocas horas después<sup>9</sup>.

Inmediatamente tras la entrega de la primera versión del programa en el TSE, los grandes medios de comunicación pasaron a tacharla de «polémica» y/o «radical».

Los puntos que se referían específicamente a las comunicaciones partían del diagnóstico de que «a pesar de los avances de los últimos años, la mayoría de la población brasileña cuenta como único vehículo cultural y de información con las cadenas de radio y de televisión, que en general no se caracterizan por la calidad, el pluralismo y el debate democrático», y en consecuencia el Programa proponía políticas que abogasen por:

- a) La ampliación de la red de equipamientos, como centros culturales, museos, teatros y cines, política que debe estar articulada con la

<sup>6</sup> Véase el programa completo en <http://www.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>. Acceso el 4 de enero de 2013.

<sup>7</sup> Véase el programa completo en [http://www.fpabramo.org.br/uploads/Programa\\_de\\_governo\\_2007-2010.pdf](http://www.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf). Acceso el 4 de enero de 2013. (Especialmente las p. 17-18.)

<sup>8</sup> Véase la primera versión disponible en: [http://peppercomm.3cdn.net/f4bf80ec6bb02f2cf3\\_ysm6bz-6bu.pdf](http://peppercomm.3cdn.net/f4bf80ec6bb02f2cf3_ysm6bz-6bu.pdf). Acceso el 4 de enero de 2013.

<sup>9</sup> Véase la segunda versión disponible en <http://www.fpabramo.org.br/sites/default/files/programa-made-governoDilma.pdf>. Acceso el 4 de enero de 2013.

multiplicación de los puntos de cultura, representando el amplio movimiento de socialización cultural; [...].

- e) iniciativas que estimulen el debate de ideas, con el fortalecimiento de las redes públicas de comunicación y el uso intensivo de la blogosfera; [...]
- i) medidas que promuevan la democratización de la comunicación social en el país, en particular aquellas dirigidas a combatir el monopolio de los medios electrónicos de información, cultura y entretenimiento.

Por otro lado, el Programa reconocía y apoyaba propuestas aprobadas en la primera Conferencia Nacional de Comunicación, tales como:

El establecimiento de un nuevo marco legal para las telecomunicaciones en el país; la reactivación del Consejo Nacional de Comunicación Social; el fin de la propiedad cruzada; la exigencia de un porcentaje de producción regional [...]; la prohibición de subarrendar emisoras y horarios; el derecho de respuesta colectivo.

No había nada en esas propuestas que contrariase los principios y normas que habían sido consagrados por la Constitución de 1988<sup>10</sup>. Sin embargo, estas habían sido excluidas de la versión final del programa de 2010, cuya única referencia a las Comunicaciones aparece junto a las cuestiones relacionadas con la cultura nacional, que pasó a ser una declaración de principios:

El debate plural de ideas será estimulado para fortalecer la democracia y para contribuir a la dimensión cultural de la ciudadanía. Será favorecida la comunicación, libre y plural, capaz de reflejar las distintas expresiones de la sociedad brasileña. El modelo brasileño de TV abierta, asociado a nuevas tecnologías, como el patrón de TV Digital adoptado en Brasil e Internet, entre otros, ayudarán en la ampliación del acceso a los medios de información y de comunicación.

De esa forma, las promesas constantes de los tres programas de gobierno no anticiparon las grandes transformaciones que tendrían lugar en las políticas públicas del sector de comunicaciones.

### 3. Lo que no se hizo

Seguidamente se presenta un rápido balance –por temas específicos– de omisiones, acciones y retrocesos en las políticas públicas de comunicaciones, comenzando por la Constitución Federal. Un tratamiento más detallado puede encontrarse en mi libro<sup>11</sup> y en las referencias complementarias ofrecidas a lo largo del texto.

<sup>10</sup> Véanse los artículos 5 y del 220 a 224.

<sup>11</sup> V. A. de Lima *Política de comunicações: um balanço dos Governos Lula (2003-2010)* São Paulo, Publisher Brasil, 2012.

### 3.1. Constitución de 1988

A pesar de la verdadera batalla política trabada a lo largo del proceso constituyente de 1987-1988 en torno a las cuestiones relacionadas con el sector de las comunicaciones, la mayoría de las normas y principios, tanto los incisos del artículo 5 (Capítulo I, del Título II «De los derechos y garantías fundamentales») como de los artículos del Capítulo V, «De la comunicación social» (del Título VIII, «del orden social»), no han llegado a ser reguladas, transcurridos casi veinticinco años de la promulgación de la Constitución de 1988.

En los últimos diez años, paradójicamente, prevalecieron intereses en el poder ejecutivo y en el legislativo que impidieron que se diese continuidad a las normas constitucionales para el sector de las comunicaciones<sup>12</sup>.

La situación llevó a la presentación de una acción directa de inconstitucionalidad por omisión (ADO n. 9) al Supremo Tribunal Federal (STF), suscrita por los abogados Fábio Konder Comparato y Georgio Alessandro Tomelim en nombre de la *Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão* (FITERT) y de la *Federação Nacional de Jornalistas* (FENAJ), en octubre de 2010.

Archivada, fue presentada otra vez con el mismo contenido (ADO n. 10) por el PSOL, pidiendo al STF que declarase:

La omisión inconstitucional del Congreso Nacional en legislar sobre las materias enunciadas en los artículos:

5, inciso V (será asegurado el derecho de respuesta, proporcional al agravio, además de la indemnización por daño material, moral o de imagen);  
220, § 3, II (establecer los medios legales que garanticen a la persona y a la familia la posibilidad de defenderse de programas o programaciones de radio y televisión que contraríen lo dispuesto en el art. 221, así como de la propaganda de productos, prácticas y servicios que puedan ser nocivos para la salud y para el medio ambiente);

220, § 5 (los medios de comunicación social no pueden, directa o indirectamente, ser objeto de monopolio u oligopolio);

221 (principios relativos a la producción y programación de las emisoras de radio y televisión);

<sup>12</sup> Algunas normas reguladas están incompletas o siendo cuestionadas en el Supremo Tribunal Federal. Por ejemplo, la vinculación entre la franja de edad y la franja horaria prevista en el artículo 254 del Estatuto del Niño y del Adolescente (Ley n. 8.069 de 13 de julio de 1990), en la cual se basa el Decreto 1.220/2007 del Ministerio de Justicia, que instituyó la Clasificación Indicativa de Obras Audiovisuales destinadas a la televisión, fundamentada en el inciso I del 83º del artículo 220, está siendo cuestionada por la ADI n. 2404, patrocinada por empresarios de la radiodifusión, usando la sigla del PTB y representados por el ex ministro Eros Grau; la Ley n. 9.294/1996 reguló el § 4 del artículo 220, sin embargo, el PL 2.733/2008 que la modifica para incluir las bebidas alcohólicas (propuesto y suscrito, en la época, por los ministros Jorge Armando Felix, Tarso Genro, José Gomes Temporão y Fernando Haddad) no fue aprobado en el Congreso Nacional. El caso emblemático es el artículo 224 (CCS) que será tratado a continuación.

222, § 3 (observar los principios del artículo 221); y todos los de la Constitución Federal, haciendo partícipe de esa decisión a aquel órgano del poder legislativo, a fin de que se provea, en régimen de urgencia, y en la manera dispuesta en los artículos 152 y siguientes de la Cámara de los Diputados y en los artículos 336 y siguientes del Senado Federal, la debida legislación sobre el asunto.

De la misma forma, fue presentada una Acción de Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF n. 246), suscrita por los abogados Bráulio Santos Rabelo de Araújo y Fernando Garcia Carvalho do Amaral, en nombre del PSOL, en diciembre de 2011, alegando la violación de los incisos I y II del artículo 54, esto es, la prohibición de control de concesiones del servicio público de radiodifusión por parte de diputados y senadores, origen del llamado «coronelismo electrónico»<sup>13</sup>.

Ambas acciones aguardan ser vistas por el STF.

Un ejemplo emblemático de lo que viene sucediendo en relación con las normas constitucionales de comunicaciones es el (in)cumplimiento del artículo 224.

Punto principal de disputa en la Asamblea Constituyente de 1987-1988, la creación de una agencia reguladora según los moldes de la estadounidense *Federal Communications Commission* (FCC) se transformó en el último momento en órgano auxiliar que debería ser oído solo cuando el Congreso Nacional lo juzgase necesario. Esa alteración dio origen al Consejo de Comunicación Social (CCS) (art. 224). Sin embargo, el CCS siempre se enfrentó a la enorme resistencia de buena parte de los parlamentarios.

La Ley que reguló la creación del CCS (Ley n. 8.389/1991) fue aprobada por el Congreso Nacional en 1991, pero solo logró ser instaurada en 2002 como parte de un polémico acuerdo para la aprobación de la propuesta de enmienda constitucional que, en aquel momento, constituía un interés prioritario para los oligopolios del sector. La Enmienda Constitucional n. 36 (art. 222), aprobada en mayo de 2002, permitió la propiedad de empresas periodísticas y de radiodifusión por personas jurídicas y la participación de capital extranjero en hasta un 30 por 100 de su capital. Incluso siendo apenas un órgano auxiliar, el CCS demostró ser un espacio relativamente plural para el debate de cuestiones importantes del sector: concentración de la propiedad, otorgamiento y renovación de concesiones, regionalización de la programación, TV digital, radiodifusión comunitaria, etc.

Al final de los mandatos de sus primeros miembros se produjo un atraso en la confirmación de aquellos que quedarían al frente del consejo por los

---

<sup>13</sup> Véase Venício A. de Lima, «Coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004)», en V. A. De Lima, *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*, São Paulo, Paulus, 2011.

próximos dos años, lo que tan solo ocurrió en febrero de 2005. Al final de 2006, entretanto, totalmente vaciado, el CCS celebró su última reunión para quedar desactivado durante casi seis años. En julio de 2012 fue restablecido en sus funciones de forma autoritaria y tras la protesta del *Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e pelo Direito à Comunicação com Participação Popular* (FRENTECOM) y del *Forúm Nacional pela Democratização da Comunicação* (FNDC). Su composición no reflejó la intención de los constituyentes de 1987-1988 de un órgano plural con representación diversa. Hay un claro predominio de intereses empresariales<sup>14</sup>.

Además, de los diez estados (y en el Distrito Federal) donde las Constituciones y la Ley Orgánica prevén consejos estatales de comunicación –semejantes al CCS–, solo se ha instaurado en Bahía (2012) y aún así con un funcionamiento precario<sup>15</sup>.

### 3.2. Radios comunitarias

La radiodifusión comunitaria surge legalmente con la Ley 9.612, de 19 de febrero de 1998. Es un servicio de radios locales de baja potencia (límite de 25 vatios) y con cobertura restringida (un radio máximo de un kilómetro, en los términos del Decreto 2.615/1998). Pueden habilitarse para la prestación de servicios solamente asociaciones o fundaciones comunitarias con actividad en el área de instalación de la emisora. Sin embargo, la Ley es una norma restrictiva, que dificulta, en vez de facilitar, el acceso a las concesiones y el funcionamiento de las radios comunitarias y que atiende sobre todo a los intereses de los empresarios de la radiodifusión.

A inicios del primer Gobierno de Lula, se creó mediante el Decreto n. 83, de 24 de marzo de 2003, un grupo de trabajo para analizar con urgencia los millares de procesos de radiodifusión comunitaria que se encontraban paralizados. El entonces ministro de las Comunicaciones, Miro Teixeira, pretendía así concluir los procesos generados por los «avisos de habilitación» publicados durante el Gobierno de FHC para, entonces, poder abrir el primero del Gobierno de Lula. Más allá de eso, se intentaba también generar subsidios para un posible cambio en la legislación, lo que fue consolidado en el informe final publicado por el grupo de trabajo el 2 de julio del mismo año.

<sup>14</sup> Véase V. A. de Lima, «Conselho de Comunicação Social: movimentos sociais excluídos, parlamentares ignorados», *Observatório da Imprensa*, núm. 704, 24 de julio de 2012. Disponible en [http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/\\_ed704\\_movimentos\\_sociais\\_excluidos\\_parlamentares\\_ignorados](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed704_movimentos_sociais_excluidos_parlamentares_ignorados). Acceso el 7 de enero de 2013.

<sup>15</sup> Véase V. A. de Lima, «Conselhos Estaduais de Comunicação: onde estamos e para onde vamos», *Observatório da Imprensa*, núm. 666, 31 de octubre de 2011. Disponible en [http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/\\_onde\\_estamos\\_e\\_para\\_oude\\_vamos](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_onde_estamos_e_para_oude_vamos). Acceso el 7 de enero de 2013.

Las recomendaciones de ese grupo de trabajo tuvieron efectos limitados. Como no hubo alteraciones substanciales en la capacidad operacional del Ministerio de las Comunicaciones (MINICOM) y se habían mantenido las innumerables exigencias burocráticas relativas a los procesos de concesiones, en poco tiempo los procesos estaban nuevamente acumulados. Por otro lado, no surgió ningún nuevo proyecto de ley para regular las radios comunitarias.

El segundo grupo de trabajo fue creado en 2005 por medio del Decreto n. 76, de 10 de febrero. Se trataba ahora de un grupo de trabajo interministerial, formado por representantes del propio Ministerio de Comunicaciones, de la Casa Civil, de los Ministerios de Educación, de Justicia y de Cultura, de la Secretaría de Comunicación de Gobierno y Gestión Estratégica, de la Asesoría Especial y de la Secretaría General de la Presidencia de la República. El objetivo era generar diagnósticos para simplificar y agilizar los análisis de los procesos de concesión.

Después de poco más de seis meses de trabajo, el grupo de trabajo Interministerial generó un extenso informe en el cual se proponían diversas modificaciones en la política de radiodifusión comunitaria. Las conclusiones no eran exactamente una novedad. El documento resaltaba que la actual política era excluyente, en la medida en que negaba a diversas entidades la concesión de autorizaciones debido a una infinidad de exigencias burocráticas, muchas veces impropias.

Ese informe final, curiosamente, jamás fue divulgado ni siquiera fue entregado al presidente de la República, como preveía su orden ministerial de creación. Eso porque, durante su funcionamiento, una importante modificación tuvo lugar en la titularidad del Ministerio de Comunicaciones. Salió Eunício de Oliveira y en su lugar asumió el cargo Hélio Costa, cuyos compromisos políticos con la radiodifusión comercial se revelaron mayores que con la radiodifusión comunitaria.

En el Gobierno de Dilma, el Ministerio de Comunicaciones promulgó el Decreto n. 462/2011, complementario de la Ley n. 9.612/1998, que tiene como anexo la Norma 01/11 y establece los nuevos procedimientos y criterios de selección para entidades interesadas en la ejecución de los servicios de radiodifusión comunitaria<sup>16</sup>. A pesar de haberse realizado una consulta pública, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias-Brasil (AMARC-BR) alega que ninguna de las sugerencias que presentó –como el incremento de potencia, el alcance superior al radio de 1 kilómetro, menos burocracia, más transparencia, cursos de formación para quienes hacen radio y para los agentes de la *Agência Nacional de Telecomunicações* (ANATEL) y de la Policía Federal– fue aceptada y que la Norma 01/11 no altera ningún punto sustantivo de las normas anteriores.

---

<sup>16</sup> Disponible en [http://www.mc.gov.br/indej.php?option=com\\_mtree&task=att\\_download&link\\_id=126&cf\\_id=24](http://www.mc.gov.br/indej.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=126&cf_id=24). Acceso el 2 de enero de 2013.

Debe decirse, finalmente, que continuó siendo intensa la represión de la ANATEL y de la Policía Federal a las radios comunitarias no autorizadas. Militantes del sector denuncian que hay más de 6.000 condenados por «actividad clandestina de telecomunicaciones», si bien no ha sido posible confirmar esa información.

### 3.3. *El modelo para la TV Digital*

La elección del modelo para la implantación de la TV Digital en Brasil tuvo su comienzo legal a través del Decreto n. 4.901/2003, que creó el *Sistema Brasileiro de Televisão Digital* (SBTVD). Se contemplaba la participación directa de representantes de la sociedad civil en el Comité Consultivo del SBTVD y, por lo tanto, en la discusión de las alternativas políticas.

A partir del nombramiento de Hélio Costa como ministro de Comunicaciones en julio de 2005, ese Comité ha sido paulatinamente vaciado y marginado por el propio Ministerio de Comunicaciones. Los representantes de la sociedad civil fueron perdiendo la voz hasta que en la decisión final no tuvieron ninguna participación.

En agosto de 2006 se firmó el Decreto n. 5.820, en el cual prevalecieron los intereses de los grupos dominantes de los medios de comunicación, en especial los radiodifusores, habiendo sido creada la extravagante figura de la «consignación» de canales e ignorada una oportunidad histórica de ampliar significativamente el número de concesionarios de televisión en el país.

La constitucionalidad de ese decreto fue cuestionada por el Ministerio Público de Minas Gerais. Posteriormente, el PSOL presentó en el Supremo Tribunal Federal en agosto de 2007 una acción directa de inconstitucionalidad contra el mismo decreto (ADI n. 3.944). Admitida a trámite el 5 de agosto de 2010, la ADI fue finalmente juzgada como improcedente por el STF<sup>17</sup>.

### 3.4. *Conselho Federal de Jornalistas*

En agosto de 2004 el Gobierno de Lula encaminó el proyecto de creación del *Conselho Federal do Jornalismo* al Congreso Nacional (PL 3.985/2004)<sup>18</sup>. La propuesta había sido aprobada en el 29º Congreso Nacional de Periodistas de Salvador en septiembre de 2000 y su principal objetivo era, según la *Federação Nacional de Jornalistas* (FENAJ), «promover una cultura de respeto al Código de Ética de los Periodistas».

<sup>17</sup> Para un análisis detallado de la construcción de la política pública para la TV Digital en Brasil, cf. Juliano D. de la Silva, *A política da política de TV Digital no Brasil: atores, interesses e decisão governamental*, Río de Janeiro, Multifoco, 2011.

<sup>18</sup> Disponible en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=261449>. Acceso el 25 de marzo de 2013.

Hubo mientras tanto una intensa y violenta oposición de los principales medios de comunicación tan pronto como el proyecto fue presentado a la apreciación del Congreso Nacional. La propia FENAJ preparó y distribuyó entre los diputados un proyecto alternativo al original en noviembre. Se trataba ahora de la creación no ya de un consejo de *periodismo*, sino de *periodistas*, como «órgano de habilitación, representación y defensa del periodista y de normativización ética y disciplina del ejercicio profesional del mismo»<sup>19</sup>.

A pesar de ello, el gobierno no supo cómo reaccionar ante la feroz reacción de los grandes medios de comunicación y asistió pasivo a la articulación de un acuerdo de liderazgos en la Cámara de los Diputados, que decidió no considerar el texto alternativo sugerido por la FENAJ y, a través de votación simbólica, rechazó el proyecto en diciembre de 2004.

### 3.5. La (no) transformación de la ANCINE en ANCINAV

El proyecto de transformar la *Agência Nacional de Cinema* (ANCINE), en *Agência Nacional do Cinema e Audiovisual* (ANCINAV) —órgano regulador y fiscalizador de la producción y distribución de los contenidos audiovisuales—, que había estado en gestación en el Ministerio de Cultura a lo largo de 2004, no llegó siquiera a tener una versión final. Ante una feroz e intensa campaña de oposición movida sobre todo por grupos tradicionales de los medios de comunicación y basada en el anteproyecto que había hecho circular la prensa especializada, el gobierno anunció en enero de 2005 que los estudios deberían proseguir, pero que se elaboraría prioritariamente una propuesta de regulación más amplia dentro de la cual se incluyera la transformación de la ANCINE en ANCINAV. El argumento —aparentemente correcto— fue que no se podría implantar una agencia reguladora de lo audiovisual sin tener primero una Ley General de Comunicación Electrónica de Masas<sup>20</sup>.

En enero de 2005 el gobierno anunció que se presentaría al Congreso Nacional una nueva propuesta de legislación de fomento y de fiscalización en el área de la producción audiovisual, lo cual atendía a los intereses de los grupos que se habían opuesto al anteproyecto de transformación de la ANCINE en ANCINAV.

Un proyecto de ley fue de hecho elaborado y enviado al Congreso Nacional en junio del año siguiente y transformado seis meses después en la Ley n. 11.437, de 28 de diciembre de 2006, que creó el *Fundo Setorial do Audiovisual* (FSA) regulado por el Decreto n. 6.299, de 12 de diciembre de 2007.

<sup>19</sup> El texto alternativo puede leerse en: [http://www.fenaj.org.br/cfj/projeto\\_cfj.htm](http://www.fenaj.org.br/cfj/projeto_cfj.htm). Acceso el 25 de marzo de 2013.

<sup>20</sup> Con el mismo argumento se dio origen al decreto creador del primero de tres grupos de trabajo para elaborar el proyecto de marco regulador para las comunicaciones. Véase el artículo 9.

Algunas de las propuestas que circulaban en torno a la creación de la ANCINAV fueron posteriormente incorporadas al proyecto de ley que se transformó en la Ley n. 12.485, de 12 de septiembre de 2011, sobre «comunicación audiovisual de acceso condicionado».

Aunque unifica la legislación sobre TV de pago, independientemente de la tecnología utilizada, y establece una pionera distinción entre productor y distribuidor de contenido, tiene varios puntos polémicos. Uno de ellos es que la vigencia de los artículos que tratan de la protección «del contenido brasileño» está limitada (1) por el artículo 21, que contempla el relajamiento de las normas, a criterio de la ANATEL, ante la «comprobada imposibilidad de cumplimiento»; y (2) por el artículo 41, que prevé el término de la vigencia en doce años a partir de su promulgación<sup>21</sup>.

### 3.6. *Canales de TV institucionales*

El Decreto n. 5.371, de 17 de febrero de 2005, aprobó el Reglamento del Servicio de Retransmisión de Televisión y del Servicio de Repetición de Televisión y creó tres tipos de servicios de retransmisión de televisión: el comercial, el educativo y el institucional. La novedad era el Servicio de Retransmisión de TV Institucional (RTVI). El RTVI era la modalidad destinada a retransmitir, de forma simultánea o no, las señales provenientes de la estación generadora de televisión explotada directamente por la Unión. Las inserciones de programación de las retransmisoras no deberían sobrepasar el 15 por 100 del total de horas de la programación retransmitida y sí atender a finalidades institucionales, educativas, artísticas, culturales e informativas. Además de esto, el horario disponible para la inserción de programación local debía ser distribuido de la siguiente forma: un tercio para la divulgación de las actividades del gobierno del municipio; un tercio para la divulgación de las actividades del poder legislativo, preferentemente para la transmisión de sus sesiones; y un tercio para entidades representativas de la comunidad, sin fines lucrativos, debidamente constituidas y con sede en el municipio, asegurada la pluralidad de opiniones y representación de los diversos segmentos sociales.

El reglamento incluso preveía la existencia de patrocinio, en la forma de apoyo institucional, para la producción de la programación a cargo de las entidades representativas de la comunidad local, entendido como financiamiento de los costes relativos a la producción de la programación o de un programa específico. Ese apoyo se refería solamente a la transmisión, por medio de sonido e imagen, de mensajes institucionales de la entidad patrocinadora, sin ninguna mención a sus productos o servicios.

---

<sup>21</sup> Para un análisis detallado de la Ley n. 12.485/2011, véase V. A. de Lima, «TV paga x TV aberta: quem (de fato) ganha com a Lei 12.485?», *Carta Maior*, 14 de octubre de 2011. Disponible en: [www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=5251](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5251). Acceso el 5 de enero de 2013.

Estaba también prevista la constitución de un consejo de programación compuesto, de forma paritaria, por representantes del poder ejecutivo municipal; del poder legislativo municipal, a la vez que se aseguraba la representación de las diversas corrientes partidistas; y por representantes de la comunidad electos entre los candidatos indicados por entidades representativas locales. Ese consejo tendría la finalidad de definir directrices, acompañar las inserciones de programación, así como actuar subsidiariamente con el Ministerio de Comunicaciones en el ejercicio de su competencia fiscalizadora.

Se trataba, por lo tanto, de canales no comerciales, que no podrían vender espacios publicitarios y que –debido al 15 por 100 de la programación destinados a la información local– tendrían necesariamente un fuerte vínculo con la comunidad.

Por lo que se supo, la idea del RTVI surgió en la TV Senado, que estaba interesada en aumentar su alcance, entonces limitado a los municipios donde existía operadoras de TV de pago. Sería el equivalente a la creación de una red nacional de televisiones explotadas por la Unión, en la cual las filiales son las alcaldías municipales.

Se produjo una fuerte reacción por parte de los grupos privados de radiodifusión y, sin mayores explicaciones, menos de dos meses después, se firmó un nuevo Decreto (n. 5.413, de 6 de abril de 2005), que daba marcha atrás y extinguía el RTVI.

Curiosamente, una de las explicaciones oficiales utilizadas para justificar el retroceso con relación al servicio –se supone que en sintonía con los opositores a la idea– fue la necesidad de que primero funcionasen los Consejos Municipales de Comunicación Social (CMCS).

Más de cinco años después, el 19 de octubre de 2010, la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de Ceará del Proyecto de Indicación n. 72.10, que proponía la creación del Consejo Estatal (y ya no municipal) de Comunicación Social (CECS), detonó un nuevo ciclo de reacción generalizada de la gran mayoría de medios de comunicación y hasta de la Orden de Abogados de Brasil (OAB).

### 3.7. Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH-3)<sup>22</sup>.

Las directrices originales para la comunicación incluidas en la primera versión del III Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH-3)

---

<sup>22</sup> Para un análisis detallado de las propuestas relativas al derecho a la comunicación, comprendidos en el PNDH-3, véase V. A. de Lima, «Direito à comunicação no III Programa Nacional de Direitos Humanos: os grupos de mídia e a liberdade de expressão», en V. A. de Lima, *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*, cit.

(Decreto n. 7.037, de 21 de diciembre de 2009) habían sido ferozmente combatidas por sectores conservadores y por los grandes medios de comunicación y acabaron por modificarse radicalmente, menos de cinco meses después, por un nuevo Decreto (n. 7.177, de 12 de mayo de 2010).

En lo que se refiere específicamente al derecho a la comunicación, el segundo decreto:

- (a) mantiene la acción programática (letra a) de la Directriz 22 que propone «la creación de un marco legal, en los términos del artículo 221 de la Constitución, para establecer el respeto a los derechos humanos en los servicios de radiodifusión (radio y televisión) concedidos, permitidos o autorizados»;
- (b) excluye las eventuales sanciones previstas en el caso de no respetar las reglas definidas (letra c); y
- (c) excluye también la letra d, que proponía la elaboración de «criterios de acompañamiento editorial» para la creación de un *ranking* nacional de medios de comunicación.

### 3.8. Marco Civil de Internet

El proyecto de Ley n. 2.126/2011, denominado Marco Civil de Internet<sup>23</sup>, está listo para votación en la Cámara de Diputados desde mediados de 2012. El año legislativo terminó, sin embargo, sin que entrase en el orden del día. Prevalcieron los intereses contrarios, sobre todo, a la llamada neutralidad de la red. Sus críticos afirman que viola las reglas del mercado y perjudica la libre competencia.

El origen del proyecto es la Secretaría de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia en colaboración con el Centro de Tecnología y Sociedad de la Escuela de Derecho de la Fundación Getúlio Vargas-RJ, en 2009. El proyecto estuvo durante un largo periodo en consulta pública y recibió más de ochocientas contribuciones, entre comentarios, e-mails y referencias propositivas.

### 3.9. Marco Regulador o Ley General de Comunicación Electrónica de Masas

Desde el primer Gobierno de FHC, el ex ministro Sérgio Motta ya hablaba, oficialmente, de la elaboración de un «marco regulador» para las comunicaciones brasileñas. Por lo menos seis anteproyectos de una Ley General de Comunicación Electrónica de Masas llegaron a circular en los bastidores del gobierno antes del fallecimiento del ex ministro. Posteriormente, en el tiempo del ministro Pimenta da Veiga, una nueva versión del anteproyecto llegó a ser sometida a consulta pública por el MINICOM. Quedó en nada.

<sup>23</sup> Disponible en [www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=863E1875AF4952BD3F2600B77372255B.node1?codteor=912989&filename=PL+2126/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=863E1875AF4952BD3F2600B77372255B.node1?codteor=912989&filename=PL+2126/2011). Acceso el 5 de enero de 2013.

Durante el primer mandato del presidente Lula se crearon dos comisiones con la finalidad de redactar un anteproyecto de Ley, pero éstas nunca llegaron a reunirse. La primera (Decreto s/n., de 26 de abril de 2005), que era un grupo de trabajo interministerial, esperó ocho o nueve meses para que se indicaran sus miembros. Cuando finalmente se marcó la primera reunión con todos ellos (2006), el gobierno decidió que no sería ya un grupo de trabajo interministerial, sino una comisión interministerial con representantes también de la Fiscalía General de la República y otros órganos (Decreto s/n., de 17 de enero de 2006). La primera comisión dejó de existir a pesar de no haberse reunido nunca y la segunda, una comisión interministerial, tampoco se reunió jamás.

El 21 de julio de 2010, el presidente Lula firmó un nuevo decreto (s.n.) que creaba otra comisión interministerial para «elaborar estudios y presentar propuestas de revisión del marco regulador de la organización y exploración de los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión». El artículo 6 del decreto dice que «la Comisión Interministerial terminará sus trabajos con la presentación, al Presidente de la República, del informe final», sin embargo no establece plazo para que eso ocurra<sup>24</sup>.

Al final del segundo Gobierno de Lula, se hizo público que un anteproyecto se había preparado y presentado al Gobierno de Dilma. Hubo varias promesas del nuevo ministro de Comunicaciones de que el proyecto sería sometido a consulta pública. Dos años después, nada ha sucedido.

## 4. Lo que fue hecho

A continuación, un rápido balance –por temas específicos– de acciones que, a pesar de ser a veces contradictorias o aún no teniendo consecuencias concretas, pueden ser consideradas avances en las políticas públicas de comunicaciones.

### 4.1. *Empresa Brasil de Comunicação*

La *Empresa Brasil de Comunicação* (EBC/TV Brasil) es resultado de la fusión de la *Radiobrás* con la *Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto* (ACERP/TVE), la TVE de Maranhão y el Canal Digital de São Paulo. Su conformación final surgió a partir de las decenas de enmiendas que la Medida Provisoria 398/2007 recibió en el Congreso Nacional.

---

<sup>24</sup> Véase el decreto disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12700.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12700.htm). Acceso el 25 marzo de 2013.

La EBC fue finalmente creada por la Ley n. 11.652, de 7 de abril de 2008<sup>25</sup>, y surgió como respuesta a la exigencia de complementariedad entre los sistemas público, privado y estatal, prevista en la Constitución de 1988 (artículo 223), aunque el sistema estatal (NBR) había sido reducido a una prestación de servicios por la propia EBC.

Con un presupuesto precario, equipamientos de grabación modernos, pero transmisores superados tecnológicamente, la existencia de la EBC significa que está «en el aire» una TV que institucionalmente se define como pública; la disputa por definir lo que es y cómo debe ser una televisión *pública* se desplaza ahora a su práctica.

#### 4.2. Conferencia Nacional de Comunicación (CONFECOM)

La celebración de una conferencia nacional de comunicaciones siempre encontró enormes resistencias por parte de los grandes grupos de los medios de comunicación. La última en ser convocada de todos los sectores contemplados por el «Título VIII – Del orden social» de la Constitución de 1988, la primera CONFECOM (y única hasta ahora) se celebró en Brasilia entre los días 14 y 17 de diciembre de 2009.

Seis entidades empresariales se retiraron de la comisión organizadora: la *Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão* (ABERT); la *Associação Brasileira de Internet* (ABRANET); la *Associação Brasileira de TV por Assinatura* (ABTA); la *Associação dos Jornais e Revistas do Interior do Brasil* (ADJORI Brasil); la *Associação Nacional de Editores de Revistas* (ANER); y la *Associação Nacional de Jornais* (ANJ).

Permanecieron: la *Associação Brasileira de Radiodifusores* (ABRA), una escisión de la ABERT fundada por las redes Bandeirantes y Rede TV! en mayo de 2005; y la *Associação Brasileira de Telecomunicações* (TELEBRASIL), creada en 1974, con la misión de «congregar los sectores oficial y privado de las telecomunicaciones brasileñas apuntando a la defensa de sus intereses y su desarrollo».

La CONFECOM contó con la participación de más de 1.600 delegados, democráticamente escogidos en conferencias estatales organizadas en las veintisiete unidades de la federación, representando a movimientos sociales, a parte de los empresarios de la comunicación y las telecomunicaciones y al gobierno. De ella salieron cerca de 650 propuestas que, sin embargo, más de tres años después, no se transformaron

---

<sup>25</sup> Obsérvese que el presidente Lula vetó el artículo que obligaba a las emisoras de televisión comerciales a entregar a la TV Brasil (EBC) las señales de partidos de selecciones nacionales contratadas con exclusividad y no transmitidas en sus canales.

en referencia o motivo para la presentación, por el Ejecutivo, de proyectos de regulación del sector de las comunicaciones<sup>26</sup>.

Se puede afirmar con seguridad, no obstante, independientemente del boicot y de la satanización casi unánime por parte de los grandes medios de comunicación<sup>27</sup>, que la movilización de la sociedad civil y el espacio público de debate sobre las comunicaciones alcanzaron su máximo histórico en el país con ocasión de la primera CONFECOM. Y eso, ciertamente, no es poca cosa.

#### 4.3. *Plan Nacional de Banda Ancha (PNBL)*

En mayo de 2010 se lanzó el PNBL<sup>28</sup>, siendo posteriormente instituido el Programa Nacional de Banda Ancha por el Decreto n. 7.175/2010 con el objetivo de:

Fomentar y difundir el uso y el suministro de bienes y servicios de tecnologías de la información y la comunicación, para: (I) masificar el acceso a servicios de conexión a Internet en banda ancha; (II) acelerar el desarrollo económico y social; (III) promover la inclusión digital; (IV) reducir las desigualdades sociales y regionales; (V) promover la generación de empleo y renta; (VI) ampliar los servicios de gobierno electrónico y facilitar a los ciudadanos el uso de los servicios del Estado; (VII) promover la capacitación de la población para el uso de las tecnologías de la información; y (VIII) aumentar la autonomía tecnológica y la competitividad brasileñas.

El PNBL se ha enfrentado a innumerables problemas en su ejecución y ha recibido críticas de entidades de defensa del consumidor y de especialistas que alegan que está muy alejado de las necesidades reales de la población. Además, parece clara la falta de apoyo y compromiso con el PNBL por parte de las operadoras de telefonía.

#### 4.4. *Catastro general de los concesionarios de radiodifusión*

El primer ministro de Comunicaciones del Gobierno de Lula, Miro Teixeira, al asumir la cartera en enero de 2003, prometió que se haría público el catastro con el nombre de todos los socios de las emisoras de

<sup>26</sup> Cuaderno publicado por el MINICOM con todas las informaciones relativas a la CONFECOM está disponible en [www.mc.gov.br/editais-e-avisos/doc\\_download/480-caderno](http://www.mc.gov.br/editais-e-avisos/doc_download/480-caderno). Acceso el 25 de marzo de 2013.

<sup>27</sup> El editor del suplemento Direito & Justiça del *Correio Braziliense*, refiriéndose a las propuestas aprobadas por la CONFECOM, afirmó: «Goebbels, encargado por Hitler de la difusión de la propaganda nazi y de eliminar a los adversarios del régimen, no lo hubiera hecho mejor» (véase Josemar Dantas, «Democracia em risco», *Correio Braziliense*, p. 2, 8 de noviembre de 2010).

<sup>28</sup> Véase el texto completo del PNBL disponible en [www.mc.gov.br/component/content/article/170-sem-categoria/22445-plano-nacional-para-banda-larga](http://www.mc.gov.br/component/content/article/170-sem-categoria/22445-plano-nacional-para-banda-larga). Acceso el 25 de marzo de 2013.

radio y de televisión en el país. De hecho, cumplió la promesa en noviembre de 2003: el catastro estuvo disponible en la web del Ministerio de Comunicaciones.

Fue la primera vez que el público tomó conocimiento de esa información básica. Los decretos legislativos confirmando las concesiones son publicados en el *Diário Oficial da União*, pero recogen solamente el nombre de las empresas. No especifican el nombre de sus socios.

A inicios de 2007, sin embargo, el catastro «desapareció», y solo volvió a la web del Ministerio de Comunicaciones en junio de 2011<sup>29</sup>.

#### 4.5. Ley de acceso a la información

Desde la promulgación de la Ley n. 12.527, de 18 de noviembre de 2011, y de su reglamentación por el Decreto n. 7.724, de 16 de mayo de 2012, Brasil dispone de uno de los más avanzados corpus legales de acceso a datos del Estado. Aunque persisten dificultades en su completa implementación por el tiempo necesario para los ajustes de la máquina burocrática, no hay duda de que el país dio un salto positivo en relación con la garantía del acceso a la información pública.

#### 4.6. Regionalización de los recursos de la publicidad oficial

De acuerdo con la web de la *Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República* (SECOM-PR), la regionalización constituye una directriz de comunicación, instituida por el Decreto n. 4.799/2003 y reiterada por el Decreto n. 6.555/2008, conforme a su artículo 2, X:

Art. 2 – En el desarrollo y en la ejecución de las acciones de comunicación previstas en este Decreto, se observarán las siguientes directrices, de acuerdo con las características de la acción: X – Valoración de estrategias de comunicación regionalizada.

Entre otros, la regionalización tiene como objetivos: «Diversificar y desconcentrar las inversiones en medios de comunicación».

De hecho, siguiendo esa orientación, la SECOM-PR ha ampliado continuamente el número de medios de comunicación y de municipios aptos para ser incluidos en los planes de medios. La Figura 1 y el Cuadro 1 muestran esa evolución<sup>30</sup>.

Se trata ciertamente de una importante reorientación en la asignación de los recursos publicitarios oficiales que hizo que el número de municipios

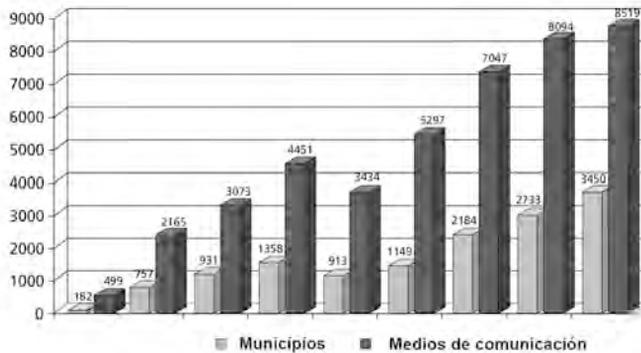
<sup>29</sup> Véase [www.mc.gov.br/radio-y-tv/aco-es-e-programas/radiodifusao](http://www.mc.gov.br/radio-y-tv/aco-es-e-programas/radiodifusao). Acceso el 7 de enero de 2013.

<sup>30</sup> Disponibles en [www.secom.gov.br/sobre-a-secom/aco-es-e-programas/midia/regionalizacao/regionaliizacao-1](http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/aco-es-e-programas/midia/regionalizacao/regionaliizacao-1). Acceso el 3 de enero de 2013.

potencialmente cubiertos saltase de 182, en 2003, a 3.450, en 2011, y el número de medios de comunicación que pueden ser programados subiese de 499 a 8.519, en el mismo periodo.

FIGURA 1

## EVOLUCIÓN DEL CATASTRO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN POR MUNICIPIOS



CUADRO 1

## EVOLUCIÓN DEL CATASTRO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN POR TIPO

Medio	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Radio	270	1.497	2.085	2.627	2.239	2.697	2.809	2.861
Periódico	179	249	664	1.247	643	1.273	1.883	2.097
TV	21	310	257	307	276	297	414	473
Revistas	18	20	39	27	73	84	150	151
Otros	11	89	28	243	203	1.046	1.791	2.512
Total	499	2.155	3.073	4.451	3.434	5.297	7.047	8.094

Fuente: Núcleo de Mídia da SECOM-PR.

Deben hacerse, sin embargo, dos observaciones:

Primera: hay que recordar que «figurar en el catastro» no es lo mismo que «estar programado». En la presentación de un evento de la *Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro* (CONTRAF), en São Paulo, el 16 de julio de 2009, Ottoni Fernandes Júnior, ex secretario ejecutivo de la SECOM-PR, citó, como ejemplo de regionalización, la campaña publicitaria en que llegaron a programarse 1.220 periódicos y 2.593 emisoras de radio.

Segunda y más importante: publicada en septiembre de 2012, la investigación realizada por el periódico la *Folha de S. Paulo*, a partir de datos de la SECOM-PR, revela que en los primeros dieciocho meses de Gobierno de Dilma (entre enero de 2011 y julio de 2012), a pesar de que la distribución de las inversiones en medios de comunicación alcanzó a más de 3.000 medios, el 70 por 100 del total de los recursos habían sido destinados a apenas diez grupos empresariales<sup>31</sup>. Cabe decir que el incremento en el número de medios programados no corresponde, por lo menos en ese periodo, a una real descentralización de los recursos. Por el contrario, las inversiones oficiales fortalecen y consolidan los oligopolios del sector.

Incluso así, la política de regionalización de la SECOM-PR sufrió una violenta reacción por parte de la mayoría de los medios de comunicación. Un columnista de la *Folha de S. Paulo* acusó al Gobierno de Lula de estar promoviendo la «*Bolsa Família* de los medios de comunicación» para unos «medios de comunicación subyugados» y de «alimentar una red oficialista sobre la base de presupuestos publicitarios»<sup>32</sup>.

## 5. Perspectivas de futuro

Hace algún tiempo que los datos sobre la difusión de Internet indican que «de ser una herramienta casi exclusiva de la élite en la década de 1990, cierra la primera del siglo XXI teniendo como usuario a un individuo cada vez más parecido al brasileño medio»<sup>33</sup>. Existe un nuevo espacio público construido por portales, webs, *blogs*, redes sociales, correos electrónicos, etc. La propia Internet (descentralizada e interactiva) solo se consolidará como alternativa real a los medios de comunicación tradicionales (centralizados y unidireccionales) en la medida en que haya una política pública que garantice la inclusión digital, el acceso a la banda ancha y la neutralidad de la red.

La universalización de Internet constituye el escenario de fondo potencialmente positivo frente al cual debe considerarse el balance del periodo 2003-2012 en el sector de las comunicaciones.

Por otro lado, a pesar de los avances, es innegable que incluso se produjo un retroceso en algunas áreas fundamentales. En diferentes ocasiones

<sup>31</sup> Véase «Globo concentra verba publicitária federal», *Carta Capital*, 13 de septiembre de 2012, disponible en [www.cartacapital.com.br/politica/globo-concentra-verba-publicitaria-federal](http://www.cartacapital.com.br/politica/globo-concentra-verba-publicitaria-federal). Acceso el 5 de enero de 2013.

<sup>32</sup> Véase Fernando de Barros e Silva, «O bolsa-mídia de Lula», *Folha de S. Paulo*, 1 de junio de 2009. Disponible en: [www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0106200903.htm](http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0106200903.htm). Acceso el 25 de marzo de 2013.

<sup>33</sup> Véase «Internet entra de vez na disputa eleitoral», *Valor Econômico*, 3 de julio de 2009.

se hicieron evidentes la impotencia del Estado y las contradicciones entre fuerzas políticas internas al propio gobierno, así como el enorme poder histórico de los oligopolios de los medios de comunicación.

A pesar del reconocimiento tanto del presidente Lula de que «nueve o diez familias dominan toda la comunicación de este país», como de la presidenta Dilma de que «Brasil va a tener que regular mínimamente, porque hay casos en que, si usted no regula, deja que haya una competencia medio desproporcionada entre los diferentes organismos», no tuvieron lugar acciones concretas de cambio. De esa forma, considerada su centralidad social, la falta de avance en las comunicaciones dificulta, o incluso impide, el avance en otros sectores, sobre todo en la construcción de una opinión pública verdaderamente republicana y democrática<sup>34</sup>.

¿Por qué no se avanza en las comunicaciones? Esa pregunta fundamental continuará sin respuesta. Queda solo la constatación de que los diez años de los gobiernos de Lula y Dilma no han sido suficientes para modificar el sistema de comunicaciones oligopolizado y desregulado, dominante desde hace varias décadas en Brasil.

---

<sup>34</sup> Para un amplio argumento crítico sobre la relación de los medios de comunicación con la libertad de expresión y la opinión pública democrática, véase Juez Guimarães y Ana Paola Amorim, *A corrupção da opinião pública: uma defesa republicana da liberdade de expressão*, São Paulo, Boitempo, 2013.



## LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA DÉCADA 2002-2012\*

Liszt Vieira y Renato Cader

**1. Introducción**

Cuando el problema ambiental comenzó a ser percibido en la segunda mitad del siglo pasado, fue objeto, en la derecha y en la izquierda, de prejuicios y rechazos de todo tipo. No faltaron «perlas» tautológicas afirmando que en Brasil no existía problema ambiental: el problema era social. En el siglo XIX, los ideólogos del liberalismo y del socialismo no veían límites en la naturaleza. El problema ambiental no estaba en el horizonte del siglo XIX y no impregnó las teorías sobre las que se apoyaban los principios que regularon los sistemas capitalista y socialista en el siglo XX.

La lógica del modo industrial de producción y posteriormente del capital financiero dominante siempre privilegió lo económico/financiero en detrimento de lo social, ambiental y cultural. En las últimas décadas, sin embargo, surgió en todo el mundo una fuerte reacción. Uno de los ejemplos fue la creación de índices que miden la calidad de vida en contraposición al entonces todopoderoso Producto Interior Bruto (PIB). Pero el punto de inflexión fue el Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), órgano vinculado a la ONU, que determinó que el calentamiento global es causado por factores antrópicos. De esta manera, decayeron los argumentos de los científicos que afirmaban lo contrario, muchos de los cuales estaban al servicio del poderoso grupo de presión de la industria petrolera.

Así, quedó comprometida la visión puramente cuantitativa de crecimiento económico, que no tiene en cuenta la justicia social ni la protección ambiental. La noción de desarrollo sostenible se fortaleció, a pesar de existir importantes divergencias en torno a ese concepto. Lo que parece haberse consolidado es la conciencia de que los recursos naturales están amenazados de muerte por el actual modelo de producción y consumo. Eso significa que el planeta, o mejor dicho, la propia humanidad estaría amenazada.

---

\* Los autores agradecen a Sandra Faillace la búsqueda de datos y las valiosas sugerencias.

En Brasil, como ocurre en general en todos los países en vías de desarrollo, la prioridad es el crecimiento económico. Tras décadas de dominación neoliberal, la visión desarrollista predominante consideró muchas veces al medio ambiente un obstáculo al desarrollo. Pero el medioambiente está protegido por la legislación nacional y por tratados internacionales, lo que hace que el tema sea hoy extremadamente complejo.

En los límites de espacio del presente artículo, seleccionamos algunas cuestiones que muestran la evolución del tema ambiental en Brasil en la última década.

## 2. Una breve síntesis histórica

Salvo algunos visionarios que tomaron en serio la conservación ambiental en Brasil, como José Bonifácio de Andrade e Silva en el siglo XIX, la preservación del medio ambiente sólo comenzó a ser institucionalizada con la Ley n. 4.771 de 15 de septiembre de 1965, que instituyó el Código Forestal Brasileño, el cual atendía sobre todo a la conservación de los recursos forestales y creaba nuevas tipologías de áreas protegidas con las Áreas de Preservación Permanente y Reserva Legal.

La década de 1970 quedó marcada por la realización de la Conferencia de Estocolmo en 1972, en la cual Brasil defendió la idea de que el mejor instrumento para combatir la contaminación era el desarrollo económico y social. Se hizo famosa la frase de un ministro del régimen militar para atraer la inversión extranjera: «¡Vengan a contaminarnos!».

En esa década, ganó fuerza la visión del ecodesarrollo, que ya defendía la conciliación de los aspectos económicos, sociales y ambientales en el desarrollo. Esa visión comenzó a ser asumida en Brasil con la promulgación de la Ley n. 6.398/1981, que instituyó la Política Nacional de Medioambiente. Esta creó diversos instrumentos y sistemas que son utilizados en la política ambiental hasta el día de hoy, como el *Zoneamento Ecológico-Econômico* (ZEE), el *Sistema Nacional do Meio Ambiente* (SISNAMA) y el *Conselho Nacional do Meio Ambiente* (CONAMA). Por otro lado, la citada ley creó la obligación de obtener la correspondiente licencia, y la Resolución n. 1/1986 del CONAMA menciona las actividades que requieren de un estudio o de un informe de impacto ambiental.

En la década de 1980, la preocupación por compatibilizar medio ambiente y desarrollo fue fortalecida en las esferas nacional e internacional, cuando la Comisión Brundtland, creada por la Asamblea General de la ONU, en diciembre de 1983, divulgó el concepto de «desarrollo sostenible». La emergencia de un nuevo paradigma y sus tres pilares –desarrollo

económico, equidad social y protección ambiental— hizo que la expresión «desarrollo sostenible» pasase a ser utilizada por representantes del Estado, de la sociedad civil y del empresariado.

Con la Constitución de 1988, las políticas ambientales en Brasil evolucionaron y estados y municipios pasaron a tener competencia para formular sus propias políticas. En el artículo 255 la Constitución determina como derecho de todos tener un medioambiente ecológicamente equilibrado, siendo deber del poder público y de la colectividad defenderlo y preservarlo.

En el plano institucional, destaca la creación del *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (IBAMA) en 1989, que tiene la misión de formular, coordinar y ejecutar la Política Nacional de Medioambiente. Más tarde, en 1992, fue creado el Ministerio del Medioambiente para formular las políticas de medioambiente en Brasil.

En la década de 1990, las discusiones sobre la implementación de un modelo de desarrollo ambiental socialmente sostenible culminaron con la realización en Río de Janeiro en 1992 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo, conocida como RIO-92. Esa conferencia reunió empresarios, 179 jefes de Estado y de Gobierno y contó con la participación inédita de la sociedad civil (2.400 representantes), por medio del Foro Global, que contó a su vez con 17.000 activistas. Convocada en 1988 por la ONU, Estados Unidos intentó en vano boicotear su realización, receloso de volverse el principal blanco de las denuncias ambientales al sistema económico vigente tras la caída del Muro de Berlín en 1989 y el desmoronamiento de la Unión Soviética en 1991.

Se firmaron diversos documentos, como la Convención sobre el Cambio Climático, la Convención de Diversidad Biológica, la Convención para la Lucha contra la Desertificación, la Declaración de Río sobre Medioambiente y Desarrollo, además de la aprobación de la Carta de la Tierra, del Protocolo de Bosques y de la Agenda 21 Global. RIO-92 fue un punto de inflexión en la política ambiental, pues contribuyó a una mayor participación de las organizaciones no gubernamentales e insertó al universo empresarial en los problemas ambientales, lo que provocó que las inversiones de las empresas en medioambiente se volvieran crecientes en los años posteriores.

Después de RIO-92, la política ambiental en Brasil dio un salto cualitativo con la aprobación de la Ley n. 9.065/1998, *Lei de Crimes Ambientais* o *Lei da Natureza*. La sociedad, los órganos ambientales y el Ministerio Público pasaron a contar con un instrumento que les garantizaba agilidad y eficacia en la sanción a los infractores del medioambiente. Con el surgimiento de esa ley, las personas jurídicas pasaron a ser responsabilizadas criminalmente, más allá de la responsabilización de la persona física autora o coautora de la infracción.

Debemos mencionar también la aprobación de la Ley n. 9.985/2000, que instituyó el *Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza* (SNUC). Dos años después, fue impulsada la Agenda 21 Brasileña, con una vasta consulta a la población (40.000 personas consultadas), universidades, organizaciones no gubernamentales y órganos públicos de los diversos entes federativos.

En la década de 2000 surgieron nuevas directrices con el objetivo de promover la gestión ambiental compartida entre los gobiernos federal, estatal y municipal, más allá de la realización del llamado principio de transversalidad –según el cual la política ambiental deja de ser sectorial para entrar en la agenda de los diversos Ministerios y órganos públicos– y de un mayor control y participación social en las políticas ambientales.

En 2007 fue aprobada la Ley n. 11516/2007, que creó el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad, fruto del desmembramiento del IBAMA, que pasó a ser responsable principalmente de la concesión de licencias y de la fiscalización ambiental; el nuevo instituto se encarga de la gestión de las Unidades de Conservación.

Ganó fuerza también en la segunda mitad de la década de 2000, con gran influencia de la agenda internacional, el tema del «cambio climático». Brasil es uno de los mayores emisores de gas de efecto invernadero del mundo y la mayor parte de esas emisiones proviene de la deforestación de la Amazonía, lo que corrobora la importancia de la política forestal.

Como respuesta a las presiones de la comunidad científica e internacional, Brasil aprobó en noviembre de 2009, a través de la Ley n. 12.187/2009, la Política Nacional del Cambio Climático, en la cual fue fijada la meta voluntaria de reducción de gases de efecto invernadero para 2020, una reducción de entre el 36,1 y el 38,9 por 100. La política ambiental en Brasil, a pesar de las polémicas, consiguió avanzar en la última década en algunas áreas, como fue el caso de la aprobación de la Ley n. 12.305/2010, que regula la Política Nacional de Residuos Sólidos.

Veinte años después de RIO-92, la ciudad de Río de Janeiro fue sede nuevamente de una conferencia internacional de la ONU, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, Río+20, en la cual se discutieron diversos temas relacionados con cuestiones ambientales, sociales y económicas, como economía verde, gobernanza ambiental y erradicación de la pobreza. La Río+20 fue una oportunidad para hacer balance de los avances y retrocesos en el área ambiental en los últimos veinte años. La conferencia fue considerada una oportunidad perdida, pues no se apuntaron caminos ni se propusieron metas concretas para enfrentar las graves amenazas provocadas por el calentamiento global y por la pérdida de biodiversidad. Algunos observadores, sin embargo, señalaron avances en las negociaciones y

discusiones en temas como los océanos, la participación del C40 (grupo formado por los alcaldes de las principales metrópolis del mundo), el Informe sobre la Economía de los Ecosistemas y de la Biodiversidad (TEEB) y la Iniciativa Internacional de Contratación Sostenible (SPPI).

En Brasil, la última década estuvo marcada por grandes avances en el plano de formulación de políticas, pero no necesariamente en la implementación de las mismas, dejando grandes desafíos para los próximos años en diversas áreas, como biodiversidad y bosques, energías renovables, cambio climático, saneamiento y medioambiente urbano, producción y consumo sostenible.

### 3. Biodiversidad

Brasil es uno de los países más ricos en biodiversidad del mundo. Es uno de los diecisiete países que juntos poseen el 70 por 100 de la biodiversidad del planeta. El conjunto de los biomas terrestres (Bosque de Mata Atlántica, Amazonía, Cerrado, Caatinga y Pampa) acoge el 20 por 100 de especies del planeta y el 20 por 100 de la flora global. El *Instituto de Pesquisas Jardim Botânico* de Río de Janeiro publicó en 2010 la «Lista de especies de la flora de Brasil», catalogando 40.982 especies existentes, sin olvidar que cada año se describen cerca de mil nuevas especies en el país. Eso demuestra su potencial de riqueza en la medida en que los recursos provenientes de la biodiversidad constituyen una importante fuente de renta y generación de empleo, contribuyendo de forma significativa al PIB. No obstante, en los próximos años, uno de los retos más relevantes es impulsar la ciencia, la tecnología y la innovación aplicadas a la biodiversidad, a los procesos y servicios ecosistémicos, apuntando a la conservación, valoración y uso sostenible de los recursos naturales de los biomas. La sinergia entre los sectores de la ciencia y la tecnología, la agricultura, la economía y el medioambiente por parte del gobierno aún deja que desear, lo que exige una interlocución más eficaz entre esos actores gubernamentales, el mercado y la sociedad.

Tamaño biodiversidad refuerza la importancia de las políticas orientadas a la conservación y el uso sostenible de nuestros biomas, ya que el 60 por 100 de las especies amenazadas de extinción están en territorios protegidos y aproximadamente el 75 por 100 de las áreas federales de conservación acogen tales poblaciones.

Con las perspectivas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y de los bosques, frente a las amenazas representadas por los efectos del cambio climático y por la explotación excesiva de los recursos naturales, se propusieron los siguientes marcos legales:

1. Convención de la Diversidad Biológica (CDB): tratado internacional que tuvo origen en RIO-92 y que contempla una serie de directrices para el desarrollo de las políticas relacionadas con la biodiversidad para todos los Estados firmantes de la convención. Sus principales objetivos son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados del acceso a los recursos genéticos.
2. Política Nacional de la Biodiversidad (PNB): en consonancia con los compromisos asumidos por Brasil al firmar y ratificar la CDB, el Decreto n. 4.339 de 22 de agosto de 2002, insistió en los principios y en las directrices para la implementación de la política, fundamentada en los siguientes componentes: conocimiento, conservación y utilización sostenible de la biodiversidad; monitorización, evaluación, prevención y mitigación de impactos sobre la biodiversidad; acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales asociados y reparto de beneficios; y educación, sensibilización pública, información y divulgación sobre biodiversidad.

Según los datos del Ministerio de Medioambiente, Brasil cuenta con aproximadamente 1,5 millones de km<sup>2</sup> de área cubierta por unidades de conservación, lo que corresponde al 16,6 por 100 del área continental nacional y el 1,5 por 100 de todas las aguas jurisdiccionales brasileñas. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA), Brasil es responsable de la protección de casi el 75 por 100 de toda el área protegida establecida en el mundo desde 2003.

Lo que es más, considerando el área cubierta por unidades de conservación federales y estatales y las Reservas Particulares del Patrimonio Natural (RPPN) en el país, la mayor parte se sitúa en el bioma Amazonía, como puede ser observado en la Figura 1. El Cerrado y la Mata Atlántica también detentan porciones considerables del área protegida por el SNUC, con el 10,9 por 100 y el 6,4 por 100 respectivamente.

Además de las unidades de conservación integrantes del SNUC, las tierras indígenas representan aproximadamente el 13 por 100 del territorio brasileño, y los territorios *quilombolas*<sup>1</sup> también son considerados áreas protegidas. La rica sociodiversidad, representada por más de doscientos

---

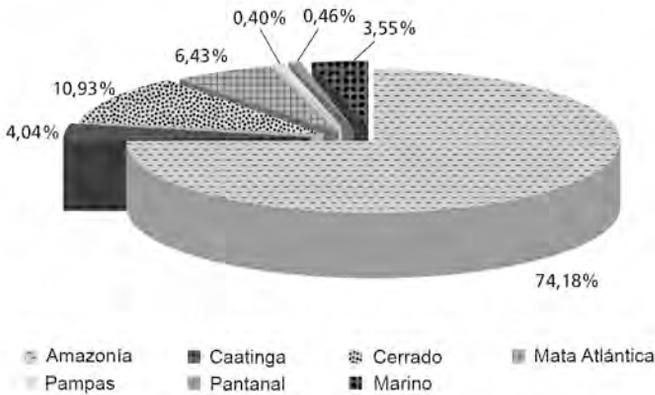
<sup>1</sup> *Quilombolas* es el vocablo portugués que designa a los habitantes de los *quilombos*. Estos eran asentamientos de esclavos negros cimarrones huidos de las haciendas e ingenios azucareros entre los siglos XVI y XIX (incluso tras la abolición de la esclavitud en 1888). La Constitución brasileña de 1988 en el artículo 68 del Acto de Disposiciones Constitucionales Transitorias–aseguró a las comunidades *quilombolas* la propiedad de sus tierras [N. del T.].

pueblos indígenas y comunidades locales (*quilombolas*, *caiçaras*<sup>2</sup>, sirin-gueros, etc.), reúne un acervo inestimable de conocimientos tradicionales sobre la conservación y el uso de la biodiversidad.

En Brasil, las unidades de conservación han sido criticadas por no ser capaces en muchas ocasiones de trascender lo dispuesto sobre el papel, existiendo innumerables lagunas y fragilidades, tales como la regularización agraria pendiente, la falta de funcionarios e infraestructura básica, la falta de revisión o la ausencia de plan de gestión, entre otros problemas. Un ejemplo de que no siempre el problema es la falta de recursos es lo que ocurre en la Cámara Federal de Compensación Ambiental, cuyo funcionamiento burocrático dificulta y a veces impide la aplicación de presupuestos para proyectos a favor de las unidades de conservación.

FIGURA 1

PORCENTAJE DE ÁREA CUBIERTA POR UNIDADES DE CONSERVACIÓN DEL SNUC (FEDERALES, ESTATALES Y RPPN), POR BIOMA (2010)



Fuente: Ministerio del Medio Ambiente.

La definición de áreas prioritarias de conservación, utilización sostenible y reparto de beneficios de la biodiversidad es una importante herramienta desarrollada para la planificación y gestión territorial, permitiendo identificar áreas y acciones prioritarias con base en criterios específicos establecidos para cada bioma: el 26,6 por 100 de las áreas prioritarias se localizan en el bioma Amazonía, el 21,6 por 100 en la Mata Atlántica, el 18,9 por 100 en la Zona Costera, el 15,7 por 100 en el Cerrado, el 8,9 por 100 en la Caatinga, el 2,8 por 100 en la Pampa y el 1,9 por 100 en el Pantanal.

<sup>2</sup> Con el vocablo *caiçara* se denomina a las comunidades formadas por el cruce de colonos portugueses e indígenas nativos a partir del siglo XVI en el litoral y las islas de la región de São Paulo. Los *caiçaras* resistieron las tentativas de deforestación de sus territorios, por lo que, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría del litoral brasileño, se conserva la Mata Atlántica [N. del T.].

Las políticas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y de los bosques dependen cada vez más de un modelo transversal de implementación de las políticas públicas. Brasil aún necesita avanzar en la valorización de la agrobiodiversidad y de los productos de la sociobiodiversidad por medio del acceso a políticas públicas y a los territorios, la agregación de valor, la consolidación de mercados, la sostenibilidad ambiental y económica de los diferentes sistemas de producción, la retribución por los servicios ambientales prestados, de modo que ello contribuya a la conservación, la soberanía alimentaria y nutricional y la generación de renta.

#### 4. Bosques

En el mismo año en que fue publicado el SNUC, fue impulsado el *Programa Nacional de Florestas* por medio del Decreto n. 3.420/2000, con el objetivo de articular las políticas públicas sectoriales para promover el desarrollo sostenible, conciliando el uso con la conservación de los bosques. La intención del decreto era aumentar la parte brasileña en el mercado maderero internacional, expandir el área de administración de bosques sostenibles en área privada, crear áreas de producción de bosques sostenibles en área pública y ampliar la explotación de los bosques naturales. Un desdoblamiento de este programa fue la creación del Servicio Forestal Brasileño (Ley n. 11.248/2006), responsable de la gestión de bosques públicos de uso sostenible.

La perspectiva de promover instrumentos económicos que valoricen a los pequeños productores y que al mismo tiempo contribuyan a la conservación y el uso sostenible de los bosques ha sido materializada por una serie de políticas públicas impulsadas en la última década, como la Ley de la Mata Atlántica, Ley n. 11.428/2006, aprobada tras trece años de tramitación en el Congreso Nacional, y el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), que prevé recursos para agricultores familiares involucrados en el manejo forestal y agroforestal, en la explotación extractivista ecológicamente sostenible, en la recomposición y manutención de áreas de preservación permanente y reserva legal y en la recuperación de áreas degradadas.

Los primeros seis años de la década de 2000 también estuvieron marcados por eventos que crearon oportunidades políticas para el desarrollo, como la aprobación de la Ley de Gestión de Bosques Públicos. El registro de niveles alarmantes de deforestación entre 2002 y 2004 generó preocupación sobre ese problema aparentemente insostenible. El asesinato de la activista estadounidense Dorothy Stang, en Anapu,

interior del estado de Pará, en 2005, motivado por disputas de tierras, llamó la atención nacional e internacional sobre la creciente violencia en las regiones rurales de la Amazonía brasileña relacionada con la cuestión agraria y los delitos ambientales.

La transición de Brasil hacia una política de gestión sostenible de los bosques ha tenido lugar en un momento en el que el propio concepto de gestión sostenible está evolucionando rápidamente. El enfoque del movimiento ecologista sobre los problemas climáticos y los servicios ambientales que generan los bosques ha aumentado la necesidad de alcanzar metas más amplias de sostenibilidad ambiental.

En ese escenario, surgieron más instrumentos para la promoción y la administración de los bosques, como pagos por servicios ambientales, créditos de carbono y autorizaciones negociables de deforestación. La complejidad y la cantidad de instrumentos económicos aumentaron en la primera década del siglo XXI, y los bosques pasaron a ser progresivamente más valorizados por los productos y servicios ambientales que ofrecen.

Los conflictos entre la agricultura y el medioambiente van desde los pequeños agricultores hasta los grandes latifundistas. La reciente revisión del Código Forestal (2011-2012) fue una tentativa de conciliar los diversos intereses, pero culminó en grandes choques políticos entre áreas del gobierno, organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial. El relator inicial del proyecto en la Cámara de los Diputados tuvo más sensibilidad hacia los argumentos de la agroindustria que hacia las propuestas de las entidades científicas y de la sociedad civil, mientras el gobierno fracasaba en su papel de mediación y orientación.

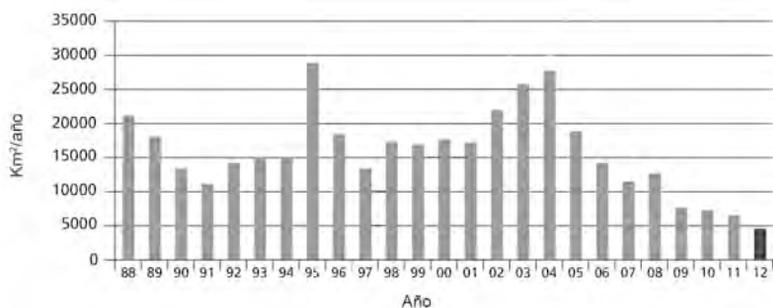
La bancada ruralista propuso la revocación tácita del Código Forestal, presionando para la disminución de la Reserva Legal de la Amazonía del 80 al 50 por 100 y por la amnistía para todas las ocupaciones ilegales en áreas de preservación permanente. Surgieron nuevos acuerdos que se materializaron con la publicación de la Ley n. 12.651/2012 que regula el nuevo Código Forestal; mientras tanto prosiguen las grandes polémicas y discusiones entre los diversos sectores.

Las propuestas que surgieron para la gestión de los bosques pueden influir directamente en la deforestación de los biomas. La Amazonía, en primer lugar, siempre fue el que más llamó la atención, pero no se puede dejar de lado la situación en que se encuentra el Cerrado. El Ministerio de Medioambiente impulsó en 2010 una propuesta de Plan de Acción de Prevención y Control de la Deforestación y de los Incendios en el Cerrado, considerando que en la actualidad un 54 por 100 de su territorio original se ha deforestado, o sea, más de la mitad del Cerrado está actualmente degradado.

Los esfuerzos del gobierno han logrado, en cierta manera, resultados en la reducción de los índices de deforestación en el territorio nacional. La Amazonía, que ya perdió el 14,6 por 100 de su cobertura original, ha visto reducirse significativamente la deforestación, al alcanzarse en 2012 el menor índice de deforestación desde que este comenzó a medirse en 1988: 4.656 km<sup>2</sup>. La figura 2 muestra claramente esa reducción.

FIGURA 2

## TASA DE DEFORESTACIÓN ANUAL EN LA AMAZONÍA LEGAL



Fuente: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (2012).

A pesar de la continua reducción de la deforestación, Brasil aún necesita avanzar en la gestión de la biodiversidad y de los bosques. En periodos de aumento de la exportación de soja, por ejemplo, la tendencia es incrementar la plantación mediante la deforestación. Pero el principal factor continúa siendo, principalmente, la actividad pecuaria extensiva.

Datos de 2010 de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), muestran que en 2050 será necesario un aumento del 70 por 100 de la producción agrícola en todo el mundo. Según el Censo Pecuario del IBGE de 2006, el 20 por 100 del territorio brasileño está ocupado por pastos, con actividad pecuaria de baja productividad y alto impacto ambiental. Aumentar la productividad y reducir el impacto ambiental son retos importantes que alcanzar.

Las políticas de biodiversidad y bosques deben ser pensadas en conjunto con las metas de producción de alimentos e infraestructura para alcanzar los objetivos de crecimiento del país, minimizando la apertura de nuevas áreas, así como los impactos ambientales y sociales. Conciliar intereses y metas de las áreas económica, social y ambiental con el conocimiento técnico y una articulación política cohesionada es el gran desafío de los responsables políticos y de quienes toman las decisiones.

## 5. Cambios climáticos y energías renovables

La cuestión «cambio climático» tiene una fuerte relación de dependencia con diversas áreas de la política ambiental brasileña. Al contrario que en los países industrializados, donde la quema de combustibles fósiles es la principal causa de las emisiones estimadas de CO<sub>2</sub>, gas de efecto invernadero que influye directamente en el cambio de clima y representa el 80 por 100 de las emisiones globales de carbono a la atmósfera, en Brasil las emisiones provienen del llamado cambio del uso de la tierra, siendo la principal la conversión de bosques en tierras destinadas a la actividad agropecuaria.

Un estudio divulgado en el segundo semestre de 2009 por el Ministerio del Medioambiente muestra que la deforestación es responsable de más de la mitad (51,9 por 100) de las emisiones de dióxido de carbono del país. La segunda actividad en Brasil que más contribuye al calentamiento global es la agropecuaria con el 25 por 100, seguida del sector de energía con el 20 por 100. Luego viene la industria y los residuos con el 1,7 y el 1,4 por 100, respectivamente.

De modo general, la pérdida de bosques contribuye mundialmente con cerca del 17 por 100 de las emisiones de gases de efecto invernadero. En Brasil, la agricultura anual, centrada en la plantación de granos, representa solamente el 4,9 por 100 del área deforestada (34.900 km<sup>2</sup>), siendo la actividad pecuaria extensiva, cuya expansión es continua y creciente desde la década de 1970, la principal responsable de las deforestaciones en la Amazonía, con el 62,2 por 100 de los casi 720.000 km<sup>2</sup> deforestados hasta hoy.

Gracias a la elevada participación de la energía renovable en la matriz energética brasileña, por la generación de electricidad a partir de centrales hidroeléctricas, por el uso de alcohol en el transporte y del bagazo de caña de azúcar y el carbón vegetal en la industria, el porcentaje de las emisiones de CO<sub>2</sub> por el uso de combustibles fósiles en Brasil es relativamente pequeño. No obstante, se debe observar que el consumo energético brasileño es aún modesto comparado con el de los países industrializados. Pero aun así, Brasil es uno de los mayores emisores de gas de efecto invernadero del mundo. Por otro lado, la cuestión de la energía producida en el mundo tiene gran relevancia en la medida en que el cambio de clima es un problema global y gran parte de las emisiones de gases de efecto invernadero vienen de una matriz energética no limpia, esto es, no renovable.

Basta recordar que el cambio del clima en el mundo es resultado de un aumento histórico, desde la Revolución Industrial, de la concentración atmosférica de gases de efecto invernadero provenientes principalmente de la quema de combustibles fósiles y de alteraciones en el uso de la tierra.

El IV Informe Científico del IPCC (2007) presenta evidencias de cambio en el clima que pueden afectar significativamente al planeta, con mayor fuerza en los países menos desarrollados situados en la región tropical. Los resultados apuntan a un aumento medio global de las temperaturas entre 1,8° C y 4,0° C hasta 2100. Las principales conclusiones de ese informe sugieren, con una precisión por encima del 90 por 100, que el calentamiento global de los últimos cincuenta años ha sido causado por actividades humanas.

Ya existen algunos estudios sobre los efectos del cambio climático en Brasil, pero el nivel de incertidumbre aún es significativo. El *Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais* (INPE) elaboró un estudio sobre futuros panoramas del clima en Brasil basados en los escenarios del IPCC. De acuerdo con las proyecciones de ese estudio, las áreas consideradas más vulnerables son marcadamente la Amazonía, con la llamada sabanización, y el Nordeste.

El incremento de la temperatura global –que podría registrar hasta 4° C más a finales de este siglo– provocará impactos en Brasil y en todas las naciones del mundo. Sin embargo, las poblaciones más pobres serán las más afectadas, pues la intensificación de los fenómenos climáticos extremos, de los procesos de desertificación y de la pérdida de áreas cultivables llevará dramáticamente a la escasez de alimentos y de abastecimiento de agua potable, a la difusión de enfermedades y a perjuicios en la infraestructura económica y social del país.

Brasil publicó el *Plano Nacional sobre Mudança do Clima*, por medio del Decreto n. 6.263, de 21 de noviembre de 2007, y las iniciativas públicas relacionadas con el clima se extendieron al poder legislativo, que aprobó, mediante la Ley n. 12.187/2009, la Política Nacional sobre Cambio Climático y el Fondo Nacional sobre Cambio Climático. Esa política establece, entre otras cosas, como instrumento de combate del calentamiento global, que el área de plantación de árboles debe pasar hasta 2020 de 5,5 a 11 millones de hectáreas.

Uno de los grandes desafíos de los formuladores de la política ambiental son las metas del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y del sector productivo como un todo. Algunos meses antes de la aprobación de la Política Nacional sobre Cambio Climático, el gobierno redujo los impuestos sobre la producción de vehículos automotores sin la exigencia de mejora en los patrones de consumo de combustible o apoyo equivalente para el desarrollo del transporte público. Se observa, en este caso, una iniciativa desprovista de transversalidad, lo que en general ocurre con las decisiones económicas.

Con la publicación de la Ley n. 12.187/2009, Brasil adopta acciones voluntarias de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, con el fin de reducir entre el 36,1 y el 38,9 por 100 sus emisiones proyectadas

hasta 2020, de acuerdo con los valores del periodo 1996-2005. Los sectores industrial y agrícola se resistieron a las metas impuestas por el gobierno federal. Otro ejemplo de cómo el conflicto entre los intereses económicos, ambientales y sociales permea la política ambiental contemporánea.

Es preciso destacar la importante contribución de la generación hidroeléctrica en el país para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Brasil tiene una matriz energética relativamente «limpia», con bajos niveles de emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de energía producida o consumida. El problema, aquí, normalmente se presenta respecto de la ausencia de consulta o de reparto de beneficios con las comunidades locales en el desarrollo de los proyectos. Madeira, Xingu y Tapajós son ríos cuyas comunidades ribereñas e indígenas se ven perjudicadas por esto.

Creado en abril de 2002, el ambicioso *Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica* (PROINFA), instituido por la Ley n. 10.438/2002 y coordinado por el Ministerio de Minas y Energía (MME), es un proyecto de gran relevancia para la generación de energías renovables en Brasil. El programa fue considerado una gran iniciativa por haber contribuido al nacimiento de la industria eólica en el país, llevando a Brasil a tener la energía eólica más barata del mundo.

Por otro lado, existen otras acciones que causarían menos impactos y aumentarían la oferta de energía en Brasil, como la repotenciación de las hidroeléctricas existentes. Hubiera sido positivo un proyecto de envergadura nacional con ese objetivo, ya que hubiese aumentado la capacidad de oferta y reducido la necesidad de implantar tantas nuevas megacentrales con alto impacto ambiental y social.

En ese sentido, Brasil aún necesita avanzar mucho en la construcción de un nuevo paradigma en la matriz productiva, y el Estado tiene el rol fundamental de fomentar tal cambio, lo cual pasa por medidas de mitigación y adaptación en las cuestiones relacionadas con el cambio climático. Se trata de un tema transversal y estratégico, que interactúa con diversos sectores de las políticas ambientales, sociales y económicas, e implica la necesidad de interacción de los varios actores envueltos en tales políticas/sectores para la construcción de una nueva economía sostenible.

## 6. Saneamiento y medio ambiente urbano

La relación entre el aumento de la población urbana y las emisiones globales de CO<sub>2</sub> se volvió más clara en 2007. Por primera vez en la historia de la humanidad, el número de personas que viven en ciudades sobrepasó al de

las que viven en zonas rurales, y estimaciones de la ONU indican que en 2050 el 70 por 100 de la población estará concentrada en ciudades, índices ya superados por los países de América Latina y del Caribe. En 2011, la población residente en Brasil fue estimada por el IBGE en 195,2 millones de habitantes, de los cuales el 80 por 100 habita en áreas urbanas, o sea, 154 millones de personas.

Entre 2000 y 2008, el país avanzó para alcanzar una cobertura próxima a la universalización de los servicios de gestión de los residuos sólidos y de las aguas pluviales, seguido del servicio de abastecimiento de agua, que había alcanzado una cobertura superior al 94 por 100 de los municipios. Así sucedió también con la luz eléctrica (presente en el 99,3 por 100 de los hogares), teléfono (89,9 por 100) y agua (84,6 por 100).

De acuerdo con la Encuesta Nacional por Muestreo de Hogares de 2012, en contraste con esos índices y con el desarrollo económico del país, en 2011 apenas el 62 por 100 de los hogares tenía acceso a saneamiento (red colectora y fosa séptica conectada a la red), representando una mejoría —aunque no fuerte— en relación a 2009, cuando apenas el 59,1 por 100 de los domicilios estaban cubiertos por la red de alcantarillado.

Los números del saneamiento básico reflejan los atrasos y la falta de inversión en el sector, en especial en las regiones más distantes de los grandes centros. Según especialistas, el problema no es sólo de obtención de recursos: no se consigue gastarlos. Más allá de la voluntad política, existe falta de preparación en las alcaldías para abordar proyectos relacionados con el saneamiento.

La falta de saneamiento trae además problemas ambientales. De las aguas residuales generadas en las cien mayores ciudades del país, solamente el 36,28 por 100 es tratado, según el *Instituto Trata Brasil*. O sea, todos los días se vierten casi 8 millardos de litros de agua residuales a la naturaleza sin tratamiento alguno, volviéndose un poderoso vehículo transmisor de enfermedades que afectan a todos, especialmente a los niños.

Según el Instituto, la inversión anual en saneamiento básico ronda los 8 millardos de reales y sería necesario duplicarla para alcanzar la universalización del servicio de alcantarillado antes de 2030, además de la capacitación técnica para la elaboración de proyectos en el ámbito municipal. En la región Norte, existe falta de red de alcantarillado para casi el 80 por 100 de los domicilios. En el Sudeste ese problema afecta aproximadamente al 13 por 100 de las residencias.

Cada año 217.000 trabajadores abandonan sus actividades debido a problemas gastrointestinales relacionados con la falta de saneamiento, lo que ocasiona una pérdida de 17 horas de trabajo en cada ocasión.

Considerando que el valor promedio de la hora de trabajo en el país es de 5,70 reales, sólo las ausencias provocadas por la falta de saneamiento básico representan costes que llegan a 238 millones de reales anuales en horas pagadas y no trabajadas. Cada millón de reales empleado en obras de alcantarillado genera treinta empleos directos y veinte indirectos, además de los permanentes cuando el sistema se pone en marcha. Con la inversión de 11 millardos de reales anuales reivindicada por el sector del saneamiento, se calcula que podrían generarse 550.000 nuevos empleos durante el mismo periodo. Si las inversiones en saneamiento continuasen al mismo ritmo actual, únicamente en 2122 todos los brasileños tendrían acceso a ese servicio básico.

Tras dos décadas de discusión, fue aprobada la Ley n. 12.305/2010, de la Política Nacional de Residuos Sólidos, que busca, entre otros puntos, situar las áreas en las que los residuos son depositados o manipulados e incentivar la sostenibilidad y el reciclaje. Brasil sólo recicla el 1 por 100 de su basura, al tiempo que el reciclaje de sus latas de aluminio alcanza casi el 100 por 100.

La mencionada política nos trae la noción de la llamada logística inversa, con la responsabilidad en particular para la recogida de los residuos producidos por la industria y por el comercio. El gran reto está en la implementación de esa política, que exige del sector empresarial una estructuración en el sentido de internalizar los costes resultantes de las exigencias de esa nueva legislación. El Ministerio del Medioambiente desarrolló un trabajo que dio lugar a la promulgación de un decreto y un diálogo continuo con representantes de diversos sectores, procurando la búsqueda de acuerdos sectoriales para que se logre la implementación más efectiva de la Política Nacional de Residuos Sólidos.

Además de la necesaria articulación con el sector productivo, es fundamental que el gobierno federal elabore un programa más completo de desarrollo industrial sostenible y que los Ministerios de Medioambiente, de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, de Hacienda y de Ciencia y Tecnología se articulen de modo efectivo.

## 7. Producción y consumo sostenibles

Las políticas de producción y consumo sostenibles fueron relegadas a un segundo plano en el país durante los últimos diez años; o mejor dicho, nunca se dio el empuje necesario en la elaboración y en la formulación de tales políticas. Brasil, con ocasión de la conferencia Río+20, promovió la divulgación del Plan de Acción para la Producción y el Consumo Sostenibles (PPCS), el 23 de noviembre de 2011.

Actualmente se habla mucho de «economía verde», «economía de bajo carbono», en fin, surgen constantemente nuevas terminologías con el objetivo de sensibilizar a los responsables de la toma de decisiones para que promuevan el tan anhelado desarrollo sostenible. El abordaje de esta cuestión en Brasil no se puede restringir a la necesidad de establecer una nueva dinámica en el comercio y en la economía ni a un nuevo paradigma de consumo considerando los cambios de perfil de la nueva clase media. Es necesario abordarla en conjunto con la distribución de la renta y la erradicación de la pobreza.

Todo el mundo proclama que la matriz productiva debe ser sostenible, pero gran parte del impacto ambiental que vivimos hoy tiene origen en un modelo que prioriza los aspectos estrictamente económicos y más inmediatos.

El poder público tiene un rol fundamental a la hora de promover acciones concretas dirigidas a la sostenibilidad y una de las formas es utilizar su poder de compra a través de la adquisición de bienes y servicios ambientalmente respetuosos. Se estima que el 16 por 100 del PIB nacional proviene de adquisiciones públicas. En ese sentido, las adquisiciones públicas sostenibles, parte del PPCS, son un medio poderoso de estímulo a la producción y el consumo sostenibles en el país y a la generación de productos y empleos verdes. Si las licitaciones de obras, bienes y servicios incluyesen más criterios de sostenibilidad sería un gran avance.

Ya hay casos de éxito en Brasil que demuestran que comprar en conjunto permite ganancia de escala y ahorro. El Jardín Botánico de Río de Janeiro coordinó en 2010 un proyecto innovador –y premiado– de compras sostenibles compartidas de productos de material de oficina en el que participaron diez organismos, obteniendo un ahorro de cerca del 50 por 100 en los artículos mediante la adquisición de productos sostenibles por el mismo precio y, en algunos casos, más baratos que los convencionales.

## 8. Consideraciones finales

Las políticas públicas están cada vez más inmersas en un universo de gran complejidad, en el cual el conocimiento y la diversidad de intereses de los actores sociales confluyen para la configuración de un proceso decisorio que puede o no contribuir al bienestar de las próximas generaciones. Las políticas públicas para la gestión ambiental han sido engendradas en un campo de fuerzas en el que se hayan presentes cuestiones conflictivas de orden económico, político-institucional, ecológico y social.

La dimensión político-institucional del proceso decisorio ambiental influye directamente en la efectividad de la política ambiental en Brasil. En ella, se encuentran actores con una configuración de intereses conflictiva,

que pueden usar o no el conocimiento técnico y/o científico existente en la implementación de políticas públicas para la gestión ambiental. La fragilidad político-institucional existente en el escenario de formulación de políticas públicas para la gestión ambiental impide que estas sean efectivamente implementadas para la gestión sostenible de los recursos naturales.

El Estado ha sufrido una serie de transformaciones resultantes de sus reformas administrativas, que han influenciado directamente la política ambiental; tras la Constitución Federal de 1988, la promulgación de la Política Nacional de Medioambiente en 1981, la celebración de RIO-92 y otros marcos históricos han traído una creciente perspectiva de descentralización. Sin embargo, los organismos ambientales de los estados y municipios carecen totalmente de la preparación necesaria para atender con eficacia las demandas de fiscalización y licencia de las actividades productivas. Así, pues, la descentralización de la política ambiental en Brasil ha comprometido su calidad. Esa situación se ve agravada por el hecho de que el sector productivo posee una perspectiva inmediatista que lleva a industriales, madereros y latifundistas a utilizar los recursos naturales pensando tan sólo en su propio lucro, en detrimento del bienestar de las futuras generaciones; la fragilidad político-institucional es un factor que contribuye a ese escenario.

Ciertamente Brasil aún carece de considerables inversiones en investigación en el ámbito ambiental, lo cual está en flagrante desacuerdo con la gigantesca biodiversidad existente. Con el ritmo de explotación económica, mucha de esa riqueza podría acabar por perderse incluso antes de ser conocida. La lógica económica no es compatible con la lógica de la ecología. Aquella lleva a talar el máximo posible de bosques lo más rápido posible, comprometiendo su valor a largo plazo. Hoy ya se sabe que un bosque en pie tiene más valor que un bosque deforestado.

Los conflictos de intereses entre los actores involucrados, muchas veces pautados por el predominio de los intereses económicos y políticos a corto plazo, contribuyen a que las políticas ambientales sean contextualizadas sin un nivel de conocimiento técnico y/o científico satisfactorio. Además, es notable la baja capacidad institucional existente en los organismos ambientales brasileños en los diferentes entes federales, revelada por la insuficiencia cuantitativa y cualitativa de recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos, organizacionales, gerenciales y de información.

No olvidemos tampoco la intensificación del debate sobre la desregulación de la legislación ambiental, principalmente para «flexibilizar» las exigencias de licencia para obras de infraestructura. En el proceso de formulación e implementación de las políticas ambientales resulta fundamental el diálogo entre empresas, sociedad y gobierno, intentando

conciliar los intereses sociales y ambientales. Los intereses económicos que buscan socavar la transversalidad constituyen el gran obstáculo para la promoción de una política ambiental integrada para el desarrollo sostenible.

Los responsables políticos y quienes toman decisiones deben priorizar el fortalecimiento de las instituciones, pues de nada vale tener una legislación ambiental avanzada y políticas públicas bien elaboradas si no hay instituciones fuertes para implementarlas. Ese fortalecimiento presupone voluntad política y visión estratégica para dotar al Estado del aporte necesario de recursos humanos y materiales.

La promoción de desarrollo sostenible debe orientarse hacia la búsqueda de una sociedad justa y ecológicamente respetuosa, lo que supone una serie de acciones estratégicas que aúnen los esfuerzos conjuntos del Estado, del mercado y de la sociedad civil en los ámbitos local, regional y nacional.

Es importante observar que el horizonte temporal de los políticos y de los empresarios es, generalmente, el corto plazo. Los políticos tienen mandatos cortos y los empresarios ansían el mayor lucro en el menor tiempo posible. Las políticas ambientales exigen un horizonte a largo plazo. Estas no deben ser vistas como una traba al crecimiento, sino como elementos constitutivos del desarrollo. Deben ser pensadas a partir del interés nacional a largo plazo, orientadas al desarrollo sostenible apuntando sobre todo, a la atención de las necesidades de las futuras generaciones.

# 15

## SALUD ES DESARROLLO

Ana Maria Costa

ESTE CAPÍTULO TIENE por objetivo analizar aspectos de los contextos políticos relacionados con la salud durante los Gobiernos de Lula y en el actual Gobierno de Dilma Rouseff, sin limitarse sólo a identificar variaciones en las agendas políticas en relación con gobiernos anteriores, sino también señalando avances, estancamientos y retos a la garantía del derecho universal a la salud.

Se ha decidido no discutir de manera exhaustiva las políticas y programas específicos del periodo relacionados con el complejo proceso de implementación del Sistema Único de Salud (SUS), que avanza a lo largo de los últimos veinticinco años, salvo en los casos de destacada innovación. Interesa, de hecho, reflexionar sobre el rol de la salud en el desarrollo económico y social en curso, analizando y contextualizando sus aproximaciones con el proyecto político constitucional relativo a la misma, formulado en el seno de la movilización por la reforma sanitaria que tuvo lugar en la década de 1980 en el país.

Los análisis coyunturales relativos al periodo analizado no pueden disociarse de otros hechos o procesos que, con contradicciones y tensiones, han logrado romper algunas barreras políticas, posibilitando el avance en la institucionalización del SUS. Los avances permanentes observados en la implementación de este deben ser atribuidos a la robusta y larga trayectoria de un movimiento de profesionales, gestores, organizaciones sociales y otros actores, que alimentan un proceso contrahegemónico a favor de la salud a partir de la conquista representada por la introducción del proyecto político para la salud en la Constitución de 1988. Este proyecto de reforma sanitaria sustenta la concepción de un Estado fuerte y comprometido con la seguridad social, los derechos y las políticas sociales, en el cual la inserción de la salud es aliada de la democratización de los derechos sociales y es resultado de políticas sociales y económicas convergentes hacia el desarrollo.

## 1. La salud en el proyecto de desarrollo nacional

Hasta el inicio de la década de 1980, la Seguridad Social –incluyendo prestaciones, jubilaciones y asistencia médica– cubría tan sólo a los trabajadores vinculados al mercado formal. La atención a la salud, a cargo del *Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social* (INAMPS) [Instituto Nacional de Asistencia Médica de Previsión Social] disponía de servicios propios o sometidos a convenios. La cobertura irrisoria de la asistencia médica previsoría excluía a la mayor parte de la población, que era asistida por los precarios servicios básicos de la salud pública y de la red filantrópica.

Esta condición de desigualdad y exclusión fomentó el victorioso Movimento Sanitário en la lucha por el derecho universal a la salud y por la responsabilidad del Estado en su garantía, tal como había sido configurado en la propuesta de la Reforma Sanitaria, plasmada en la Constitución de 1988, sobre la figura de un Sistema de Seguridad Social basado en el trípole asistencia social, prevención y salud. El concepto de salud forjado por el movimiento sanitario se sirve de los determinantes sociales de la salud, o sea, el nivel de salud de un grupo social dependerá de las condiciones de vida de los individuos en él integrados. Por lo tanto, la salud no se restringe a la asistencia médico-sanitaria. Un buen nivel de salud es consecuencia de múltiples intervenciones intersectoriales, realizadas por el conjunto de las políticas sociales dirigidas a la mejoría en la calidad de vida. No se limita a la oferta de un sistema de atención y de cuidados a la salud, sino que, al mismo tiempo, incluye este sistema en sus pautas políticas y reconoce su importancia.

La Constitución brasileña definió la salud como un derecho universal y un deber del Estado, en el contexto de la seguridad social, y también resaltó que este derecho sería «garantizado mediante políticas sociales y económicas dirigidas a la reducción del riesgo de enfermedad y de otros peligros para la salud»<sup>1</sup>. También se instituyó el *Sistema Único de Saúde* [Sistema Único de Salud] (SUS) para la atención de las necesidades y demandas asistenciales y sanitarias de la población, regido por los principios de universalidad, asistencia integral y participación de la comunidad. Tales principios determinan la naturaleza del SUS: público, gratuito, integral y de calidad, con participación y control social.

La salud, en su concepto amplio, es el resultado de la acumulación social de derechos y de calidad de vida y, por lo tanto, su conquista debe ser configurada como un producto de la sociedad. El proceso de determinación social de la salud se halla ampliamente evidenciado por estudios de vulnerabilidad y riesgo de enfermedad y de mortandad, que demuestran que las condiciones de salud de determinados grupos sociales están en

---

<sup>1</sup> Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, artículo 196, Brasilia, 2010.

correlación con las desigualdades e injusticias presentes en la sociedad, asociadas a la clase social, raza, etnia, género, vivienda, entre otras variables.

De hecho, los recientes cambios ocurridos en el patrón de distribución de renta en la sociedad brasileña ocasionaron impactos reales sobre la salud, particularmente en lo tocante al indicador de mortalidad infantil, que es altamente sensible a los cambios en las políticas sociales asociadas a la calidad de vida, como la renta, la seguridad alimentaria, la educación, el saneamiento y el trabajo. La reducción de la mortalidad infantil, fijada para el periodo como uno de los ocho Objetivos del Milenio establecidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fue alcanzada rápidamente y la expectativa es que hasta 2015 continúe en caída, a pesar del menor ritmo de los cambios constatado para las regiones Nordeste y Norte<sup>2</sup>. En contrapunto, la meta de reducción de la tasa de mortalidad materna aún no ha sido alcanzada en la lista de los desafíos de los Objetivos del Milenio. Este indicador es altamente dependiente del acceso universal y de la calidad de la asistencia ofrecida en la fase prenatal, en el parto y en el puerperio por el sistema de salud.

Ningún país puede ser considerado desarrollado mientras persista la precariedad de las condiciones de salud de su población. La defensa de la visión ampliada de la salud como un derecho social constituye una premisa, incluso ética, para la definición del desarrollo justo y adecuado para el país. Resulta, pues, engañoso y falaz sostener argumentos que vinculan las responsabilidades públicas para con la salud al crecimiento económico y, menos aún, para justificar limitaciones a políticas universales y restricciones al gasto en salud. Por otro lado, ya no se admiten más los falsos dilemas, demasiado difundidos en el pasado, basados en una dimensión económica estricta para tratar el tema del desarrollo.

En esta perspectiva, es fundamental adoptar como directriz política la inclusión de la sanidad como eje del proyecto de desarrollo del país y, para esto, romper el aislamiento existente hoy del sector de la salud. El consenso actual es que sólo podrán alcanzarse mejoras si las transformaciones sobrepasan al sector de la salud y abarcan otras áreas comprometidas con las necesidades y los derechos sociales en una concepción de seguridad social ampliada, que involucra prevención social, asistencia social, educación, seguridad alimentaria, habitación, urbanización, saneamiento y medioambiente, seguridad pública, empleo y renta. Así, la salud, en calidad de derecho instituido, podrá erigirse como una necesidad básica para la ciudadanía y parte inherente y estratégica de la dimensión social del desarrollo.

---

<sup>2</sup> Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz), *A saúde no Brasil em 2030: diretrizes para a prospecção estratégica do Sistema de Saúde Brasileiro*, Rio de Janeiro, FIOCRUZ/IPEA/Ministério de Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2012.

Diversos autores destacan otras dimensiones de la inserción de la salud en el proyecto de desarrollo nacional. Desde el punto de vista económico y tecnológico, la salud representa más del 8 por 100 del PIB, y en función de ella se articulan la generación y la difusión de tecnologías avanzadas. Por otro lado, representa una dimensión democratizadora del desarrollo por apuntar a la equidad del derecho social y disponer de una fuerte institucionalización de la participación popular en su gestión sobre las formas de los consejos y conferencias. Finalmente, la salud puede representar un factor de desarrollo regional, ya que la base territorial de organización de los servicios de salud condiciona y apoya el desarrollo regional<sup>3</sup>.

Datos del *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* [Instituto de Investigación Económica Aplicada] (IPEA) de 2011 muestran el impacto de los programas sociales y su efecto multiplicador en el crecimiento económico. Un incremento en el valor del gasto público social del orden del 1 por 100 del PIB genera, al final de un ciclo, un crecimiento de 1,37 por 100 del PIB. En su conjunto, el gasto social genera un efecto multiplicador del 1,85 en la renta de los beneficiados<sup>4</sup>.

Como resultado convergente de las políticas de trabajo y asistencia social, tuvieron lugar, entre otros, importantes cambios en el patrón de la distribución de la renta en el país. En este contexto, se redujeron las desigualdades sociales, y el coeficiente de Gini —que mide la concentración de renta en la población— cayó de 0,580 en 2003 a 0,538 en 2009. El efecto de las políticas sociales es evidente en el cambio observado y reafirma el poder de la contribución positiva del gasto social a la reducción de las desigualdades<sup>5</sup>.

El fortalecimiento del complejo industrial de la salud debe ser objeto de atención de las políticas de desarrollo tecnológico e innovación no sólo por la creciente necesidad de utilización de los principales recursos industriales, como medicamentos, vacunas, sueros, hemoderivados, *kits* diagnósticos y equipamientos, sino por el hecho de existir en el país una estructura industrial compleja, y en algunos casos competitiva, unida a la notable capacidad de investigación académica<sup>6</sup>. Por otro lado, debe considerarse que la atención adecuada de las necesidades en salud exige un máximo de capacitación tecnológica mediante la internalización de actividades de

<sup>3</sup> Carlos Augusto Graboís Gadelha y Laís Silveira Costa, «Saúde e desenvolvimento nacional: a gestão Federal entre 2003 e 2010», en Cristiane Vieira Machado, Tatiana Wargas de Faria Baptista y Luciana Dias de Lima (eds.), *Políticas de saúde no Brasil, continuidades e mudanças*, Río de Janeiro, Editora Fiocruz, 2012, pp. 61-90

<sup>4</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), «Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda», *Comunicados do Ipea*, núm. 75, Brasília, febrero de 2011.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Reinaldo Guimarães, Luís Eugênio Portela Fernandes de Souza y Leonor Maria Pacheco Santos, «Ciência, tecnologia e pesquisa em saúde» en L. Giovanella *et al.* (eds.), *Políticas e sistemas de saúde no Brasil*, 2. ed. rev. y ampl., Río de Janeiro, Editorial Fiocruz, 2012, pp. 239-258.

investigación, desarrollo, innovación y producción industrial en este sector<sup>7</sup>. Se reconoció la relevancia de la salud, a través de la generación de empleo y de renta, por parte del segundo Gobierno de Lula, pero esta aún necesita ser reconocida por el gran potencial que tiene en la innovación, ya que es sin duda uno de los sectores que más invierten en investigación y en desarrollo en todo el mundo.

Para analizar las posibilidades nacionales actuales del proyecto de la reforma sanitaria brasileña es necesario entender también al impacto sobre la salud del fenómeno de la globalización. Regida por el capital y por el mercado, la globalización viene produciendo y agravando desigualdades y asimetrías, imponiendo un modelo de revolución tecnológica y exacerbando la condición de dependencia y de atraso entre países, con importantes repercusiones para la salud. Actualmente, el movimiento registrado de migración de trabajadores de la salud de los países pobres hacia el mercado de trabajo de los países centrales del capitalismo es un ejemplo de la fuerza que impulsa la persistencia de esas desigualdades.

La economía capitalista neoliberal está impregnada por un carácter especulativo; los bienes de producción no se dedican a suplir las necesidades colectivas, sino que están marcados por la profundización de las desigualdades. La hegemonía neoliberal basa su expansión en el mantenimiento del orden económico y de la política regional, nacional y transnacional que la favorezca, interesada en globalizar una visión del desarrollo que le permita una progresiva y acelerada concentración de capital. En la salud pública, este poder hegemónico se traduce en la comercialización de la vida, en una propiedad intelectual que beneficia a la industria médica, en el control de los medios de comunicación de masas —que se encargan de crear necesidades basadas en la inseguridad— y en el desprestigio de los sistemas públicos de salud, o sea, en la manipulación de la sociedad civil en sus múltiples formas de violencia y en otras sórdidas estrategias de colonización del pensamiento colectivo.

En este contexto, Brasil enfrenta, de forma acumulada, nuevas y viejas condiciones y situaciones que alimentan, reproducen y agravan el círculo vicioso entre dependencia, atraso e inequidad, sin que se den cambios significativos en la estructura productiva y económica del país. Cuando la salud está relacionada con el crecimiento económico, aquélla debe ser abordada en sus múltiples dimensiones, y no solamente en relación con sus importantes funciones económicas de producción. Entre las dimensiones para la comprensión de la salud, deben ser valorados e incorporados los aspectos históricos y estructurales de nuestra sociedad. El pasado esclavista

---

<sup>7</sup> Reinaldo Guimarães, «Bases para uma política nacional de ciência, tecnologia e inovação em saúde», *Ciência & Saúde Coletiva*, Río de Janeiro, vol. 9, núm. 2, abril-junio de 2004. Disponible en: <http://ref.scielo.org/nv2kgt>. Acceso el 14 de enero de 2013.

y colonial del país es responsable de la conformación de la desigual sociedad contemporánea, en alianza con la perversa cultura, que debe ser deconstruida, del prejuicio, de la discriminación y de la «naturalización» de la exclusión social.

La inclusión de Brasil en el plano internacional tiene como desafío invertir la actual situación asimétrica del progreso tecnológico, de la producción del conocimiento y de la educación, así como de la formación de la fuerza de trabajo. La matriz del pensamiento de la reforma de la salud se ajusta a la tarea de articular esa realidad en un contexto desarrollista para el cual resulta un imperativo ético el cuestionamiento de las condiciones reales de salud de la población brasileña que, incluso después de cada impulso de las políticas distributivas propiciadas por los últimos gobiernos, aún presenta elevados niveles de pobreza, alto grado de dependencia, desigualdades crónicas, desempleo y precarias condiciones de trabajo, además de dificultades de acceso al conocimiento.

Considerar la salud como resultante de la calidad de vida implica pensar en su conexión estructural con el desarrollo económico, la igualdad, la sostenibilidad ambiental y la movilización política de la sociedad. Significa volverla parte endógena, y no periférica, de la discusión de un modelo social y económico de desarrollo, de forma que una agenda para la salud avance más allá del debate sectorial aislado y se adentre efectivamente como orientación del patrón del desarrollo brasileño.

## 2. Aspectos institucionales, de gestión y políticos de la salud

La promulgación de la Constitución de 1988 pasó a conferir a la salud la condición de derecho universal, que debe ser garantizado y, por consiguiente, hecho efectivo con las múltiples políticas sociales y económicas. El SUS fue creado para dar cuenta de la asistencia y del cuidado, o sea, para promover y recuperar la salud. Entretanto, el derecho a la salud ha sido violado, postergado y utilizado como artificio para favorecer intereses particulares, ya sean político-partidarios, ya sean del mercado o incluso de gestores públicos.

A pesar de la Constitución Ciudadana, Brasil vivió entre 1990 y 2002 una institucionalidad francamente neoliberal en lo tocante a las políticas sociales, con el predominio de las fuerzas de mercado en la política económica, dirigida a la liberalización de la economía, la estabilización monetaria, el ajuste fiscal y la reducción del rol del Estado, tanto en el ámbito de la producción como en la de prestación de servicios<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Ana Luiza D'Ávila Viana y Hudson Pacífico da Silva, «Desenvolvimento e institucionalidade da política social no Brasil», en C. Vieira Machado, T. Vargas de Faria Baptista y L. Dias de Lima (eds.), *Políticas de saúde no Brasil: continuidade e mudanças*, cit., p. 37.

En este mismo periodo son introducidas en el país las bases neoliberales de la autorregulación y desregulación de los mercados, con el predominio del capital financiero en la orientación del patrón del desarrollo capitalista. Se inserta en este contexto la idea de la promoción individual del bienestar humano basado en la institucionalización dirigida a promover los derechos a la propiedad privada y al libre mercado y comercio. Sobre esa orientación Brasil desfiguró su recién nacida Constitución en lo que atañe a los consagrados derechos sociales.

El desvío del uso de los recursos del Presupuesto de la Seguridad Social para otras áreas de gobierno, que tuvo lugar al inicio de la década de 1990, fue el anuncio anticipado de decisiones dirigidas a la no implementación de las conquistas constitucionales que estaban reguladas en las leyes orgánicas de la salud, vetadas sustancialmente. La implementación del SUS conducida por el Ministerio de Salud, que requería la extinción del INAMPS, fue aplazada, imposibilitando y retardando el avance del proyecto constitucional de la Reforma Sanitaria. Más tarde, mientras las instituciones de la salud se ponían en marcha, la gestión del SUS fue sacrificada por la reforma del Estado, cuyo interés era sustituir el modelo burocrático de la Administración pública por un modelo gerencial con énfasis en los resultados<sup>9</sup>.

La gobernanza, o sea, el dimensionamiento del Estado, el fortalecimiento de su rol regulador y de su capacidad de ejecutar, de forma adecuada, las políticas públicas, unida al concepto de gobernabilidad como capacidad política del Estado para gobernar, conforma el norte de aquel modelo de reforma<sup>10</sup>. Al ser adoptadas, esas referencias compeleron aún más el proceso de la implementación del SUS y se orientaron a la creación de las agencias reguladoras del sector: la *Agência Nacional de Vigilância Sanitária* (ANVISA) y la *Agência Nacional de Saúde Suplementar* (ANS). Además de la creación de esta modalidad organizacional, en la misma época se introdujeron los nuevos formatos de las Organizaciones Sociales (OS) y de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP), tanto para el ejercicio de las funciones ejecutivas como para contribuir en la transformación del Estado intervencionista en Estado regulador.

La creación de esas modalidades organizacionales tuvo un fuerte impacto en la salud, cuya arquitectura institucional está basada en servicios públicos, pues se vio afectada por la transferencia de equipamiento público para esas instituciones de naturaleza privada. Los modelos que orientaron la creación

---

<sup>9</sup> Brasil, *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*, Brasília, Presidencia de la República, 1995. Disponible en <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acceso el 10 de enero de 2013.

<sup>10</sup> Luiz Carlos Bresser-Pereira, «Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle», *Cadernos MARE*, Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, núm. 1, 1997.

de las agencias reguladoras del sector, con autonomía política y de gestión para regular y fiscalizar el mercado y las empresas, volvieron aún más frágil la posibilidad de que el SUS condujese el sistema de salud con la autonomía necesaria para garantizar la primacía del interés público de la salud.

El cambio de gobierno en 2003 elevó las esperanzas en relación con las políticas sociales, particularmente la salud, cuya situación real se distanciaba significativamente del proyecto constitucional. La expectativa central era que se rompiesen las bases neoliberales por la ampliación y el fortalecimiento de la presencia del Estado en las políticas sociales, proporcionando bienestar y promoviendo los derechos sociales. Sin embargo, en el caso de la salud, hasta el presente momento, las políticas realizadas no han desestabilizado el núcleo de la agenda liberal, que avanza y amenaza el derecho universal a la salud.

Es cierto que el SUS cuenta con la simpatía y el interés de diversos sectores de la sociedad, ya que estos se ven beneficiados por el proyecto universalista de la salud, como en el caso de las industrias del sector o de los prestadores de servicios filantrópicos y privados. Pero el SUS que interesa a estos sectores ciertamente no es el mismo al que aspira la población, que demanda servicios eficientes y de calidad, con acceso disponible y sencillo. Este escenario de diversidad de intereses en relación con el SUS ha impedido cualquier movimiento eficaz para revertir el inmovilismo, ocasionado por el subfinanciamiento, las deficiencias de gestión y, particularmente, la ausencia o fragilidad reguladora de las relaciones entre el sector público y el sector privado de la salud.

En el análisis de la aparente convergencia de intereses es necesario distinguir las agendas involucradas en el juego político. Tales distinciones deben ser resaltadas y discriminadas de forma que sea posible reconocer los diferentes modos de inserción de la salud en el proyecto de desarrollo. Para reafirmar un programa no liberal para la salud, deberá darse un conjunto de cambios en la relación entre esta y la economía y en sus superficies de contacto con el modelo de la misma que ha venido siendo adoptado en Brasil, no necesariamente comprometido con la totalidad de los principios éticos, políticos y organizacionales del SUS. El modelo elegido desde el periodo explícitamente neoliberal aún prevalece. Su característica central es responder a un grupo de problemas de la oferta de servicios y, al mismo tiempo, alimentar las necesidades del mercado.

A pesar de lo mucho que se hizo, a lo largo de los veinticinco años de implementación del SUS se produjo un sistema lleno de contradicciones. Creado para ser universal, es utilizado esencialmente por las poblaciones cuya renta o inserción en el mercado de trabajo no permite su acceso a los servicios ofrecidos por los seguros médicos privados. El segmento de

la población que utiliza el SUS tiene poca capacidad para hacer oír sus reivindicaciones políticas en pos de mejoras en el acceso o de la calidad de los servicios. En este contexto, tal como en la agenda liberal, la búsqueda de la atención de salud opera como un derecho individual o de grupos que ascienden al derecho a un plan privado por medio de las negociaciones corporativas o laborales.

Los trabajadores formales, que antes de la creación del SUS habían estado vinculados a la Seguridad Social con la garantía de asistencia médica por parte del INAMPS, hoy ya han emigrado a los planes privados de seguros de salud subsidiados por las empresas y, especialmente, por el Estado a través de la desgravación fiscal. La población restante, antes excluida de la asistencia de la seguridad social, hoy dispone del SUS. Esto es mucho, pero la situación de la asistencia sanitaria ofrecida por el SUS continúa siendo ineficaz, de baja calidad, con cobertura limitada y distante de los anhelos y necesidades de la población.

Para el 73 por 100 de la población que depende exclusivamente del SUS, el modelo de salud ha priorizado la oferta de tecnologías de bajo coste, se ha enfocado en la atención primaria e implementado sobre la responsabilidad del contexto local municipal. Como resultado, el SUS ofrecido se aleja de un sistema integral basado en la oferta de diversos tipos de cuidados asistenciales y se ha caracterizado por una baja calidad, sin riesgos de competir con el mercado privado de la salud. No se trata aquí de rechazar los beneficios de la atención primaria, siempre que se asegure debidamente su articulación y el acceso a los demás servicios y niveles de complejidad para atender las necesidades de cuidado de la salud de la población.

El país ya está acostumbrado al hecho de que la salud despunte como el principal problema identificado por los brasileños en las investigaciones y encuestas preelectorales. La población sabe que el SUS, tal como está configurado a día de hoy, no atiende a sus necesidades. La salud no forma parte de los proyectos gubernamentales. Los sucesivos gobiernos, incluso defendiendo el SUS, han preferido el sentido común del tratamiento del asunto como gasto y problema, sin reconocer a la salud como un impulso para el desarrollo. ¿Pero cómo podrá la población disfrutar de los beneficios del crecimiento sin salud?

El proyecto político no liberal para la salud debe valorar una relación entre salud y desarrollo que promueva, sin restringirse a ello, el elemento constitutivo de los derechos sociales o individuales básicos. Este proyecto debe reconocer que la salud también genera un efecto indirecto sobre el crecimiento económico, resultado de su dimensión social, lo que implica la mejoría de las condiciones de vida de los trabajadores y del ambiente general para las inversiones. Esa comprensión fortalecerá el argumento del

gasto en salud como inversión, pues la salud es un factor indirecto de crecimiento. La trampa colocada por el proyecto de oposición a ese modelo pretende restringir el debate sobre salud y desarrollo a la dimensión de los recursos requeridos para financiar el sistema, a la incapacidad gerencial del sector público y a la responsabilidad y dimensión del Estado, articulados según los intereses del mercado.

Al igual que en los gobiernos anteriores, el gasto público en salud continúa siendo muy bajo: menos de 300 reales per cápita. La composición del gasto total en salud en 2008 indica que el gasto público contribuyó tan sólo con el 44 por 100. En 2000 ese porcentaje era del 40 por 100, es decir, no se han producido cambios significativos. No existe ningún país con un proyecto de política de salud universal con este nivel de gasto público. Datos de la OMS muestran que en 2008 el gasto público en salud representó el 73,1 por 100 del gasto total de ese rubro en los países de la OCDE y que el porcentaje de gasto en salud respecto a gasto público total fue del 15,7 por 100, mientras que en Brasil no sobrepasó el 6 por 100<sup>11</sup>.

El conjunto de las dimensiones analíticas sobre la situación de la salud converge en la necesidad de una mayor inversión pública en el sector. La aprobación de la reglamentación de la Enmienda Constitucional 29 definió el gasto en salud, pero no estableció cambios en el patrón de financiamiento para el SUS. Esto significa que el financiamiento sectorial continuará siendo incompatible con las necesidades y demandas colectivas en materia de salud.

La persistencia del subfinanciamiento del sistema público de salud provoca una interrogante sobre el compromiso real de los gobiernos posconstitucionales, incluyendo los más recientes, por implementar la salud y el sistema asistencial universal en los moldes preconizados por la Constitución, o sea, un SUS capaz de promover mayor equidad de acceso a servicios cualificados. Las decisiones relacionadas, adoptadas por los sucesivos gobiernos, parecen orientadas a inhibir la universalización real del derecho a la salud.

El fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado es esencial para la garantía de la salud. La gestión federal de la política de salud debe ser fortalecida para el cumplimiento del rol del Estado y de las instituciones públicas, pero también para la expansión de la protección social y la generación de oportunidades<sup>12</sup>. El establecimiento del Ministerio de Salud como autoridad sanitaria le reserva atribuciones exclusivas, entre las cuales destacan: insertar la salud en el nuevo modelo de desarrollo económico y social, en el núcleo de un sistema de protección social; garantizar las

---

<sup>11</sup> Carlos Augusto Graboys Gadelha y Laís Silveira Costa, «Saúde e desenvolvimento nacional: a gestão Federal entre 2003 e 2010», cit.

<sup>12</sup> Fundación Oswaldo Cruz, *A saúde no Brasil em 2030: diretrizes para a prospecção estratégica do Sistema de Saúde Brasileiro*, cit.

condiciones favorables para la mejoría de la salud de la población en todo el territorio nacional; contribuir efectivamente a la reducción de las desigualdades sociales y sanitarias; ejercer la coordinación federal de la política de salud; y promover la articulación internacional en el contexto de la salud global en el cual los temas de la vigilancia epidemiológica y sanitaria, la comercialización de productos o la reglamentación de la migración de los profesionales de la salud delimitan un vasto campo de desafíos<sup>13</sup>.

En la década de 1990 el Ministerio de Salud fue parco en la formulación de políticas y en la coordinación nacional del SUS, lo cual puede ser explicado como consecuencia, entre otros factores, de la ausencia de personal permanente y cualificado para formular e inducir políticas que es la tarea que se espera que desempeñe ese organismo. Los cambios ocurridos en este escenario tras 2003, con la incorporación de nuevos profesionales concursados, no fueron suficientes para resolver el grave problema de la fuerza de trabajo permanente, lo que contribuyó a dificultar los cambios en el Ministerio de Salud, permaneciendo el carácter burocrático de organización que opera por medio de acciones fragmentadas y desarticuladas, con baja capacidad técnica normativa y de inducción de políticas.

Desde el punto de vista de la política sanitaria, el primer Gobierno de Lula optó por la continuidad de la implementación de la atención primaria en todo el territorio nacional, que pasó a incluir las acciones de salud bucal del Programa Brasil Sonriente y, a pesar de los persistentes problemas de gestión que se pueden encontrar en todos los estados, vio su cobertura significativamente ampliada. El fortalecimiento de la red de atención especializada y de hospitales de tamaño medio, fundamental para la retaguardia y el soporte del cuidado integral, continúa como desafío.

En este periodo, la asistencia farmacéutica —que desde la creación en la década de 1960 de la Central de Medicamentos (CENE) no formó parte del conjunto de las prioridades de los gobiernos— pasó a contar con una política sólida de ampliación de la oferta de medicamentos para la red del SUS, con acceso universalizado por el programa de la Farmacia Popular.

La atención prestada a los casos de urgencia, iniciada en el gobierno anterior, ganó centralidad y fue expandida con la implementación de la Política Nacional de Atención a Urgencias, con el inicio de la operación del Servicio de Atención Móvil de Urgencia (SAMU) y la creación de las Centrales de Regulación Médica de las urgencias, garantizando el auxilio pronto e inmediato y la internación requerida en estos casos<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> A. L. D'Ávila Viana y H. Pacífico da Silva, «Desenvolvimento e institucionalidade da política social no Brasil», cit.

El reordenamiento y la reorganización del sistema obtuvieron la atención del Ministerio de Salud, que convocó a los diversos actores estatales y municipales para debatir nuevas estrategias de descentralización y gestión de la política de salud, agotadas por la ausencia de metas sanitarias, por la fragilidad de las relaciones interfederales y por la fragmentación de la financiación y la transferencia de los recursos federales. Este proceso desembocó en la formulación del Pacto por la Salud, basado en instancias de gestión participativa, en pactos y negociación, con la implicación del Ministerio de Salud y de las secretarías de los estados y municipios. Para Viana y Silva, el Pacto por la Salud inaugura un nuevo ciclo de descentralización del SUS, al fortalecer y garantizar la función de la planificación regional con la consecuente incorporación de las demandas del territorio. Bajo el Gobierno actual de Dilma Rouseff se arrojan nuevas iniciativas para perfeccionar la arquitectura y el reordenamiento del sistema, con la definición de las acciones de salud continuas de la regulación de la Enmienda Constitucional 29 y de las bases para la regionalización de salud<sup>15</sup>.

Las iniciativas de cambios en las modalidades de gestión del sistema o de sus instituciones en el periodo fueron bloqueadas por intereses corporativos, como en el caso de la creación de las fundaciones de derecho público, propuestas para solucionar graves situaciones de la gestión pública que dificultaban mejorías en la oferta de servicios a la población. De hecho, el incremento de la complejidad y el empuje de la demanda que verificamos actualmente presiona al Estado en pro de la incorporación de tecnologías, de la informatización y de la modernización administrativa, incluyendo estrategias de gestión de recursos humanos comprometidos con los servicios y con la asistencia a la población<sup>16</sup>.

La participación social y política en salud es uno de los principios del SUS y está institucionalizada sobre la forma de los consejos de salud y de las conferencias. En el periodo de Lula, el Consejo Nacional de Salud amplió su número de representantes, y se instituyó la presidencia del órgano colegiado por medio de elección, dejando de ser una prerrogativa del gestor federal. El modelo de participación social de salud inspiró a otros sectores y, desde el punto de vista institucional, está consolidado. Mientras tanto, al aspecto político y de efectividad aún le queda un largo recorrido por delante. El intenso debate sobre la salud en la sociedad y su significativa expresión en los órganos ejecutivos, en los parlamentos y hasta en los tribunales aún no han sido suficientes para asimilar su importancia real en la vida de las personas. Los consejos de salud, creados

---

<sup>15</sup> Brasil, Decreto n. 7508, de 28 de junio de 2011. Disponible en [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/D7508.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7508.htm). Acceso el 9 de enero de 2013.

<sup>16</sup> Lenir Santos, «Da reforma do Estado à reforma da gestão hospitalar federal: algumas considerações», *Seminário III: OS, OSCIP?* São Paulo, Fundação Estatal de Saúde/Cepam/Governo do Estado de São Paulo, 2007.

para formular y aprobar políticas y acompañar la gestión del SUS, acumulan problemas y dificultades, particularmente relacionados con sus atribuciones y funcionamiento<sup>17</sup>.

La frecuencia de las conferencias nacionales, como modelo de convocatoria de la sociedad civil para discutir de forma conjunta con el gobierno las directrices para las políticas sociales, aumentó durante la gestión de Fernando Henrique Cardoso, pero adquirió una mayor dimensión en los dos gobiernos de Lula, el cual convocó y realizó sesenta y dos conferencias. Es mérito de este último la ampliación de la capacidad y de la heterogeneidad de los representantes de la sociedad, incluyendo movimientos sociales, sindicatos, ONG, empresarios y entidades diversas. De la misma forma, se amplían notoriamente los sectores de políticas sociales que se sirven del método de las conferencias para definir sus directrices.

El impacto de las conferencias no es homogéneo; algunos sectores, como en el caso de las secretarías de igualdad racial, derechos humanos y políticas para las mujeres, destacan en la atención a los resultados de las conferencias para el direccionamiento de sus políticas. Sin embargo, la influencia de las conferencias nacionales no se limita al poder ejecutivo, como quedó demostrado por medio del estudio que analizó el impacto de estas en la producción legislativa brasileña a lo largo del periodo posterior a 1988, mostrando evidencias de que la producción legislativa fue puesta en acción por los resultados del proceso participativo de las conferencias nacionales<sup>18</sup>. La ampliación de esta práctica participativa y deliberativa fortalece la democracia representativa, pero en términos de eficacia debe considerarse que la producción de recomendaciones y directrices es sistemáticamente ignorada en la formulación de planes y políticas. Durante los gobiernos de Lula hubo un incentivo a la participación popular en todas las políticas públicas, con predominio de la inserción de la sociedad en el aparato del Estado para garantizar las demandas sociales. La identidad y proximidad política entre el gobierno y la mayoría de los movimientos sociales merece ser mejor analizada a partir de la baja incorporación de las demandas sociales a las políticas públicas.

Existe un consenso entre demógrafos y epidemiólogos sobre la explosión del consumo de servicios de salud en las próximas décadas, fruto del evidente envejecimiento poblacional y sus consecuencias directas para el sector. El modelo de la atención primaria y de la promoción de la salud que viene siendo implementado en el país podrá tener impacto en procesos asistenciales en el futuro, particularmente sobre el conjunto de las

---

<sup>17</sup> Soraya Vargas Cortes *et al.*, «Conselho Nacional de Saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e sociais», en S. Vargas (ed.) *A participação e saúde no Brasil*, Río de Janeiro, Editorial Fiocruz, 2009.

<sup>18</sup> Thamy Pogrebinski *et al.*, *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*, Río de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Río de Janeiro, 2010.

enfermedades infecciosas en general, que aún tienen una alta carga de morbilidad o potencial epidémico<sup>19</sup>. Pero esa estrategia no será suficiente para contener la demanda de atención especializada para enfermedades crónico-degenerativas. En este contexto, es fundamental advertir que la ausencia de una base productiva de la salud y el incipiente estadio de las industrias nacionales agravarán fuertemente la capacidad del sistema para responder a las demandas sociales. Desde esa perspectiva, es preciso que el país se prepare, fortaleciendo su base productiva con los mecanismos de la gestión moderna, con alta capacidad de producción de conocimiento e incorporación de tecnologías, tanto en lo que respecta a las alternativas terapéuticas como en el caso de las diagnósticas, o incluso en relación con los servicios asistenciales. El desvío de este camino compromete la universalidad y tendrá en el futuro un coste alto para el país.

En 2007 Viana y Elias alertaban sobre los riesgos de la frágil capacidad de producción nacional de equipos, suministros y medicamentos para la salud, ya que genera una alta dependencia externa, y, en la práctica, configura uno de los mayores obstáculos a la consolidación de un sistema de cuño universal. Se debe considerar que esta dependencia supone una amenaza a la soberanía nacional y una debilidad económica y social en relación con el carácter estratégico del complejo médico industrial de la salud<sup>20</sup>.

Debe ser reconocida la existencia de un movimiento virtuoso de fortalecimiento de la producción e innovación tecnológica en la salud materializado en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) de la Salud, que se conoce como «Mais Saúde» [Más Salud], creado en el segundo Gobierno de Lula. Pero este movimiento es aún insuficiente para provocar cambios en la evolución de la balanza comercial del complejo económico industrial de la salud, cuya evolución negativa es marcada: de 3 a 9,51 millardos entre 2003 y 2010<sup>21</sup>.

El escenario de los intereses públicos y privados, mercantiles y capitalistas, enredados en las políticas sanitarias ofrece importantes elementos para la identificación de las contradicciones de los espacios de acción reguladora del Estado. Un estudio realizado en 2012 por Ligia Bahia<sup>22</sup> sobre las relaciones entre lo público y lo privado en los últimos años en Brasil, advierte de lo ilusoria que es la aparente estabilidad de la demanda poblacional de

<sup>19</sup> Fundação Oswaldo Cruz, *A saúde no Brasil em 2030: diretrizes para a prospecção estratégica do Sistema de Saúde Brasileiro*, cit.

<sup>20</sup> Ana Luiza D'Ávila Viana y Paulo Eduardo M. Elias, «Saúde e desenvolvimento», *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 12 (suplemento), pp. 1765-1777, noviembre de 2007.

<sup>21</sup> Alice-Web/MDIC, 2011, citado en Carlos Augusto Grabois Gadelha y Laís Silveira Costa, «Saúde e desenvolvimento nacional: a gestão federal entre 2003 e 2010», cit.

<sup>22</sup> L. Bahia, «Financeirização da assistência médico-hospitalar no governo Lula», en C. Vieira Machado, T. Wargas de Faria Baptista y L. Dias de Lima (eds.), *Políticas de saúde no Brasil: continuidade e mudanças*, cit., pp. 91-113.

planes de salud privados, que se viene manteniendo en torno al 25 por 100 de la población. La autora llama la atención ante la grave financiarización del sector, que a día de hoy se ha consolidado como un mercado cuyos movimientos han alterado la magnitud y los regímenes de propiedad de las empresas, configurando una real privatización sectorial.

La investigadora identifica un cambio radical de actitud de las empresas que, durante el primer Gobierno de Lula, no ahorraron críticas a las tentativas de intervención del Estado en la garantía a los asegurados de coberturas asistenciales de los planes o en relación con los reajustes autorizados por el gobierno. Esa tensión inmovilizó parte de las iniciativas gubernamentales, pero en 2007 comenzaron a ser divulgados los elevados lucros y el crecimiento del capital de esas empresas y, gradualmente, se crearon oligopolios cuya estrategia era el desplazamiento hacia los territorios nacionales de mayor renta, en franca disputa de mercados. La Agencia Nacional de Salud Complementaria no ofreció resistencias a las negociaciones de compra y venta, incluyendo la entrada de capital internacional. Al poco tiempo, las empresas asumieron el mando de los cargos más importantes de aquella institución reguladora<sup>23</sup>.

A partir de las reglas de convivencia entre los sectores público y privado fue definido un mecanismo de reembolso de los gastos realizados por el SUS a los asegurados de planes privados, que nunca se cumplió efectivamente. A pesar de que la Constitución brasileña especifica que la asistencia a la salud es un derecho social universal y que los recursos deben ser distribuidos en virtud de las necesidades de utilización y no de la capacidad de pago, una parte de los ciudadanos tiene la cobertura de los planes privados de salud y, al mismo tiempo, usa los servicios del SUS. Esa situación configura una especie de injusta doble cobertura para aquellos que pueden pagar o son financiados por los empleadores<sup>24</sup>. Es necesario que quede claro que el problema reside en el hecho de que los planes de salud reciben las contribuciones de los asegurados y no aseguran los servicios correspondientes oportunamente. La utilización del SUS, en este panorama, configura otro subsidio público (oculto) al sector privado.

### 3. Algunos interrogantes y retos

Los objetivos sectoriales encuentran barreras y contradicciones en el interior del propio modelo de desarrollo del país. El agravamiento de la crisis actual impone fortalecer la defensa de la salud como derecho social universal, enfrentándose a las contradicciones y obstáculos del proyecto de desarrollo en curso en el país. La ausencia de alternativas vigorosas, con la

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Carlos Octávio Ocké-Reis, *SUS, o desafio de ser único*, Río de Janeiro, Editora Fiocruz, 2012.

acentuación de las contradicciones impuestas actualmente a la efectividad del derecho universal a la salud, nos encamina hacia la irreversibilidad de la mercantilización y financiarización de la salud, aproximando a Brasil al perverso modelo estadounidense, excluyente y deficiente para los pobres, tecnológico, sofisticado y resolutivo para los que pueden pagarlo.

La búsqueda de eficiencia de los gastos en salud no puede eludir la necesidad de cambio del modelo de asistencia con la efectiva integración de las redes asistenciales. No puede haber diferenciación en la calidad de la atención a las necesidades de cuidados a la salud entre las poblaciones cubiertas y no cubiertas por los planes privados de salud. Deben ser garantizados el acceso, la prestación y el uso definidos de acuerdo con la necesidad de los usuarios, y no por la lógica de la capacidad de pago<sup>25</sup>. Las redes, que no deberían ser organizadas por patología, sino en virtud de la población del territorio, deben proporcionar la integración de los servicios de asistencia en el espacio territorial, con vistas a la atención resolutiva integral de las necesidades y demandas de aquella población, operando de forma integrada horizontal y verticalmente e involucrando los diversos niveles de complejidad de los servicios de salud. La reciente implementación del Carnet Nacional de Salud podrá ofrecer una contribución efectiva a la necesaria gestión articulada del sector público y entre este y el sector privado<sup>26</sup>.

Es urgente retomar la reforma sanitaria y una agenda política para la salud, de modo que se eviten malas prácticas que hoy amenazan insidiosamente al SUS y conducen al sector público de salud al retorno al pasado, cuando era guardián exclusivo de la salud de los pobres. Este modelo fue actualizado para servir al sector privado y garantizarle más beneficios, lo que ocurre por medio de la cobertura de procedimientos y medicamentos de alto coste aún no incorporados al listado de los procedimientos obligatorios de los planes de salud y también de subsidios concedidos al sector privado por mecanismos de deducciones tributarias y favores fiscales camuflados<sup>27</sup>. La actualización de los objetivos y estrategias de salud nacionales requiere, para sostenerse, la construcción de nuevos consensos y pactos sociales y políticos. Para seguir la senda constitucional, este proceso debe producir nuevas alternativas en política económica y tributaria, así como la reorientación del proceso de desarrollo.

El centro del proceso de desarrollo debe ser desplazado de los intereses del mercado y del consumo a los objetivos de las políticas sociales básicas<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> José Noronha, «Financiamento da saúde: o SUS e as serpentes que já saíram dos ovos». Disponible en <http://www.cebes.org.br/verBlog.asp?idConteudo=2585&idSubCategoria=30>. Acceso el 10 de enero de 2013.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> C.O. Ocké-Reis, *SUS, o desafio de ser único*, cit.

El gran reto implica la formación de una masa crítica que establezca las bases estructurales necesarias para la consolidación de los derechos sociales.

En la trayectoria del desarrollo brasileño de las últimas décadas tuvo lugar una fuerte sustitución de importaciones, pero, al mismo tiempo que tal cambio engendró elevadas tasas de crecimiento, acentuó las desigualdades sociales y regionales, agravadas por la ausencia de capacitación tecnológica endógena a lo largo de este periodo. En este contexto, es un reto avanzar en un proyecto político democrático para la salud. Este proyecto es incompatible con el capitalismo brasileño, que no logra sostenerse: es excluyente desde el punto de vista social y dependiente en lo que atañe al conocimiento y a la capacidad de innovación. La (re)construcción del Estado para aproximarse y actualizar los avances de la Constitución de 1988 precisa respuestas a algunas preguntas.

¿Cómo revertir la lógica de favorecimiento al mercado sectorial, que desde 1968 recibe beneficios por medio del gasto fiscal? O sea, ¿cómo revertir la ayuda que el Estado brasileño ofrece al crecimiento y fortalecimiento del sector privado en beneficio del sector público?

¿Cómo resolver el problema del financiamiento sostenible y suficiente para el SUS cuando la sociedad brasileña, desde la clase media gobernante, lo desconoce o tiene información tan sólo a través de la prensa, que conscientemente actúa contra los derechos sociales o defiende de modo explícito la privatización del sector?

¿Cómo ampliar la presencia política de la sociedad, de los trabajadores y de las organizaciones sociales en la salud a fin de ampliar la conciencia sanitaria y política sobre los derechos?

¿Cómo cambiar el perfil del Estado en la regulación del sector privado, preservando los intereses públicos? ¿Cómo revertir la lógica capitalista de los subsidios y del gasto fiscal al servicio del mercado de los planes de salud, hoy vinculados al capital financiero internacionalizado, en favor de los intereses públicos?

¿Cómo ampliar la gobernabilidad del Estado sobre el sector privado de salud, para ir más allá del perfil de acción de la ANS, a partir de los principios preconizados por la Constitución, de forma que el Sistema de Salud se vuelva realmente único, considerando el desequilibrio actual existente debido a la dependencia del sector privado del Estado brasileño?



## LA BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD: DIEZ AÑOS DE POLÍTICA EDUCATIVA EN BRASIL

Pablo Gentili y Dalila Andrade Oliveira

Me siento orgulloso –y en este caso es un orgullo muy personal que encierra incluso hasta un poco de vanidad– de pasar a la historia como el único presidente sin título universitario, que, sin embargo, ha sido quien ha creado más universidades en este país. [...] Ayer recibí una carta de un hombre, conductor de autobús, agradeciendo no simplemente la formación de su hijo en biomedicina, sino también su propia formación en derecho. Los dos por el programa PROUNI. Todo esto sucedió porque, de forma sabia, tras años de miedo y prejuicios, el pueblo decidió probar y poner a uno de los suyos para gobernar este país.

Luiz Inácio Lula da Silva, entrevista realizada por E. Sader y P. Gentili.

DESPUÉS DE UNA década de Gobierno del Partido de Los Trabajadores (PT), muchos cambios han tenido lugar en la educación brasileña. El presidente Lula, cuya historia es semejante a la de muchos brasileños, obrero metalúrgico, sindicalista y migrante nordestino en São Paulo, puso siempre de relieve que una de las marcas de su gobierno debía ser la ampliación de las oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo de los más pobres, de los ignorados y postergados por las políticas de privilegio y exclusión que las élites construyeron durante buena parte de la historia brasileña. Una política educativa de calidad para los excluidos, que haga del derecho de todos a la escuela, su horizonte y su reto. Una política educativa en busca de la igualdad negada al pueblo brasileño. Los grandes méritos de la acción gubernamental en el campo educativo durante la última década deben ser interpretados a la luz de ese objetivo inspirador y promotor de iniciativas, programas y planes que se multiplicaron, transformando la fisonomía de la educación brasileña. Asimismo, a la luz de esa gran meta debe realizarse un balance de lo sucedido en la política educativa desde el inicio del mandato del presidente Lula, tanto en lo que respecta a sus conquistas como a sus límites.

En el campo educativo, el programa de gobierno que llevó a Luis Inácio Lula da Silva a la presidencia de la República fue llamado «Una escuela del

tamaño de Brasil». Después de más de una década de reformas neoliberales, tras más de veinte años de dictadura militar, eran muchos los anhelos de justicia social y democracia. La educación, considerada por la izquierda como un derecho social indispensable para el disfrute de otros derechos, estaba en el centro del debate. El PT, en su campaña, recogería y reafirmaría esa bandera, asociándola a la lucha contra la desigualdad, por la necesidad de una transformación radical de la injusta distribución de la renta, y por una imperiosa recuperación del crecimiento económico en el país. La educación no era solo reconocida como una política pública fundamental para la construcción de la democracia, un discurso que el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso afirmaba defender, pero en el marco de un intenso programa de ajuste estructural, privatizaciones y alta concentración del ingreso. La educación era entendida como un bien público necesario para la ampliación de una esfera de derechos históricamente negada al pueblo brasileño. Construir una escuela «del tamaño de Brasil» significa instituir en el país un espacio público promotor de justicia social, derechos ciudadanos, participación e igualdad. Una escuela cada vez más democrática en una nación que fuese realmente de todos los brasileños y brasileñas, no de aquellos que dicen interpretar sus necesidades y nunca gobernaron en su nombre.

En este sentido, el gobierno democrático popular iniciado por Lula revirtió significativamente el proceso de desinversión social que había caracterizado el gobierno neoliberal de su antecesor. De hecho, durante los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), las políticas sociales sufrieron recortes significativos, especialmente aquellas de carácter universal, a través de la búsqueda de la focalización en grupos específicos, y del traspaso de las capas medias al mercado<sup>1</sup>. A partir de 2003, las políticas públicas orientadas a promover una mejor distribución del ingreso y el acceso de los más pobres a una amplia esfera de derechos aumentaron significativamente. El aumento progresivo y sistemático del gasto público social durante los dos gobiernos del presidente Lula es una clara evidencia de ello, llegando a los 638,5 millardos de reales, esto es, al 15,24 por 100 del PIB.

Durante la última década, la educación como política social sufrió importantes cambios que marcaron definitivamente a la sociedad brasileña. Esos cambios tienen su origen en procesos complejos, a veces ambivalentes o incluso contradictorios. Sea como fuera, en esos poco más de diez años, fueron tomadas importantes iniciativas para ampliar y asegurar el derecho a la educación, especialmente en lo que se refiere a la universalización de la educación básica y su mejoramiento y a la democratización del acceso a la educación superior.

---

<sup>1</sup> Véase Pierre Salama y Jacques Valier, *Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo*, São Paulo, Nobel, 1997, y Sônia Draibe, «A política social no período FHC e o sistema de proteção social», *Tempo Social*, São Paulo, vol. 15, núm. 2, p. 63-102, noviembre de 2003.

En la educación básica, merece destacarse la ampliación de la obligatoriedad escolar por medio de la Enmienda Constitucional n. 59 de 11 de noviembre de 2009, que alteró los artículos 208, 211, 212 y 214 de la Constitución Federal brasileña, estableciendo la obligatoriedad y gratuidad de la educación básica para los individuos entre cuatro y diecisiete años de edad y asegurando inclusive su oferta gratuita para todos los que no tuvieran acceso a ella en la edad apropiada. La educación básica en Brasil comprende tres etapas: educación infantil, enseñanza primaria y enseñanza media. Es responsabilidad fundamental de los municipios la oferta de educación infantil y de la enseñanza primaria, y de los estados la enseñanza media. Esta expansión de la obligatoriedad escolar ha representado un gran reto para los estados y municipios en Brasil, pues la ampliación de la cobertura se da en las dos puntas del nivel básico de enseñanza, la educación infantil y la enseñanza media, justamente las etapas que fueron más penalizadas en las políticas neoliberales de la década de 1990, ya que el financiamiento público estaba focalizado en la enseñanza primaria.

Otra medida que merece subrayarse se manifestó también con una Enmienda Constitucional, la n. 53, de 19 de diciembre de 2006, que ofrece una nueva redacción al inciso 5 del artículo 212 de la Constitución federal y al artículo 60 del Acto de Disposiciones Constitucionales Transitorias. Por medio de esta enmienda, el gobierno creó el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización del Magisterio (FUNDEB). La iniciativa fue reglamentada por la Medida Provisoria n. 339, de 28 de diciembre de 2006, y después por la Ley n. 11.494, de 20 de junio de 2007. Ese fondo, con una duración prevista de catorce años, representó una importante ampliación en relación con el Fondo de Financiamiento y Manutención de la Enseñanza Primaria y de Valoración del Magisterio (FUNDEF), por establecer e incluir el financiamiento de las tres etapas constitutivas de la educación básica: educación infantil, enseñanza primaria y enseñanza media. Esas dos medidas, promovidas a partir de alteraciones significativas en la Constitución Federal, contaron con una actuación decisiva del gobierno federal.

Como consecuencia de tales cambios, tras décadas de luchas constantes en busca de su valorización, los docentes de educación básica en Brasil obtuvieron una importante conquista: la institución del Piso Salarial Profesional Nacional (PSPN), por medio de la Ley n. 11.738/2008. La institución del PSPN, aún en niveles muy bajos, representó el reconocimiento de los docentes como profesionales que desempeñan un importante papel en la sociedad brasileña, al obligar a los veintiséis estados de la Federación y al Distrito Federal, así como a los 5.564 municipios existentes a pagar un mismo valor mínimo para los que ingresan o trabajan en la educación básica pública. La institución del PSPN recupera y fortalece también la

noción de carrera profesional, debilitada por la degradación sufrida por las condiciones de trabajo en las redes públicas estatales y municipales en las últimas décadas del siglo pasado.

## 1. La democratización de la enseñanza superior

Durante sus dos mandatos, el presidente Lula intentó también desarrollar políticas de ampliación del acceso a la educación superior, proceso que ganó especial fuerza desde que Fernando Haddad asumió la gestión del Ministerio de Educación (MEC) en 2005. La presidenta Dilma Rouseff dio continuidad a este proceso.

La primera acción realmente incisiva en esa dirección fue la creación del *Programa Universidade para Todos* (PROUNI) por medio de la Ley n. 11.096/2005, que concede becas de estudio integrales y parciales (50 por 100) en instituciones privadas de enseñanza superior, en cursos de graduación y secuenciales de formación específica a estudiantes brasileños de bajos ingresos. El PROUNI está orientado a un público específico, los egresados de la enseñanza media en situación de pobreza. Los aspirantes a becas integrales deben acreditar ingreso bruto familiar, por persona, de hasta 1,5 salario mínimo. Para las becas parciales (50 por 100), el ingreso bruto familiar debe ser de hasta 3 salarios mínimos por persona. Hasta 2012 el PROUNI atendió a más de un millón de estudiantes, disfrutando el 67 por 100 de ellos de beca integral, como se puede ver en el Cuadro 1<sup>2</sup>.

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BECAS OFERTADAS POR EL PROUNI (2005-2012)

Año	Tipo de beca		
	Integral	Parcial	Total
2005	71.905	40.370	112.275
2006	98.698	39.970	138.668
2007	97.631	66.223	163.854
2008	99.495	125.510	225.005
2009	153.126	94.517	247.643
2010	125.922	115.351	241.273
2011	129.672	124.926	254.598
2012	150.870	133.752	284.622

Fuente: MEC.

<sup>2</sup>Véase el sitio de PROUNI: [siteprouni.mec.gov.br/o\\_prouni.php](http://siteprouni.mec.gov.br/o_prouni.php).

La notable expansión de las oportunidades de acceso a la enseñanza superior para la población más pobre fue, en buena medida, garantizada mediante un aprovechamiento socialmente más justo de las vacantes disponibles en las universidades privadas, cuya ampliación fue producto de las políticas de mercantilización educativa promovidas durante el Gobierno de FHC. De hecho, durante la gestión del ministro de Educación de este, Paulo Renato Souza, el número de instituciones de enseñanza superior privadas pasó de 684 en 1995 a 1.442 en 2002. O sea, un crecimiento de más del 200 por 100. Las instituciones públicas a su vez pasaron de 210 en 1995 a 195 en 2002. El crecimiento de los alumnos matriculados en la enseñanza superior privada fue también significativo, pasando de 1.059.163 en 1995 a 2.428.258, en 2002. Un aumento de casi 230 por 100. Los estudiantes de las instituciones de enseñanza superior públicas pasaron de 700.540 en 1995 a 1.051.655 en 2002; o sea, un crecimiento de cerca del 50 por 100, muy inferior al de las instituciones privadas.

En resumen, el PROUNI fue una iniciativa del Gobierno de Lula que, aunque muy criticada por algunos sectores, contribuyó a democratizar y dinamizar el acceso a un conglomerado de instituciones que se habían beneficiado de la generosidad privatizadora y desreguladora del Gobierno FHC. Aún con sus limitaciones, el PROUNI no hizo otra cosa sino dotar de un sentido público y social a un segmento del sistema educativo marcado por la arbitrariedad, el clientelismo, la especulación, la baja calidad, el interés de lucro y la falta de control estatal. De la misma forma, pone en evidencia el interés puesto por el Gobierno de Lula y por la gestión de su ministro de Educación, Fernando Haddad, en hacer uso de todos los medios a su alcance para promover la democratización de la educación como instancia ineludible en el proceso de democratización de la sociedad brasileña. Con esa acción, el Gobierno de Lula optó por disciplinar y reglar la educación superior privada en el país, al mismo tiempo que permitió que más de un millón de jóvenes pobres se convirtieran en la primera generación de estudiantes en sus respectivas biografías familiares. Lo que el Gobierno de Fernando Henrique privatizó en el campo universitario, el Gobierno de Lula lo intentó dotar de contenido social y potencial democratizador. No parece haber sido poco: el crecimiento de la matrícula universitaria promovida por el Estado (en el subsistema privado) fue espectacular en los últimos diez años. La diferencia del crecimiento experimentado en el periodo 1995-2002 fue resultado de un aumento en la distribución de oportunidades para los sectores históricamente excluidos en vez de una expansión en busca de lucro.

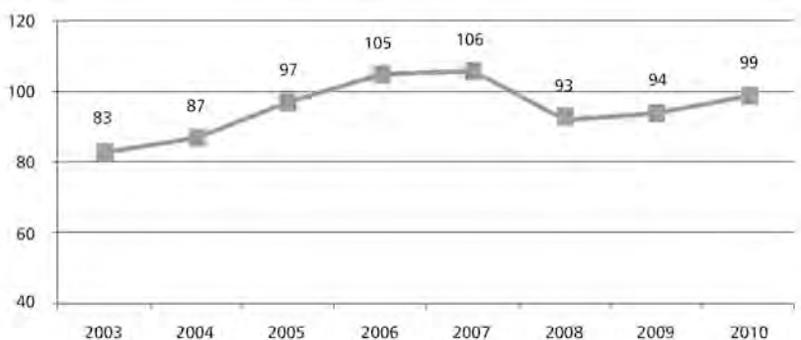
Otra importante acción del Gobierno de Lula, dirigida a la ampliación de la educación superior, fue la creación del Programa de Apoyo a los Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI), que tuvo como principal objetivo ampliar el acceso

y la permanencia en las instituciones universitarias federales. El gobierno incentivó, por medio del REUNI, a las universidades públicas nacionales a promover la expansión física, académica y pedagógica de la red federal de educación superior. El programa fue instituido por Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007, constituyendo una de las acciones que integran el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE). Sus iniciativas contemplan el aumento de plazas en los cursos de graduación, la ampliación de la oferta de cursos nocturnos, la promoción de innovaciones pedagógicas, y el combate al abandono, entre otras metas orientadas a disminuir las desigualdades sociales y educativas en el país<sup>3</sup>, como lo demuestran las Figuras 1 y 2.

Paralelos al REUNI, otros programas y medidas fueron desarrollados con el objetivo de democratizar el acceso a la educación superior de sectores históricamente excluidos. El resultado de esas políticas puede observarse en la transformación significativa del perfil de los alumnos de las universidades federales en Brasil, como lo demuestra un reciente estudio realizado por la *Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior* (ANDIFES), cuyos resultados se recogen en los Cuadros 2 y 3.

FIGURA 1

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR FEDERAL (2003-2010)

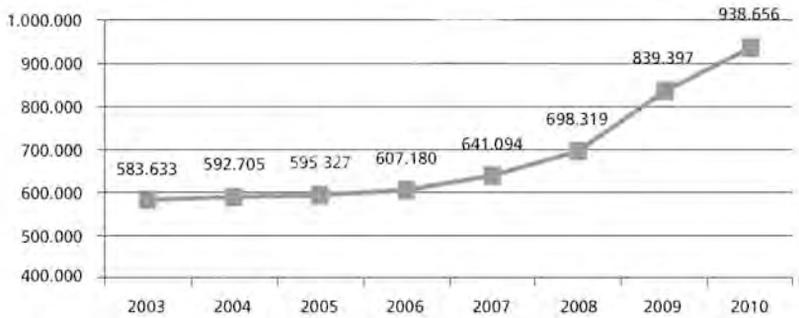


Fuente: MEC/INEP.

<sup>3</sup> Véase el sitio del REUNI: [reuni.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25&Itemid=28](http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=28).

FIGURA 2

## EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MATRÍCULAS EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR FEDERAL (2003-2010)



Fuente: MEC/INEP.

CUADRO 2

## PORCENTAJE DE ESTUDIANTES POR RAZA/COLOR/ETNIA EN 2003-2004 Y 2010

Raza/color/etnia	Investigación 2003-2004 (%)	Investigación 2010 (%)
Blanca	59,4	53,93
Negra	5,9	8,72
Indígena	2	0,93
Amarilla	4,5	3,06
Parda	28,3	32,08

Fuente: ANDIFES y Forum Nacional de Pro-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), 2004 y 2010.

Las políticas de promoción de la igualdad en la educación superior ganaron fuerza y un gran potencial con la aprobación y reglamentación de la Ley n. 12.711/2012, que instituyó cuotas en las universidades públicas federales y en los institutos técnicos federales. La nueva ley consolidará un proceso de expansión universitaria iniciado hace diez años. Los gobiernos de Lula y Dilma serán reconocidos como aquellos que promovieron una mayor democratización de la enseñanza superior en la historia de Brasil.

## CUADRO 3

TIPO DE ESCUELA DE ENSEÑANZA MEDIA CURSADA MAYORMENTE POR EL ESTUDIANTE EN 1996-1997, 2003-2004 Y 2010

Escuela (totalmente o en su mayor parte)	Investigación 1996-1997 (%)	Investigación 2003-2004 (%)	Investigación 2010 (%)
Pública	45,04	46,2	50,39
Privada	54,96	52,9	49,61
No se aplica	-	0,9	-

Fuente: ANDIFES y FONAPRACE, 1997, 2004 y 2010.

## 2. Avances en el segundo mandato del presidente Lula

Vale destacar también que el primer mandato del presidente Lula estuvo marcado por los obstáculos y por la dificultad de ruptura con la reforma educativa heredada de su antecesor. El cambio de dos ministros, primero Cristovam Buarque (2003-2004) y después Tarso Genro (2004-2005), limitó la posibilidad de desarrollar acciones regulares y estructurales, dando origen a iniciativas dispersas, y a un gran número de programas especiales, dirigidos a un público focalizado<sup>4</sup>, básicamente a la población infantil o joven más pobre. Aún así, la contribución de la educación a la promoción de una política social más justa fue relevante. La tasa de miseria cayó un 8 por 100 en 2004 con relación a 2003, primer año de mandato del presidente Lula. En el mismo año, más de 8 millones de personas salieron de la pobreza. En ese sentido, la educación cumplió un importante rol en la promoción de políticas sociales dirigidas a los más vulnerables: la *Bolsa Família* y los programas para la juventud, como el *Projovem*<sup>5</sup> y *Primeiro Emprego*<sup>6</sup> entre otros, fueron importantes acciones para la distribución de la renta entre los segmentos económicamente más vulnerables.

No obstante, los cambios más significativos para la educación ocurrieron en el segundo mandato del presidente Lula. Merece la pena destacar la institución, por medio de un decreto, del *Plano de Desenvolvimento da*

<sup>4</sup> Dalila A. Oliveira, «As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências», *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Recife, vol. 25, núm. 2, mayo-agosto de 2009.

<sup>5</sup> La Ley n. 11.129, de 30 de junio de 2005, instituyó el *Programa Nacional de Inclusões de Jovens* (PROJOVEM), programa de urgencia y experimental destinado a ejecutar acciones integradas que propicien, en la forma del curso previsto en el artículo 81 de la Ley n. 9394, de 20 de diciembre de 1996, la elevación del grado de escolaridad de los jóvenes brasileños, con miras a la terminación de la enseñanza básica.

<sup>6</sup> La Ley núm. 10.748/2003 creó el Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo para los Jóvenes.

*Educação* (PDE), que reunió decenas de programas que abarcan desde la educación básica –incluyendo todas sus etapas y modalidades– hasta la enseñanza superior. Creado por medio del Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, el *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, constituye un instrumento orientado a reglamentar el régimen de colaboración entre la Unión, los estados y los municipios, involucrando incluso la participación de las familias y de la comunidad, mediante programas y acciones de asistencia técnica y financiera destinados a la movilización social por la mejora de la calidad de la educación básica.

La institución del PDE vino acompañada por la creación del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), un indicador de la calidad en la educación. El IDEB mide el desempeño del sistema, estableciendo una escala de 0 a 10. El índice, elaborado por el *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* (INEP), pretendió mostrar las condiciones efectivas de enseñanza en Brasil, estableciendo una meta para ser alcanzada para 2022: la fijación del promedio 6 en la educación básica brasileña, equiparándose al resultado obtenido por los países de la OCDE en el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA)<sup>7</sup>.

A partir del análisis de los indicadores del IDEB, el MEC ofreció apoyo técnico y financiero a los municipios con índices insuficientes de calidad de la educación. El aporte de recursos fue realizado con la adhesión al Compromiso Todos por la Educación y la elaboración del Plan de Acciones Articuladas (PAR). Por medio del PAR, el gobierno federal presta asistencia técnica y apoyo a los municipios, intentando establecer alianzas para mejorar la calidad de la enseñanza. A partir de ese instrumento, el MEC trazó metas de desempeño bianuales para cada escuela y cada red hasta 2022. Con el IDEB, los sistemas municipal, estatal y federal de enseñanza pasaron a tener objetivos de calidad que deben ser alcanzados, porque tales sistemas se comprometieron con el plan de metas establecido, acordando que el patrón de calidad es el señalado por aquel.

Además de estas medidas, durante los últimos años, el Consejo Nacional de Educación (CNE) reformuló las directrices para la educación básica, entendiéndolo que la opción por la diversidad en el sistema educativo presupone un difícil equilibrio entre la flexibilidad curricular y el cumplimiento de los requisitos que deben observar todos los ciudadanos brasileños. Se aprobaron las Directrices Curriculares Nacionales (DCN) para la educación infantil, la enseñanza primaria, la enseñanza media y la educación profesional y técnica de nivel medio.

---

<sup>7</sup> El programa PISA está destinado a la evaluación de estudiantes de quince años de edad, fase en la que, en la mayoría de los países, los jóvenes terminaron o están terminando la escolaridad mínima obligatoria. Las evaluaciones del PISA comprenden los dominios de lectura, matemática y ciencias, para conseguir una evaluación amplia de conocimientos, habilidades y competencias insertas en diversos contextos sociales y se realizan cada tres años.

Sin duda, la definición de las Directrices Curriculares Nacionales y la fijación de parámetros de eficiencia definidos en el IDEB han creado y crearán una tensión en la gestión de la política educativa del gobierno popular: ¿cómo adecuar los proyectos pedagógicos a la realidad local y, al mismo tiempo, responder a los niveles fijados en los resultados generales del IDEB? De la misma forma, resulta ambivalente la necesaria política de reconocimiento docente, que pretende incentivar políticas que contribuyan a la mejora de la formación, de las condiciones de trabajo y de las remuneraciones de los trabajadores de la educación, cuando la carrera docente permanece a cargo de los estados y municipios que son responsables de la educación pública básica.

Se observa que el atractivo de la carrera docente pasó a ser preocupación constante del MEC desde el Gobierno del presidente Lula. En este sentido, el gobierno federal intentó desarrollar políticas, algunas ya mencionadas, que aseguraran en el plano legal mayores derechos y garantías a los profesionales de la educación básica, aún cuando algunas de ellas padecen de la incapacidad o incluso del desinterés de los gestores de los estados y municipales en hacerlas efectivas. Un buen ejemplo es el incumplimiento de la ley que establece el umbral salarial nacional. En un cuadro recientemente publicado por la Confederación de Trabajadores de la Educación, se observa que dieciocho estados aún no cumplen la ley bien porque no pagan el valor del umbral como salario base, bien porque no respetan el destino del límite máximo de dos tercios de la carga horaria para el desempeño de actividades de interacción con los educandos, debiéndose dedicar un tercio a actividades extracurriculares<sup>8</sup>.

La Ley n. 11.738/2008, que instituye el umbral salarial profesional nacional, conforme se ha comentado, y la creación del *Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica* (PARFOR) y del *Profuncionario* son políticas desarrolladas durante el Gobierno de Lula, con miras a la valorización de los profesionales de la educación, y merecen ser destacadas.

Mediante el Decreto n. 6.755, de enero de 2009, el MEC instituyó la política nacional de formación de los profesionales del magisterio de educación básica, con la finalidad de organizar los planes estratégicos de la formación inicial y continuada de acuerdo con los criterios educativos consensuados en los foros estatales permanentes de apoyo a la formación docente. La *Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior* (CAPES) fue responsable de la inducción, el fomento y la evaluación de los cursos en el ámbito del PARFOR. El PARFOR es presentado como «resultado de un conjunto de acciones del MEC, en colaboración con las Secretarías de Educación de los estados y municipios y las instituciones públicas de educación superior

---

<sup>8</sup> Véase el sitio del CNTE: [www.cnte.org.br](http://www.cnte.org.br).

con sede en ellos, para administrar cursos superiores gratuitos y de calidad a profesores en ejercicio de las escuelas públicas sin formación adecuada, en virtud de lo establecido en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) de diciembre de 1996»<sup>9</sup>.

Los funcionarios de escuelas fueron incluidos en la política nacional de formación de los profesionales de la educación por medio del Decreto n. 7.415, de 30 de diciembre de 2010, que instituyó la política nacional de formación y estableció la formación inicial de dichos funcionarios de escuela. Entre sus objetivos fundamentales está la valorización del trabajo de esos profesionales de la educación por medio de la oferta de cursos de formación inicial en el nivel técnico proporcionados por el *Profuncionario*.

Sin embargo, a pesar de la Resolución n. 2, de 28 de mayo de 2009, que fija las directrices nacionales para los planes de carrera y remuneración de los profesionales del magisterio de la educación básica pública, la carrera continúa siendo materia regulada por los estados y municipios, que la organizan según sus capacidades y las fuerzas políticas presentes en cada realidad local. Sin una carrera estable que garantice las condiciones de trabajo y relaciones de empleo dignas para los docentes, poca eficacia tendrán los procesos de evaluación y de formación para la mejoría anhelada por los gobiernos de los presidentes Lula y Dilma para los sistemas públicos de educación.

Una de las más significativas iniciativas democráticas que la gestión del presidente Lula tuvo en el ámbito educativo, en relación con su predecesor, fue la creación de un amplio y productivo espacio de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil. La institución de grupos de trabajo en el ámbito del MEC, que integran un conjunto de entidades directamente interesadas en asuntos específicos, para discutir las políticas antes de implementarlas; la constitución de Comités de Gobernanza en los que la representación de la sociedad organizada estaba garantizada para supervisar una determinada acción política; y, por fin, la realización de la Conferencia Nacional de Educación (CONAE), en el último año de su mandato, son algunos ejemplos de ese canal de diálogo abierto y coherente con los fundamentos de una democracia sustantiva.

La CONAE significó un movimiento amplio estimulado en gran medida por el MEC y financiado por él. Celebrada en Brasilia entre los días 28 de marzo y 1º de abril de 2010, la Conferencia pretendió ser un proceso democrático, abierto por el poder público, que posibilitase una amplia participación de sectores vinculados a la educación brasileña en sus distintos niveles, modalidades y finalidades, desde la educación infantil al posgrado. La CONAE fue precedida de conferencias municipales e

---

<sup>9</sup> Decreto n. 6.755, *Diário Oficial da União* (Brasilia), 29 de enero de 2009.

intermunicipales, estatales y de distrito, que a partir de un documento de referencia orientaron el debate sobre la programación de la educación brasileña para un periodo de diez años. Con el tema «Construyendo un sistema nacional articulado de educación: Plan Nacional de Educación, sus directrices y estrategias de acción», unificó diferentes sectores en torno de una agenda para la educación brasileña que respondiese a las expectativas de la sociedad.

El documento para la I CONAE fue debatido en las conferencias preparatorias y se añadieron las enmiendas resultantes de esas discusiones en las conferencias precedentes, constituyéndose en el documento base, objeto de discusión y deliberación durante la realización del evento y plasmándose en su documento final. La expectativa del conjunto de entidades que participó activamente en el proceso que culminó en la realización de la I CONAE era que ese documento final pudiera convertirse en proyecto de ley para el nuevo PNE, ya que la vigencia de la Ley n. 10.172/2001 expiraba en enero de 2011. Tal expectativa no se cumplió, el PL n. 8.035 presentado al Congreso Nacional en diciembre de 2010, último acto del presidente Lula en lo que se refiere a la educación, lamentablemente no contenía aspectos importantes aprobados en la I CONAE, desde la vinculación del PIB, que en aquel documento preveía un 10 por 100 y en el PL n. 8.035/2010 apenas un 7 por 100, hasta la pérdida de centralidad en la constitución de un Sistema Nacional de Educación.

En el mismo acto en que el presidente Lula presentó el PL n. 8.035/2010 al Congreso el 14 de diciembre de ese año se creó también el Foro Nacional de Educación (FNE) por medio del Decreto Ministerial n. 1407, adscrito al MEC, «con la finalidad de coordinar las conferencias nacionales de educación, acompañar y evaluar la implementación de sus deliberaciones, y promover las articulaciones necesarias entre los correspondientes foros de educación de los estados, del Distrito Federal y de los municipios»<sup>10</sup>. El FNE pretende ser ese espacio de diálogo entre las entidades que representan los intereses de importantes sectores de la sociedad civil en materia educativa y el gobierno. El FNE ha tenido un papel destacado en la tramitación del PNE en el Congreso Nacional, manifestándose en momentos decisivos por medio de notas públicas.

La década pasada será reconocida como una de las más productivas y democráticas en la historia de la educación brasileña. Más allá de las medidas, de los programas y de las acciones de gobierno, los mandatos de los presidentes Lula y Dilma han contribuido a colocar la educación como un derecho humano fundamental, un bien público que no puede ser suprimido, discriminado o alienado de la voluntad popular. Se puede reconocer

---

<sup>10</sup> «Proyecto de Ley n. 8.035», *Diário Oficial da União*, Brasilia, 2010.

que uno de los méritos de estos dos gobiernos ha sido revertir la tendencia a la privatización y a la permanente penalización de la educación pública, que habían caracterizado al Gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Aún hay un largo camino por recorrer en la construcción de una educación pública de calidad para todos los brasileños y brasileñas. En estos diez años, sin duda alguna, avanzamos un largo trecho.



## UNA DÉCADA DE AVANCE EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN BRASIL

Sergio Machado Rezende

EN EL PROGRAMA del Partido de los Trabajadores (PT) para la ciencia, la tecnología y la innovación (C,T&I), presentado a la sociedad en 2002, se constataba que, a pesar de la falta de tradición del país en el sector, el sistema brasileño de C,T&I tenía una dimensión envidiable y presentaba algunos resultados notables, como la investigación y producción de petróleo en altamar, la producción de soja a gran escala en el Cerrado, la construcción de centrales hidroeléctricas basada en el empleo de ingeniería civil pesada, el Programa Brasileño del Alcohol, el desarrollo de los sectores de la siderurgia y la informática y la implantación de una industria aeronáutica y aeroespacial.

Sin embargo, durante la década de 1990 el sistema brasileño de C,T&I había sido relegado a un plano muy bajo en la política del gobierno federal. Los presupuestos para el fomento de la investigación habían caído drásticamente, los nuevos investigadores y grupos emergentes no habían conseguido financiación para instalar una infraestructura mínima para la misma, los niveles de remuneración de investigadores, docentes y becarios eran los menores en una década y no existía una política clara para que el sistema productivo se desarrollase sobre la base del empleo de técnicos y profesionales cualificados.

El documento reconocía que el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI) había descubierto una ingeniosa forma de obtener recursos adicionales para financiar el sistema de C,T&I, los *fondos sectoriales*. Creados por varias leyes que establecían contribuciones obligatorias de sectores específicos del sistema productivo, los fondos sectoriales tenían el mérito de aumentar sustancialmente los recursos públicos para la C,T&I, que habían alcanzado niveles extremadamente bajos con la desactivación del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FNDCT). Sin embargo, no estaban insertos en una política de desarrollo consistente, ni contemplaban la investigación básica ni importantes sectores del conocimiento y, lo que era muy grave, estaban en gran parte limitados por el área económica del gobierno federal para contribuir al superávit primario del tesoro.

El documento presentaba una propuesta de directrices para una nueva política de C,T&I dirigida al desarrollo soberano del país. La política propuesta se basaba en tres premisas esenciales, todas aún actuales. La primera era el hecho de que la ciencia y tecnología son factores determinantes del desarrollo económico y del bienestar social de las naciones y del establecimiento de un rol diferenciado en el mundo, pues tienen una creciente influencia en las condiciones para competir en el mercado internacional y en los mecanismos internos de formación de la renta y de desarrollo económico y social.

La segunda premisa era que el desarrollo científico y tecnológico no es privilegio de los países centrales, que ya poseen una tradición secular de investigación y cuentan con mecanismos de incorporación de sus resultados al sistema productivo. En los países que consiguieron romper la barrera del subdesarrollo, la creación de un sistema de C,T&I articulado con el sistema productivo se reveló fundamental. Solamente invirtiendo fuertemente en educación, salud, ciencia, tecnología industrial y agropecuaria, Brasil lograría revertir los índices de analfabetismo y de mortalidad infantil, lo cual haría posible redefinir la inserción del pueblo brasileño en la división internacional del trabajo y priorizar la sustitución de tecnología importada y la realización, en el mayor grado posible, del esfuerzo de investigación y desarrollo en el seno de nuestra sociedad.

La tercera premisa básica era que el desarrollo científico y tecnológico de cada país depende directamente de políticas, actitudes y acciones de sus gobiernos que exigen determinación, continuidad e inversión regulares. En países sin tradición en ese sector, con grandes limitaciones de recursos y enormes necesidades a corto plazo, es necesario al mismo tiempo desarrollar sistemas universitarios y de investigación básica de calidad e implantar políticas y acciones asentadas en actitudes innovadoras, que permitan que su complejo científico-tecnológico contribuya al disfrute por la sociedad de los beneficios provenientes del conocimiento.

Pasada una década, podemos constatar con orgullo y satisfacción que el cuadro de la C,T&I en Brasil cambió completamente. Durante los primeros cuatro años de Gobierno del presidente Lula, las cuestiones de C,T&I ganaron centralidad, lo que posibilitó el desarrollo y la implantación de una Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PNCTI), con sus ejes estratégicos: la aprobación de nuevos marcos reguladores para la investigación científica en el país, la incorporación de nuevos instrumentos de financiación a la innovación a través de la subvención económica y el incremento de los recursos federales para la inversión en CT&I.

El segundo mandato del presidente Lula estuvo marcado por un avance aún mayor en el sector, con la elaboración y ejecución exitosa del Plan de

Acción en Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Nacional (2007-2010), también conocido como el «PAC de la Ciencia», o simplemente PACTI. El PACTI marcó la historia del sector en el país no sólo por el éxito en su ejecución, sino también a causa de sus cualidades y por el proceso colectivo que caracterizó su elaboración. A diferencia de los planes básicos de desarrollo científico y tecnológico de la década de 1970, el PACTI no fue sólo un conjunto de intenciones, fue un plan concreto de acciones, con prioridades claras, institucionalidad, programas, objetivos y presupuesto. No fue simplemente un plan del MCTI por determinación del presidente de la República. Fue un instrumento del gobierno federal en su conjunto, ejecutado en fuerte articulación con los estados y con las principales entidades y asociaciones científicas y empresariales.

La marca del PACTI fue construida en el proceso de su elaboración en 2007, pues contó con la participación activa de muchos Ministerios y órganos del gobierno federal y de la sociedad civil y fue bastante discutida por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CCT). Al final de 2010, el presupuesto del gobierno federal para su financiación (sin gastos de personal) y el capital previsto para el PACTI, que sumó un total de 41,2 millardos de reales para el periodo 2007-2010, fue integralmente ejecutado. El éxito del PACTI fue reconocido durante la IV Conferencia Nacional de C,T&I, realizada en 2010 y tuvo repercusión internacional, con densos artículos en las más importantes revistas de ciencia del mundo, como la británica *Nature* y la estadounidense *Science*.

El PACTI proporcionó muchos avances en el escenario de la C,T&I del país, pero es necesario destacar los tres más importantes: (1) el gran incremento en los recursos financieros federales para la C,T&I, que incentivó los recursos de los gobiernos estatales, posibilitando ampliar la formación de recursos humanos y la financiación adecuada de la investigación básica y aplicada en todas las áreas del conocimiento y en todos los niveles de la estructura del Sistema Nacional de C,T&I, desde los proyectos de investigadores individuales y de grupos de investigación hasta programas de redes de investigación y de grandes instituciones; (2) el gran avance en el marco legal de la C,T&I promovido por leyes aprobadas por el Congreso Nacional y por las Asambleas legislativas de los estados, por decretos presidenciales y decretos ministeriales, que con la fuerte articulación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales contribuyó a la consolidación del Sistema Nacional de C,T&I; y (3) el notable progreso en el ambiente para la innovación tecnológica en las empresas, suscitado por la creación de un amplio abanico de instrumentos para financiar proyectos, operados por la *Financiadora de Estudos e Projetos* (FINEP) y por el BNDES, la introducción de nuevos incentivos fiscales, la creación del *Sistema Brasileiro de Tecnologia* (SIBRATEC) y la movilización de empresas y entidades empresariales.

El PACTI tenía cuatro prioridades estratégicas, dirigidas por la Política Nacional de C,T&I: expansión y consolidación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; promoción de la innovación tecnológica en las empresas; investigación, desarrollo e innovación en áreas estratégicas; y ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo social. Esas prioridades se recogen en veintiún líneas de acción que comprenden ochenta y siete programas, todos con objetivos claros, institucionalidad, objetivos y presupuestos.

Los resultados alcanzados, de acuerdo con las cuatro prioridades, fueron notables. Los principales fueron: un fuerte incremento de la articulación entre el gobierno federal y los estados, contribuyendo a consolidar el Sistema Nacional de C,T&I; la ampliación de las acciones e iniciativas de cooperación internacional en C,T&I; el incremento considerable en el número de becas de estudio y de investigación del *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* (CNPq) y de la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES); la ampliación de los recursos y de las modalidades de financiación de la investigación científica y tecnológica, con buena distribución geográfica; la implementación de la conexión a Internet de alta velocidad en todas las universidades, escuelas técnicas e instituciones de investigación del país por medio de la Nueva Red Nacional de Investigación (RNP).

Han contribuido mucho a la integralidad y capilaridad de las acciones del MCTI y de sus agencias la articulación y las colaboraciones con los estados por medio principalmente de sus Secretarías de Ciencia y Tecnología y Fundaciones de Apoyo a la Investigación. Las principales acciones e iniciativas ejecutadas en cooperación con los estados fueron: la celebración de acuerdos de cooperación técnico-científica con todos ellos; el fortalecimiento del *Programa de Apoio a Núcleos de Excelência* (PRONEX); el lanzamiento del *Programa de Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia* (INCT), cuya convocatoria contó con el mayor volumen de recursos estatales disponibles hasta el momento para acuerdos; la ampliación del *Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas* (PAPPE), en colaboración con las *Fundações de Apoio à Pesquisa* (FAP), para la concesión de subvenciones económicas a empresas. Adicionalmente, se realizaron esfuerzos para que los estados implementasen sus leyes estatales de innovación, existentes hoy en la mayoría de los estados.

Para la consolidación del Sistema Nacional de C,T&I, el MCTI dedicó un gran esfuerzo a promover y facilitar la interacción entre los diversos segmentos que lo componen. Destaca aquí la intensa articulación con, entre otras, la *Academia Brasileira de Ciências* (ABC), la *Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência* (SBPC), la *Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior* (ANDIFES), el *Conselho*

*Nacional de Secretários para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação* (CONSECTI), *Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa* (CONFAP), el *Fórum dos Secretários Municipais de Ciência e tecnologia*, la *Confederação Nacional da Indústria* (CNI) y diversas asociaciones empresariales sectoriales.

En el ámbito federal el PACTI se articuló con la Política de Desarrollo Productivo (PDP), el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), la Política de Desarrollo Agropecuario (PDA), el Programa Más Salud y la Política Nacional de Defensa. Es importante destacar también los avances en la interacción del PACTI con el programa de investigación y desarrollo de PETROBRAS y con los programas de apoyo a la innovación del BNDES, mediante los instrumentos de la PDP.

Es importante registrar también que la revitalización del CCT, antigua reivindicación de la comunidad científica y una de las propias metas del PACTI, contribuyó a que el diálogo entre los actores se produjera en este nivel estratégico. Su atribución del seguimiento de los resultados del PACTI, conferida por el presidente de la República, provocó debates sobre el perfeccionamiento de la política de C,T&I.

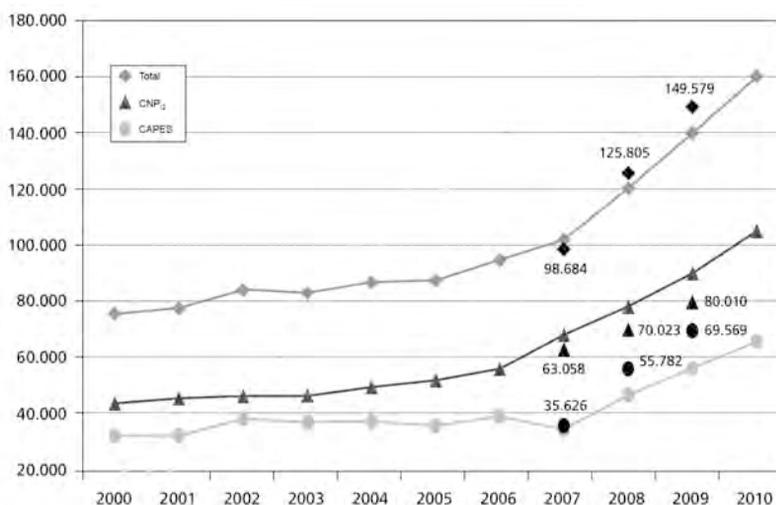
En lo que se refiere a la cooperación internacional, Brasil tomó iniciativas relevantes y atendió a las demandas intensas en las actividades, hoy estratégicas, de cooperación internacional en ciencia, tecnología e innovación en diversas áreas del conocimiento. Se fortalecieron los lazos de colaboración Sur-Sur, en especial con Mercosur, Sudamérica y América Latina. Se ampliaron los contactos y programas en el ámbito de la cooperación América del Sur-países árabes (ASPA) y con los países africanos, en particular con la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, especialmente en la formación de recursos humanos y cooperación en la construcción de infraestructura de investigación. El Foro IBSA y las relaciones con sus países (India, Brasil y Sudáfrica) avanzaron considerablemente, con la diversificación de los programas de trabajo. La cooperación con China, además del exitoso programa espacial, movilizó nuevas áreas. Se intensificó el trabajo conjunto con los países desarrollados, siendo destacables los casos de Alemania, Francia, Unión Europea, Estados Unidos, Reino Unido, Finlandia, Suiza, además de muchos otros, en programas esenciales de interés mutuo.

Uno de los resultados importantes dentro de la primera prioridad del PACTI fue el considerable incremento del número de becas del CNPq y de la CAPES para estudiantes, desde la iniciación científica hasta el posgrado, y también para la investigación. Como muestra la Figura 1, el número de becas de las dos agencias evolucionó de 77.579 en 2001 a 149.579 en 2009, y los recursos correspondientes pasaron de 813 millones reales a 2 millardos de reales en el mismo periodo. Cabe resaltar que las líneas en la

Figura 1 representan las proyecciones del PACTI, mientras los símbolos representan los números efectivamente implementados. Se ve que la ejecución del CNPq ha estado por debajo de lo planeado en 2007, lo cual, sin embargo, se vio compensado por el notable aumento del número de becas de la CAPES. Al final de 2010 se alcanzó la meta de 160.000 becas establecida en el PACTI.

FIGURA 1

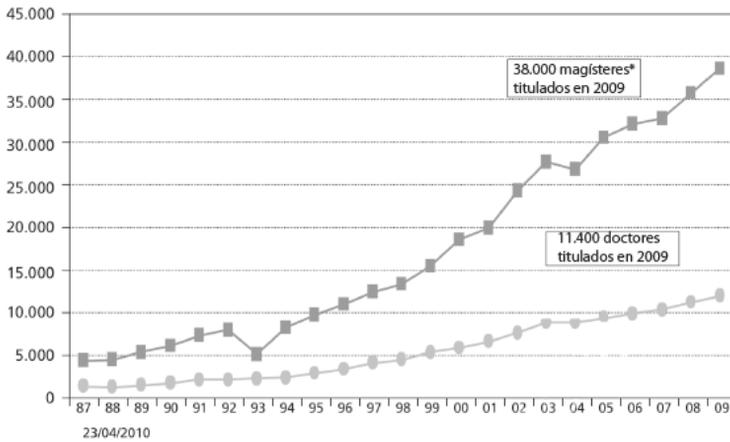
## NÚMERO DE BECAS POR AÑO DEL CNPQ, CAPES Y TOTAL



Fuente: MCTI.

Otro dato importante se refiere al continuo crecimiento en la formación de posgraduados, con titulación de magíster y doctor, mostrado en la Figura 2. Llama la atención el hecho de que, en veintidós años, el número de magísteres y doctores creció anualmente a un factor de diez, pasando de cerca de 5.000 a 50.000 entre 1987 y 2009. Eso es decisivo para la expansión de la comunidad científica, que hasta 1960 era insignificante y en 2008 está formada por cerca de 150.000 investigadores en actividad, de los cuales 85.000 son doctores. Vale la pena destacar, entretanto que el número de investigadores por habitantes es aproximadamente de 8 por cada 10.000, lo que corresponde a un tercio de la proporción en los países industrializados y presenta para Brasil un gran reto para la próxima década.

FIGURA 2  
NÚMERO DE MAGÍSTERES Y DOCTORES TITULADOS POR AÑO



Fuente: CAPES. \*Incluye la maestría profesional a partir de 1999.

El Cuadro 1 muestra la distribución de los doctores activos en las universidades y centros de investigación en Brasil en 2009. Son doscientas cincuenta y tres universidades y ciento trece centros de investigación o institutos tecnológicos que contaban con 85.000 doctores en 2009. Uno de los retos más importantes identificados en 2007 para el PACTI fue la ampliación de los recursos y la organización y sistematización de los distintos instrumentos para financiar adecuadamente la mejoría de la infraestructura de investigación y la realización de proyectos de investigación científica y tecnológica, de investigadores individuales, grupos de investigación, redes temáticas e instituciones mayores. Constatamos con satisfacción que ese reto fue logrado con la ampliación de los recursos y la articulación de las agencias del MCTI, FINEP y CNPq con la CAPES, Ministerios y entidades federales, además de las FAP estatales.

CUADRO 1

DISTRIBUCIÓN DE DOCTORES EN LAS UNIVERSIDADES Y CENTROS DE INVESTIGACIÓN EN EL PAÍS (COMPILADAS SOLAMENTE INSTITUCIONES CON MÁS DE DIEZ DOCTORES)

	Cantidad	Doctores
Universidades	253	77.463
Federales	77	39.737
Estatales	39	24.236
Municipales	6	542
Privadas	131	12.948
Centros de Ciencia e Investigación y Desarrollo	113	8.099
Federales	62	4.003
Estatales	31	3.787
Otras	10	309

Fuente: CGEE, 2009.

El CNPq creó dos programas en 2009. El Programa Jóvenes Investigadores apoya proyectos de investigación y de instalación de infraestructura presentados por jóvenes investigadores, brindándoles la oportunidad de obtener financiación sin concurrir con investigadores más expertos. El Programa Primeros Proyectos tiene por objetivo apoyar la adquisición, instalación, modernización o recuperación de la infraestructura de la investigación en las instituciones públicas de enseñanza e investigación, intentando dar soporte a la fijación de jóvenes investigadores y a la articulación de nuevos grupos, en cualesquiera áreas del conocimiento, por medio de convenios firmados entre el CNPq y entidades estatales de fomento a la investigación.

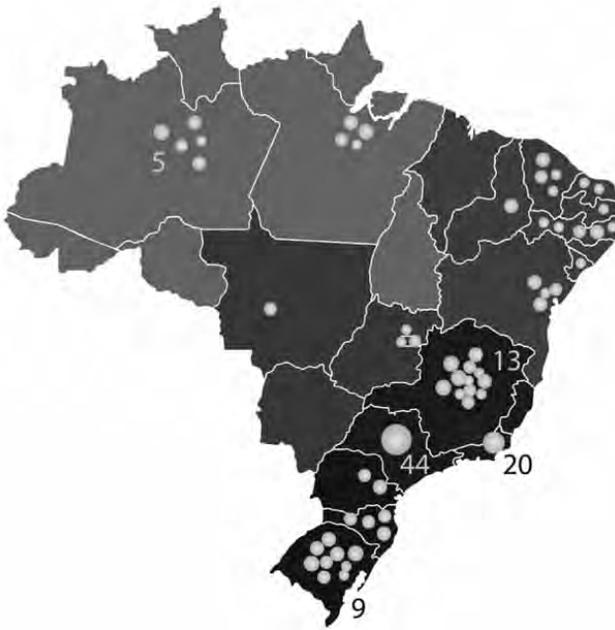
Además de esas convocatorias transversales, el CNPq lanzó muchas otras para seleccionar proyectos en temas específicos, dentro de una vasta gama de áreas de la ciencia y de la tecnología, apoyados con recursos de los fondos sectoriales y también del presupuesto propio. Además hay convocatorias para seleccionar propuestas para la realización de eventos, intercambio de investigadores en programas de cooperación internacional y divulgación y mejora de la enseñanza de las ciencias. En total, entre 2007 y 2010 el CNPq lanzó 198 convocatorias, aportando 2,53 millardos de reales para cerca de 40.000 propuestas seleccionadas.

Un importante programa creado en la década de 1990, que fue revitalizado y ampliado por el CNPq, es el *Programa de Apoio a Núcleos de Excelência* (PRONEX), que apoya núcleos de investigación formados por grupos de reconocida excelencia y articulados en redes temáticas. En 2008, fue ampliado con recursos del FNDCT y pasó a ser ejecutado en colaboración con FAP estatales, que también aportan recursos de contrapartida y lanzan las convocatorias. Actualmente hay 250 núcleos de excelencia financiados en quince estados con recursos aprobados que suman un total de 162,7 millones de reales.

El mayor programa en la historia del CNPq fue creado en 2008. Se trata de los Institutos Nacionales de Ciencia y Tecnología (INCT), seleccionados por concurso para sustituir a los *Institutos do Milênio*. El *Programa Institutos do Milênio*, creado en 2001, intentó promover la formación de redes de investigación en todo el territorio nacional, y la excelencia científica y tecnológica, además del fortalecimiento de grupos de investigación en cualquier área del conocimiento, así como en áreas definidas como estratégicas. Por diversas razones, los Institutos del Milenio no llegaron a tener la importancia ni la dimensión planeadas. Por eso, y como consecuencia del PACTI, aquéllos dieron lugar a los INCT, caracterizados por ser una institución de excelencia en la investigación y en la enseñanza que actúa en red temática con instituciones en otras regiones. El programa, coordinado por el CNPq, fue articulado y cofinanciado con la *Financiadora de Estudos e Projetos* (FINEP), el Ministerio de Salud, CAPES, BNDES, PETROBRAS y

las FAP de São Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná, Amazonas, Piauí y Río Grande do Norte. La convocatoria del CNPq de 2008 seleccionó a ciento veintidos INCT, con recursos totales de 609 millones de reales. Esos INCT congregan a los mejores grupos de investigación en áreas de frontera entre la ciencia y áreas estratégicas para el desarrollo del país y están contribuyendo a volver a la investigación científica y tecnológica brasileña más competitiva internacionalmente. La Figura 3 muestra el número de sedes de los INCT por estado y su buena distribución geográfica.

FIGURA 3  
DISTRIBUCIÓN DE LAS SEDES DE LOS INSTITUTOS NACIONALES DE  
CIENCIA Y TECNOLOGÍA POR ESTADO



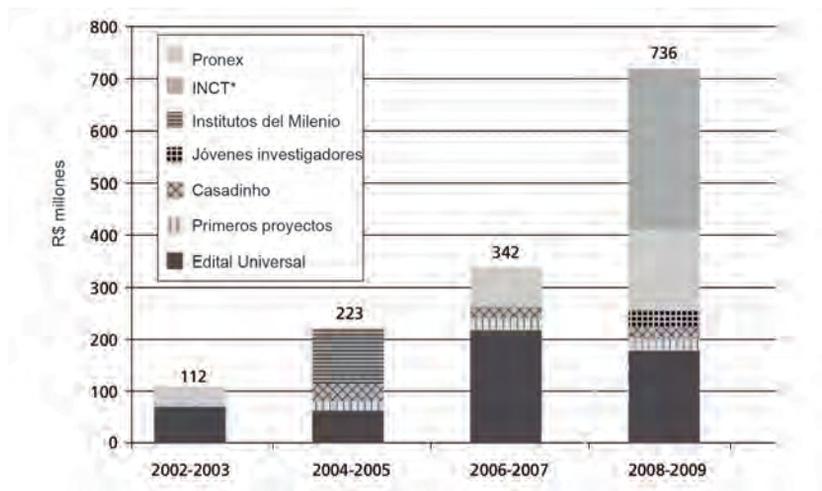
Fuente: CNPq.

La Figura 4 presenta la evolución anual de los recursos del CNPq y del FNDCT invertidos en los programas de apoyo a la investigación mencionados. En el caso de los INCT, no están incluidos los recursos de los colaboradores del Ministerio de Salud, CAPES, BNDES, PETROBRAS y FAP. Sin duda, la ampliación de los recursos para financiar la investigación científica y tecnológica fue formidable en los ocho años.

La financiación de proyectos de investigación y de infraestructura, también realizada por la FINEP con recursos del FNDCT, se dio primordialmente con una selección de propuestas a través de convocatorias. Mientras que el CNPq concedía recursos a individuos, con compromisos firmados por medio de términos de concesión, la FINEP financiaba instituciones por medio de convenios. En el periodo 2007-2009 la FINEP lanzó sesenta y cuatro convocatorias del FNDCT/fondos sectoriales, habiendo contratado hasta el momento 1.011 proyectos con recursos que sumaban un total de 1,82 millardos de reales. De entre todas las convocatorias destacan aquellas que forman parte del Programa de Modernización de la Infraestructura de las ICT (PROINFRA), financiado con recursos del CT-INFRA. La Figura 5 muestra el expresivo incremento de los recursos disponibles a partir de 2004, siendo destacables los de los años 2008 y 2009, cuyas convocatorias pusieron a disposición 360 millones de reales. Si se considerasen los recursos totales disponibles para las diversas convocatorias de apoyo a la infraestructura de investigación, se verifica que entre 2003 y 2009 crecieron más del 600 por 100.

FIGURA 4

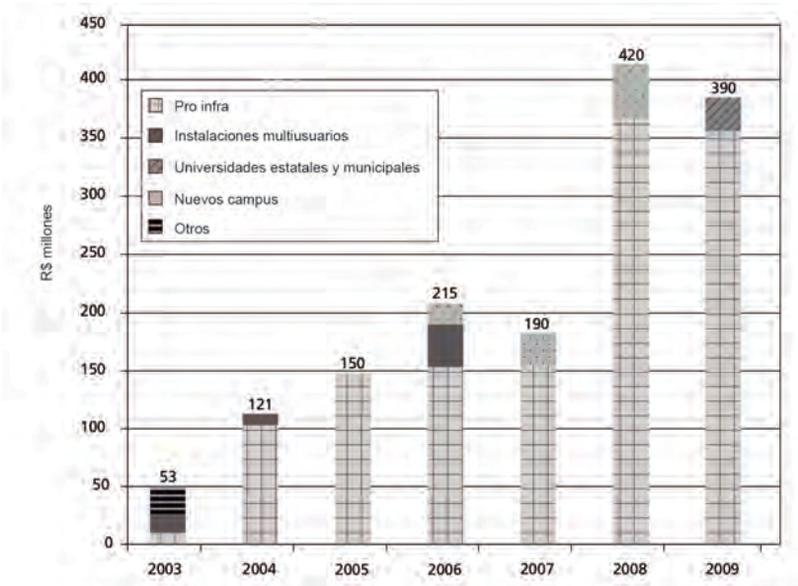
EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE PROGRAMAS DE APOYO A LA INVESTIGACIÓN EN TODAS LAS ÁREAS DEL CONOCIMIENTO



Fuente: MCTI. \* Solamente recursos del MCTI.

FIGURA 5

## EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA DE INVESTIGACIÓN EN INSTITUCIONES PÚBLICAS



Fuente: MCTI.

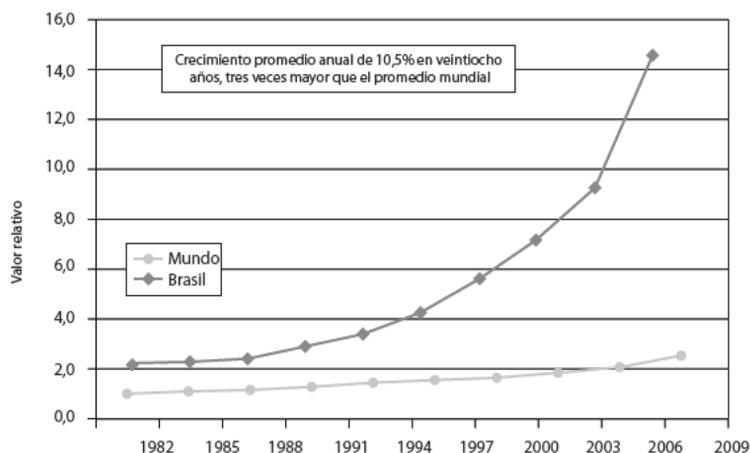
Otro resultado importante del PACTI se refiere a la RNP, primera red de acceso a Internet en Brasil, implantada al inicio de la década de 1990. En 2004 su tasa máxima de transmisión era de 622 mbps. Con la implantación de la nueva RNP, la tasa máxima pasó a 10 gbps posibilitando aplicaciones innovadoras en áreas como educación (Universidad Abierta de Brasil y educación a distancia), salud (Red Universitaria de Telemedicina – RUTE) y cultura (TV universitarias, por ejemplo). El incremento de la velocidad en la red central de la RNP fue acompañado de la implantación de redes metropolitanas de fibra óptica, llamadas REDECOMEP. En 2010 había veintiuna ciudades con redes metropolitanas conectadas a la RNP, interconectando cerca de 600 entidades de enseñanza e investigación a Internet.

El PACTI contribuyó mucho para consolidar y expandir los resultados logrados por Brasil en relación con su producción científica. En 2010 el país representó el 2,7 por 100 de la producción científica mundial, habiendo duplicado su participación mundial entre 2000 y 2009. En el mismo periodo el número de publicaciones creció un 205 por 100, alcanzando cerca de 32.100 artículos indexados en la base de datos *National Science Indicators* (NSI). En 2008 alcanzó la decimotercera posición en el ranking mundial de la producción científica, superando a Rusia y Holanda, países

con gran tradición en ciencia. El ritmo de crecimiento de la producción científica brasileña se ha mostrado bastante más elevado que el de la producción mundial, como muestra la Figura 6.

FIGURA 6

## CRECIMIENTO RELATIVO DE LA PRODUCCIÓN CIENTÍFICA EN BRASIL Y EN EL MUNDO



Fuente: Base de datos *National Science Indicators* (NSI), editada por Thomson, Reuters Scientific, 2009; a partir de tabulación especial CAPES.

Finalmente, se puede constatar que a pesar del inicio tardío en la formación de magísteres y doctores, Brasil avanzó mucho en su sistema de C,T&I. Nuestra comunidad científica ya tiene cerca de 150.000 investigadores. Nuestra producción científica crece desde hace tres décadas a un ritmo mayor que el resto del mundo. El número de artículos publicados en revistas especializadas, que en 1981 era del 0,44 por 100 del total del mundo, alcanzó el 2,7 por 100 en 2009. Mientras tanto, la innovación tecnológica en las empresas brasileñas aún es tímida. Según el IBGE, de las 70.000 empresas industriales existentes en 2005 solamente el 3 por 100 había introducido un producto nuevo en el mercado. Menos del 5 por 100 de los investigadores brasileños trabajaban en empresas. Esa situación es consecuencia de la falta de cultura de la innovación en el ámbito empresarial y también de la poca articulación de las políticas industrial y de C,T&I. Hasta tiempos recientes, el principal instrumento para apoyar la innovación en las empresas era la línea de crédito de la FINEP con una tasa de interés a largo plazo de más del 5 por 100.

Por esa razón, la segunda prioridad del PACTI, la promoción de la innovación tecnológica en las empresas, constituyó uno de sus grandes retos. La

innovación en las empresas pasó a ser la principal prioridad común de la PDP y del Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2007-2010. Por otro lado, las entidades empresariales, federaciones de industria, asociaciones sectoriales y el *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas* (SEBRAE) decidieron colocar la innovación en la agenda de las empresas nacionales y han liderado iniciativas importantes en esa dirección.

Hoy, especialmente a partir de la Ley de Innovación, aprobada en 2004, y de la *Lei do Bem*<sup>1</sup> [Ley del Bien] de 2005, hay un nuevo escenario para la innovación en el país, que permite a las empresas la utilización de un abanico de instrumentos más amplio y efectivo y estimula la creación de nuevas empresas basadas en tecnología, las *start-up*. La subvención económica, prevista en la Ley de Innovación, administrada por la FINEP, habilitó que recursos no reembolsables de cerca de 2 millardos de reales sean concedidos a las empresas innovadoras, por medio de tres programas: convocatoria nacional de la FINEP, PAPPE y *Programa Primeira Empresa Inovadora* (PRIME) (los dos últimos en colaboración con los estados).

Las Convocatorias Nacionales de Subvención pasaron a ser anunciadas anualmente a partir de 2006. Hasta 2010 un total de 1,566 millardos de reales de recursos no reembolsables habían sido aportados a ochocientos veinticinco proyectos de empresas seleccionados entre 8.890 propuestas. Las convocatorias abordaron diferentes áreas tecnológicas, dando prioridad a los sectores más directamente vinculados con la PDP, como la biotecnología, la nanotecnología, las tecnologías de la información y comunicación (TIC), la TV digital, los fármacos y medicamentos, las energías renovables y el sector aeroespacial. A partir de 2007, el área de desarrollo social, que antes estaba inserta en la sección de «temas generales», ganó un realce específico.

El PAPPE aportó recursos financieros para las pequeñas y medianas empresas, por medio de operaciones con colaboradores estatales, para el desarrollo de actividades de innovación en sectores importantes para el desarrollo local. Catorce estados publicaron convocatorias para la contratación de proyectos y seleccionaron a más de 404 empresas. Las inversiones en esa modalidad de subvención llegaron a 265 millones de reales, siendo 150 millones del FNDCT y 115 millones de contrapartida de las FAP, el SEBRAE y las Federaciones de la Industria. En líneas generales, salen beneficiadas las empresas que facturen hasta 10,5 millones de reales al año, con financiaciones entre 200.000 y 400.000 reales.

El PRIME, que empezó a operar al inicio de 2009, concedió una subvención económica para las *start-up*. La puesta en práctica del PRIME se hizo en alianza con diecisiete viveros de empresas preseleccionadas, y ya

---

<sup>1</sup> Se trata de la Ley n. 11.196/05, que prevé la concesión de incentivos fiscales a las personas jurídicas que realicen investigaciones y desarrollo en innovación tecnológica [N. del T.].

apoya a 1.381 empresas seleccionadas por medio de convocatorias regionales. Cada empresa recibió en 2009 120.000 reales de subvención, sumando un aporte total de 166 millones de reales. Esas empresas podrán, en el segundo año, recibir 120.000 reales más en recursos reembolsables con intereses subsidiados del Programa Interés Cero. Y, lo que es muy importante, existen hoy más de treinta fondos de capital de riesgo, creados con apoyo de la FINEP y del BNDES, con más de 3 millardos de reales para invertir en nuevas empresas innovadoras.

Además de las operaciones no reembolsables ya señaladas, la FINEP concede apoyo a la innovación en las empresas por medio de operaciones reembolsables, a saber: Innova Brasil e Interés Cero. *El Programa de Incentivo à Inovação nas Empresas Brasileiras*, que substituye al antiguo Pro-innovación, llamado Innova Brasil, procura financiación con cargas financieras reducidas para la realización de proyectos de investigación, desarrollo e innovación en las empresas brasileñas, como soporte a la PDP. Desde 2007, se apoyaron 166 proyectos, con recursos que suman un total de 2,8 millardos de reales, pasando de 557,8 millones a 1,7 millardos entre 2007 y 2009.

El Programa Interés Cero se constituye en modalidad de financiación para el apoyo a proyectos o planes de negocios desarrollados por micro y pequeñas empresas innovadoras, en un periodo máximo de 18 meses, y que representen una innovación en su sector, sea en los aspectos comerciales, de procesos o de productos y servicios. Desde 2007, se apoyaron cuarenta y siete proyectos de empresas con recursos de 36,7 millones de reales.

De enero de 2007 a agosto de 2010, el desembolso del BNDES por medio de las líneas de financiación, de los programas de apoyo a la innovación y del crédito a la adquisición de bienes de capital de micro y pequeñas empresas sumó un total de 5,2 millardos. Entre 2007 y 2009, ese desembolso creció un 36 por 100. La cartera actual de operaciones en las líneas y programas de apoyo a la innovación presenta un montante de 7,3 millardos, incluyéndose en ese grupo las operaciones activas contratadas: saldo a desembolsar, aprobadas, en análisis, encuadradas, con consulta y en perspectiva.

Por su parte, la *Lei do Bem* concede incentivos fiscales a empresas que realicen actividades de investigación tecnológica y de innovación. En 2006, 130 empresas declararon inversiones de aproximadamente 2,2 millardos de reales. Ya en 2007 hubo un salto a 300 empresas, declarándose más de 5,1 millardos. En 2008 el número de empresas saltó a 460 y las inversiones alcanzaron los 8,8 millardos. En ese mismo periodo, la inversión en investigación y desarrollo de las empresas que se habían beneficiado de la *Lei do Bem* casi se cuadruplicó en tres años, ya que pasó de 2,1 millardos de reales (0,09 por 100 del PIB) en 2006 a 8,1 millardos

(0,28 por 100 del PIB) en 2008. De los recursos invertidos en 2008, se utilizaron 300 millones de reales en bienes de capital y 7,76 millardos en gastos operativos corrientes.

El *Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Empresas e Parques Tecnológicos* (PNI), creado en 2004, es otra importante iniciativa para la promoción del desarrollo tecnológico y de la innovación de las micro y pequeñas empresas, estimulando iniciativas de instalación y consolidación de viveros de empresas y parques tecnológicos. En 2009, cerca de 8.000 empresas innovadoras, instaladas en 400 viveros de empresas localizadas en todo Brasil, generaron 35.000 empleos con facturación total de cerca de 3,5 millardos de reales. Los parques tecnológicos, por su parte, son complejos de desarrollo económico y tecnológico que fomentan y promueven sinergias en las investigaciones científicas y tecnológicas y en la innovación de empresas e instituciones científicas y tecnológicas, públicas y privadas, con fuerte apoyo institucional y financiero de los gobiernos federal, estatal y municipal, además de la comunidad local y el sector privado. En 2009, existían setenta y cuatro iniciativas de parques tecnológicos, estando veinticinco en funcionamiento, diecisiete en implantación y treinta y dos en proyecto.

El Programa RHAIE-Investigador en la empresa es una acción del CNPq que concede becas para que investigadores, magísteres y doctores actúen en empresas. En 2008 ciento treinta y uno empresas se beneficiaron de esta línea, posibilitando la inserción de ciento noventa y cinco magísteres y doctores, además de ciento ochenta técnicos para la composición del equipo de trabajo. Con el incremento de los recursos en el programa, en 2009 las ciento setenta y dos empresas seleccionadas habían absorbido a trescientos doce magísteres y doctores y trescientos setenta y ocho técnicos. Entre 2008 y 2010, los recursos destinados al programa fueron de 76 millones de reales y para 2011 están previstos 40 millones.

Un importante estímulo para la innovación en las empresas vino de la Ley n. 12.349, sancionada por el presidente de la República en diciembre de 2010. Esta ley modificó la Ley n. 8.666/1993, que regula las licitaciones públicas en el país. Los nuevos dispositivos abrieron la posibilidad de conceder un margen de preferencia en las licitaciones estatales a las empresas brasileñas, especialmente a aquellas que invirtiesen en investigación y desarrollo en el país, de hasta un 25 por 100. Ese instrumento es considerado central en el desarrollo productivo y tecnológico de sectores como la salud, las TIC, la defensa y la aeronáutica. La Ley n. 12.349 representa la consecución de una de las metas del PACTI y de la PDP, ya que posibilita que el Estado utilice su poder de compra para impulsar el desarrollo de productos y procesos en las empresas brasileñas.

Para fomentar la imprescindible interacción universidad-empresa, el gobierno federal implantó el SIBRATEC, que está formado por cincuenta y seis redes de grupos y núcleos de investigación y desarrollo articuladas nacionalmente, siendo catorce redes de centros de innovación, veinte de servicios tecnológicos y veintidos de extensión, éstas organizadas estatalmente. El SIBRATEC es coordinado por el MCTI, pero cuenta con la participación activa de varios Ministerios y entidades federales como la FINEP, el BNDES y el *Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia* (INMETRO). Las redes de extensión tienen la misión primordial de apoyar la innovación en las micro y pequeñas empresas y por eso se produce una articulación creciente con el SEBRAE. Las redes de servicios tecnológicos hacen que la metrología sea de calidad y los laboratorios de análisis de conformidad de productos y procesos dan soporte a la producción en el complejo campo de las disputas comerciales.

La proyección internacional de Brasil en C,T&I, sumada a nuestro desarrollo económico acelerado, ha contribuido a atraer la instalación de centros de investigación y desarrollo de empresas multinacionales en el país. Solamente en 2010 anunciaron su decisión de instalar centros mundiales de investigación las estadounidenses General Electric e IBM y la sueca SAAB.

Aún queda un largo camino por recorrer. Sin embargo, es cierto que se han dado pasos importantes en la dirección correcta y existen señales claras de que los empresarios van incorporando gradualmente el concepto de la innovación en sus agendas de inversión. En fin, la innovación tecnológica entró definitivamente en la agenda de nuestras empresas y ciertamente contribuirá a volverlas más competitivas, lucrativas y hará posible que conquisten nuevos mercados. Finalmente, Brasil comienza a formar una nueva generación de empresarios emprendedores en tecnología.

Si las primera y segunda prioridades del PACTI tenían carácter transversal, en el sentido de que cubrían todas las áreas del conocimiento y sectores de la economía, la tercera prioridad, la investigación, el desarrollo y la innovación en áreas estratégicas, se dirigía al desarrollo de trece de ellas: áreas portadoras de futuro (biotecnología y nanotecnología); tecnologías de la información y de la comunicación; recursos sanitarios; biocombustibles; energía eléctrica, hidrógeno y energías renovables; petróleo, gas y carbón mineral; agroindustria; biodiversidad y recursos naturales; Amazonía y semiárido; meteorología y cambios climáticos; programa espacial; programa nuclear; y defensa nacional y seguridad pública.

Esa prioridad, con sus cincuenta y nueve programas, representó el 68 por 100 de las actividades del PACTI, que recibieron del MCTI, entre 2007 y 2009, incluyendo el FNDCT, recursos financieros que sumaron un total de cerca de 3 millardos de reales. Los resultados de esos

programas son bastante amplios y variados y muestran que todas las áreas tuvieron su desarrollo acelerado en función del PACTI, pudiendo destacarse algunos de ellos.

En el ámbito de las TIC, el principal resultado fue retomar el desarrollo en la microelectrónica. Ese área, estratégica a causa de su transversalidad en todos los sectores industriales, fue prácticamente abandonada en las políticas de C,T&I e industrial de la década de 1990. El Programa Nacional de Microelectrónica, implantado en 2003, fue consolidado con la expansión del CI-Brasil, programa que está formando a centenas de proyectistas de circuitos integrados en dos centros de entrenamiento y dieciocho centros y *design houses* en todo el país, y con la creación de la empresa pública *Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada* (CETEC SA) en Porto Alegre, vinculada al MCTI. La CEITEC SA fue implantada con inversiones del MCTI de cerca de 500 millones de reales, para la construcción, adquisición e instalación de equipamientos para un centro de proyectos y una fábrica de circuitos integrados, la primera de América del Sur.

Entre los avances conquistados en el área de biocombustibles merecen ser destacados la implantación de la Red de Bioetanol y la creación del *Centro de Ciência e Tecnologia do Bioetanol* (CTBE), instalado en el campus del Laboratorio Nacional de Luz Síncrotron, actualmente *Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais*, con el objetivo de contribuir al mantenimiento del liderazgo brasileño en la producción sostenible de bioetanol de la caña de azúcar. El CTBE recibió recursos por valor de casi 100 millones de reales y está realizando investigaciones enfocadas en los obstáculos agrícolas y tecnológicos de esa cadena productiva, tales como la mecanización de bajo impacto para la plantación directa de caña de azúcar, con vistas a la preservación del suelo y a la reducción de costes en la plantación y en la cosecha, la hidrólisis enzimática de la biomasa lignocelulósica, además del modelaje, al igual que la biorrefinería virtual, y los estudios sobre sostenibilidad de la producción de bioetanol.

También debe destacarse la creación de la Red Brasileña de Investigación sobre Cambios Climáticos (*Rede Clima*), instituida por el MCTI en 2007, con el objetivo de generar y diseminar el conocimiento y la tecnología para que Brasil pueda responder a las demandas y retos representados por las causas y efectos de los cambios climáticos globales y servir de base a las políticas brasileñas de prevención, adaptación y mitigación. El alcance de la *Rede Clima* es nacional e involucra a decenas de grupos de investigación en universidades e institutos; su enfoque científico cubrirá todas las cuestiones relevantes del cambio climático que hagan referencia a sectores o sistemas tales como: agricultura, biodiversidad, desastres naturales, energías renovables, megaciudades, políticas públicas, recursos hídricos, salud humana y zonas costeras. El MCTI invirtió 30 millones de reales en tres

años para la implantación de la *Rede Clima*, además de contribuir con 35 millones, junto con la FAPESP, para la adquisición de un supercomputador para el *Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais* (INPE), que comenzó a operar en 2011. El nuevo supercomputador amplió en más de cincuenta veces la capacidad de procesamiento en el INPE y fue fundamental para el desarrollo e implementación del Modelo Brasileño del Sistema Climático Global. También se han invertido 7,2 millones de reales en el INCT para Cambio Climático, que reúne a cerca de cuatrocientos investigadores, estudiantes y técnicos, de setenta y seis grupos de investigación brasileños y diecinueve extranjeros.

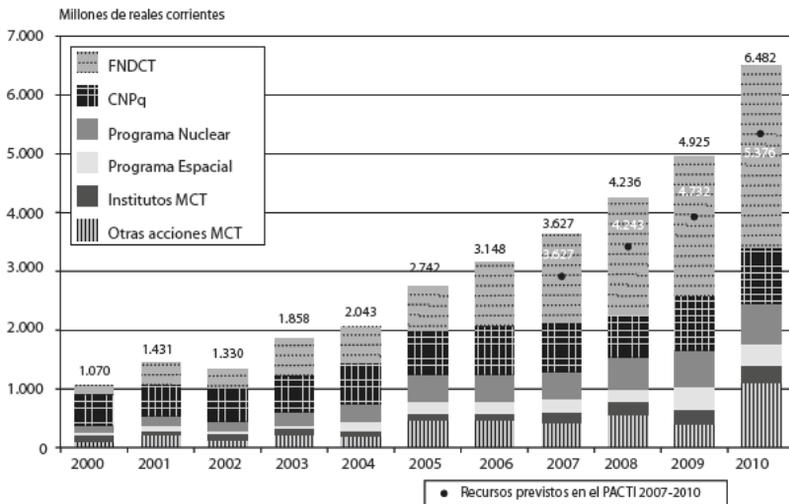
Sobre los resultados de la cuarta prioridad del PACTI los principales actos destacables fueron la Semana Nacional de Ciencia y Tecnología y la Olimpiada Brasileña de Matemática de las Escuelas Públicas (OBMEP). La Semana Nacional de Ciencia y Tecnología, celebrada desde 2004, es la principal iniciativa de divulgación de la ciencia y ha contado con una movilización creciente en todo Brasil. Durante la Semana, en general la segunda o la tercera del mes de octubre de cada año, entidades educativas y/o de investigación promueven actividades de divulgación de la ciencia, en sus instalaciones o en espacios públicos.

Otro programa que llama la atención por el éxito alcanzado es la OBMEP, la principal acción para la mejora de la enseñanza de las ciencias. La OBMEP fue creada en 2005 para atender una demanda del presidente Lula, formulada cuando tomó conocimiento de que en la tradicional Olimpiada Matemática, que venía siendo celebrada desde la década de 1970, la participación de alumnos de escuelas públicas era insignificante, pues estos «no tenían el coraje de enfrentarse a los alumnos mejor preparados de las escuelas privadas». En aquel año la OBMEP contó con la participación de cerca de 10 millones de estudiantes y, desde entonces, el número de alumnos inscritos ha aumentado continuamente. En 2010 la OBMEP contó con casi 19,7 millones de alumnos inscritos, de 44.717 escuelas en el 99,4 por 100 de los municipios brasileños. Las pruebas de la OBMEP se hacen en tres niveles, cubriendo desde la quinta serie de la enseñanza fundamental hasta la enseñanza media y se realizan en dos etapas, la primera de elección múltiple y la segunda de razonamiento, esta última para el 5 por 100 de los mejores clasificados en la primera etapa. La realización de la OBMEP sólo es posible con la participación de un ejército de 120.000 profesores voluntarios. Los alumnos con las mejores notas reciben 3.000 medallas –300 de las cuales son de oro, 900 de plata y 1.800 de bronce– y becas de iniciación científica júnior del CNPq para estudiar matemáticas en programas extraescolares dirigidos por doscientos centros educativos de todo Brasil. La OBMEP se ha convertido en un gran programa movilizador en la enseñanza de las matemáticas y está teniendo un gran impacto en la mejora de la educación científica en las escuelas públicas.

El PACTI contribuyó decisivamente a la ampliación del presupuesto del MCTI, que como muestra la Figura 7 tuvo un incremento continuo durante el Gobierno de Lula. Contribuyó a tal incremento el notable crecimiento de los recursos efectivamente desembolsados por el FNDCT, como se muestra en la Figura 8. Ese crecimiento no resulta tan sólo del incremento de los ingresos de los fondos sectoriales, sino sobre todo de la decisión del presidente Lula de gradualmente eliminar la política de recortes, medida puesta en práctica por el área económica con la creación de los fondos.

FIGURA 7

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTO CORRIENTE Y DE CAPITAL DEL MCTI, EN MILLONES DE REALES CORRIENTES (NO INCLUYE GASTOS DE PERSONAL)



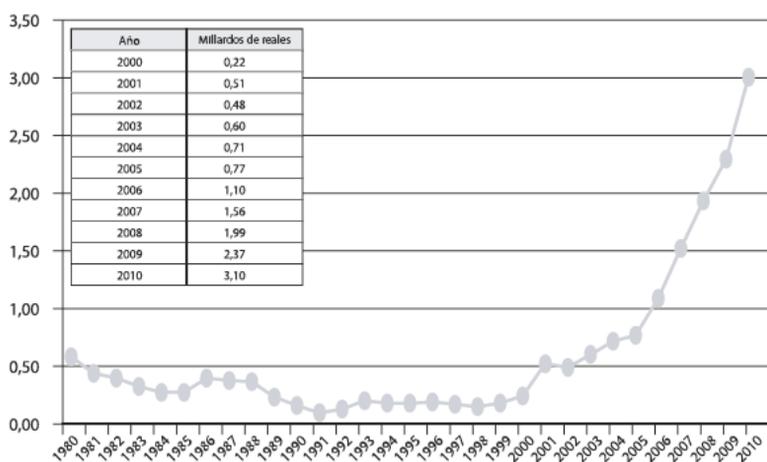
Fuente: MCTI.

La ampliación de los recursos federales para C,T&I, asociada a los innumerables programas articulados con los estados, estimula y permite el incremento gradual de las inversiones estatales. El gasto nacional en investigación y desarrollo, sumadas las inversiones públicas federal y estatales y las inversiones de las empresas privadas, presenta un crecimiento continuo, demostrando su importancia relativa en la economía brasileña. Los gastos en investigación y desarrollo en relación al PIB, que históricamente en Brasil habían rondado alrededor del 1 por 100 o incluso menos en 2007, alcanzaron el 1,25 por 100 en 2010. Esa tasa es inferior a la meta del 1,5 por 100 del PIB prevista en 2007 por el PACTI por innumerables razones. Una de ellas es que se fijó de acuerdo con los valores del PIB divulgados en la época, los cuales eran menores que los revisados posteriormente por el

IBGE. La otra fue la expansión por debajo de lo previsto de las inversiones de las empresas privadas.

FIGURA 8

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL FNDCT (EN MILLARDOS DE REALES CONSTANTES CORREGIDOS POR EL IPCA (ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR AMPLIO) EN EL PERIODO 1971-2006, Y MILLARDOS DE REALES CORRIENTES EN 2007-2010; EL VALOR DE 2010 ES EL APROBADO EN LA LEY PRESUPUESTARIA ANUAL)



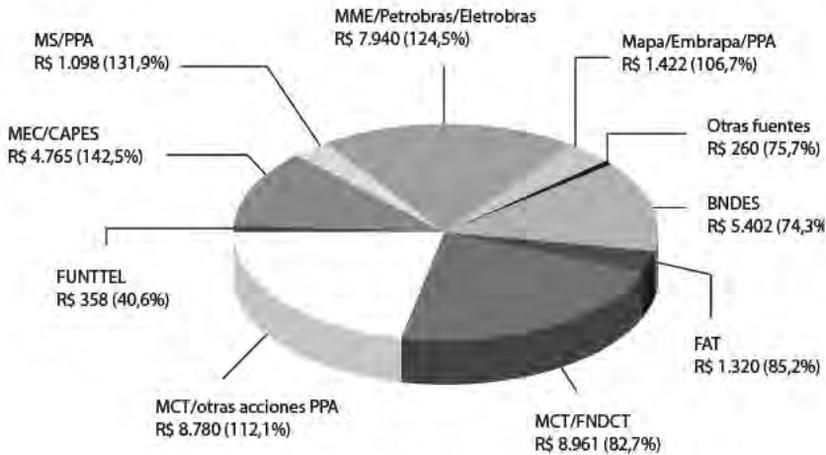
Fuente: MCTI.

Cabe resaltar que los recursos federales planeados para la ejecución del PACTI en el periodo 2007-2010 estarán casi íntegramente utilizados a finales de año. La Figura 9 muestra la previsión de ejecución presupuestaria de los recursos federales del PACTI durante su vigencia, construida con datos de la ejecución presupuestaria de 2007-2009 para actividades vinculadas al PACTI (67 por 100 del total originalmente previsto) y con datos de la Ley Presupuestaria Anual para la previsión de ejecución en 2010. Esta muestra que deberemos alcanzar una ejecución global del 98 por 100 de la previsión inicial, hecho sin duda de buen agüero, considerando nuestra poca tradición a la hora de cumplir planes plurianuales.

El éxito obtenido en la ejecución del PACTI indica el acierto en el proceso de su formulación y en la elección de las prioridades estratégicas, líneas de acción y programas. La ejecución del plan, de forma articulada, con antiguos y nuevos colaboradores del sistema, se plasmó en la construcción de un arco de alianzas que fortaleció la posición central que la ciencia, la tecnología y la innovación deben ocupar en el proceso de desarrollo de Brasil.

FIGURA 9

PRESUPUESTO EJECUTADO DEL MCTI Y DE OTROS ÓRGANOS FEDERALES EN PROGRAMAS DEL PACTI (2007-2009) Y PREVISTO (2010) (EN MILLONES DE REALES CORRIENTES Y ENTRE PARÉNTESIS EL PORCENTAJE EJECUTADO EN RELACIÓN A LO PREVISTO EN 2007; NO INCLUYE PERSONAL, CARGAS SOCIALES NI GASTOS FINANCIEROS Y OBLIGATORIOS)



Total ejecutado 2007-2009 y previsto 2010

Fuente: MCTI.

La aceleración en el desarrollo científico y en el proceso de asimilación de la necesidad de promover la innovación tecnológica en las empresas, proporcionado por el PACTI, contribuyó a incrementar la percepción en la sociedad brasileña del hecho que la C,T&I es, en el escenario mundial contemporáneo, un componente esencial para el desarrollo, el crecimiento económico, la generación de empleo y renta y la democratización de oportunidades. El trabajo de científicos, ingenieros y técnicos y el compromiso de las empresas son factores determinantes para la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible, capaz de atender a las justas demandas sociales de los brasileños y al permanente fortalecimiento de la soberanía nacional. Es una cuestión de Estado, por encima de los gobiernos.

Es necesario reconocer que 2011 y 2012 no fueron tan favorables a la ciencia y a la tecnología como los años anteriores. A pesar de que el gobierno federal haya reafirmado la prioridad del sector, explicitada en la Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, formulada y anunciada en 2011, la crisis económica mundial afectó a la financiación del sector. Los presupuestos ejecutados por el MCTI en 2011 y 2012 fueron inferiores al de 2010. La principal razón fue la caída del FNDCT,

que volvió a ver limitado su gasto. Eso contribuyó a la contracción de la financiación de muchos programas del MCTI e incluso a la paralización de algunos. Ese cuadro debe cambiar en 2013, pues el gobierno anunció que no recortará el FNDCT, cuyo presupuesto previsto es de 4,46 millardos de reales, valor superior en un 43 por 100 al récord histórico de 2010.

A pesar de las dificultades presupuestarias, dos avances importantes tuvieron lugar en materia de C,T&I durante los años 2011 y 2012. El más importante fue sin duda la creación del programa Ciencia Sin Fronteras, que busca promover la consolidación, expansión e internacionalización de la C,T&I y de la competitividad brasileña por medio del intercambio y de la movilidad internacional. La iniciativa es fruto del esfuerzo conjunto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, del Ministerio de Educación (MEC), a través de sus respectivas instituciones de fomento – CNPq y CAPES–, y de las Secretarías de Educación Superior y de Educación Tecnológica del MEC. El programa prevé la concesión de hasta 101.000 becas en cuatro años para promover el intercambio, de forma que los alumnos de grado y posgrado hagan prácticas en el exterior con la finalidad de mantener contacto con sistemas educativos competitivos en relación con la tecnología y la innovación. Además, busca atraer a investigadores del exterior que quieran quedarse en Brasil o establecer colaboraciones con los investigadores brasileños en las áreas prioritarias definidas en el programa, así como crear la oportunidad para que los investigadores de las empresas reciban formación especializada en el exterior. El Ciencia Sin Fronteras está en plena ejecución y se está constituyendo como el programa movilizador de mayor éxito en las últimas décadas, con gran repercusión en Brasil y en el exterior.

Otra iniciativa importante del Gobierno de Dilma fue la creación de la *Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial* (EMBRAPPI), que deberá institucionalizar el Sistema Brasileño de Tecnología creado para acelerar el proceso de la innovación industrial, articulando el Sistema Nacional de Investigación y Desarrollo con las empresas.

Muchos desafíos quedan aún por vencer hasta convertir a la C,T&I en un componente efectivo del desarrollo nacional. En gran parte esos retos son la herencia de la falta de tradición de Brasil en el sector. Al fin y al cabo, nuestro sistema de enseñanza de posgrado dirigido a la formación de investigadores en C,T&I fue creado apenas en la década de 1960. A pesar de ello, es innegable que la década de 2003-2012 fue la que mostró el mayor avance en el sector. El país está muy próximo a ver las acciones en ciencia, tecnología e innovación tratadas como estratégicas, como objeto de una política de Estado, con la ampliación continuada de las inversiones en el sector, el aumento en el número de instituciones de investigación y de investigadores, con el perfeccionamiento del marco legal existente, y la creación de un ambiente favorable a la innovación y al desarrollo sostenible.

## CULTURA: POLÍTICAS PÚBLICAS Y NUEVAS VISIBILIDADES

Glauber Piva

Es otra –y es nueva– la visión que el Estado brasileño tiene, hoy, de la cultura. Para nosotros, la cultura está investida de un papel estratégico, en el sentido de construcción de un país socialmente más justo y de nuestra afirmación soberana en el mundo. Porque no la vemos como algo meramente decorativo, ornamental, sino como la base de la construcción de la preservación de nuestra identidad, como espacio para la conquista plena de la ciudadanía, y como instrumento para la superación de la exclusión social.

Luiz Inácio Lula da Silva<sup>1</sup>.

Para la izquierda, la cultura es la capacidad de descifrar las formas de la producción social de la memoria y del olvido, de las experiencias, de las ideas y de los valores, de la producción de las obras de pensamiento y de las obras de arte y, sobre todo, es la esperanza racional de que de estas experiencias e ideas, de estos valores y obras surja un sentido liberador, con fuerza para orientar nuevas prácticas sociales y políticas de las cuales pueda nacer otra sociedad.

Marilena Chauí<sup>2</sup>.

BRASIL ES UN país histórica y tradicionalmente desigual, y nuestra gente carga desde hace siglos la marca de la exclusión, la marca del impedimento al acceso a los bienes materiales y a la producción y disfrute de los bienes culturales. Somos un país que, en las últimas seis décadas, se acostumbró a la influencia de la TV abierta, estructurada para producir contenidos de forma centralizada y difundirlos por una red casi pasiva de retransmisoras regionales, como principal vector de promoción de nuestra cultura, de propagación de nuestra lengua y de difusión de nuestra producción audiovisual. Se le debe sumar a esto la conocida penalización de la cultura como tema alegórico y periférico de las políticas oficiales.

<sup>1</sup> *Programa cultural para o desenvolvimento do Brasil*, Brasília, Ministério de Cultura, 2006. Disponible en [http://www.cultura.gov.br/upload/programa%20cultural%20para%20desenvolvimento%20do%20brasil\\_1174326644.pdf](http://www.cultura.gov.br/upload/programa%20cultural%20para%20desenvolvimento%20do%20brasil_1174326644.pdf). Acceso el 27 de marzo de 2013.

<sup>2</sup> M. Chauí, *Cidadanía cultural: o direito à cultura*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2006.

Esta constatación, sin embargo, no anula otra bastante evidente: la de que gobiernos y gobernantes no son todos iguales. Al contrario. Los gobiernos del PT, con la participación de partidos aliados y fuerzas sociales de orígenes diversos, han liderado grandes avances en el ámbito de las políticas culturales públicas en el país en los últimos años. Esta tal vez sea la principal motivación de este balance: entre 2003 y 2012, en Brasil vino a establecerse la idea de cultura como política pública, periodo en el cual esta no se redujo a la mera gestión del mostrador de un *buen negocio*, sino que se afirmó como movilizadora de valores, prácticas y creencias, invisibilizadas por la lógica de mercado que presidía las acciones del Ministerio de Cultura hasta entonces.

En este periodo, se buscó la afirmación de la cultura como instrumento de la lucha contrahegemónica, una herramienta capaz de cuestionar los grandes consensos que cristalizaron en torno a «las políticas culturales de ausencia» promovidas por el Estado brasileño: el uso de la cultura como medida asistencialista, la fórmula de financiación privada y la pasteurización ofrecida por la *cultura de masas*. Así, el legado dejado por Lula, e imaginado como definitivo, significa la recuperación y el redimensionamiento del rol del Estado brasileño en el estímulo a las prácticas culturales y en la consolidación de la cultura como política pública, por lo tanto, distante del imperio de lo privado.

La promoción del diálogo entre la gestión cultural en el país y la propia idea de política pública, tan abiertamente negada durante el periodo neoliberal, permitió la afirmación de que la cultura no se reduce a lo superfluo ni es el privilegio de unos que deba ser llevado al conocimiento de otros, sino que es un derecho de todos. En esta línea, se puede decir que, bajo el Gobierno de Lula, el Estado brasileño buscó asegurar los medios para el reconocimiento efectivo de la cultura como derecho. En consonancia con este principio de ciudadanía cultural, ofreció al país la perspectiva de la institucionalidad de la cultura desde los aparatos gubernamentales, con la creación de órganos gestores, consejos y conferencias de cultura, la aprobación del Plan Nacional de Cultura, la tramitación de varios proyectos de Ley y, principalmente, el inicio de la constitución del Sistema Nacional de Cultura.

Aunque sea elocuente y francamente positivo el saldo de este camino de diez años, es forzoso reconocer que la topografía fue accidentada, hubo lagunas, indecisiones, retrocesos en algunos momentos y disputas por el sentido que debía tener. En este periodo, fueron cuatro los ministros al mando del Ministerio de Cultura (MINC): Gilberto Gil, entre 2003 y 2008, Juca Ferreira, que estuvo con Gil desde el comienzo; le sucedió Ana de Hollanda, nombrada por Dilma Rouseff al inicio de su gobierno, en 2011, y su sucesora Marta Suplicy, cuya gestión se inició al final del último año de nuestro periodo de análisis (2012) y, por tal razón, será poco comentada aquí.

Así, en estos diez años se conformaron dos bloques bastante definidos, aunque con irregularidades dentro de ellos. El primer bloque, que ocupó todo el Gobierno de Lula, es claramente hegemónico a los ojos del público y de la crítica y es el responsable de los principales avances. El segundo, bajo el mando de Ana de Hollanda, representó, en términos generales, un paso atrás.

Antes, sin embargo, es preciso considerar que la llegada del PT al gobierno federal es, por sí solo, un elemento inductor de los avances en el *mundo de la cultura*. El PT, al nacer, ya se impuso como un fenómeno cultural. Hamilton Pereira nos dice que:

La fundación formal del Partido de los Trabajadores, en el Colegio Sion, produjo algo más que el encuentro de diferentes vertientes del pensamiento y de las luchas de las izquierdas y de diferentes generaciones de militantes socialistas: formuló un *pacto político* capaz de unificar la acción de estas distintas vertientes y generaciones y dio cuerpo a un instrumento que contribuyó en gran medida a definir los rumbos del país en los años siguientes: el PT<sup>3</sup>.

Desde entonces, fue un actor determinante a la hora de retomar y consolidar la democracia en el país, haciendo emerger liderazgos y fuerzas políticas desde siempre condenadas a la exclusión y estableciéndose como un vector fundamental para una nueva cultura política.

El PT y Lula, para llegar a la presidencia de la República, acumularon fuerzas al lado de diversos sectores de la sociedad brasileña que lucharon por la democracia. Sucedió así también con los militantes de la cultura, que en gran parte engrosaron el sueño de ver a un metalúrgico en la presidencia y así romper con la lógica elitista y privatista que desde siempre dominaba las políticas culturales en el país. De este modo, la propia victoria de Lula, por lo que representaba y por la que fue su historia personal hasta allí, tuvo una dimensión cultural que ya servía de plataforma de lanzamiento para el Ministerio que se instalaba. Como si esto no bastase, Gilberto Gil, con su trayectoria, fuerza y carisma, asumió el Ministerio de Cultura.

En este texto, procuro comprender las principales fuerzas e ideas que se sumaron en la composición de este periodo victorioso. Evitando el didacticismo cronológico o la exégesis de cada acción del Ministerio, intento, en un primer momento, comprender lo que se encontró como herencia y cuáles habían sido los documentos y propuestas centrales que marcaron conceptualmente el camino en el periodo. Después, procuro identificar cómo el Ministerio se organizó en torno a polos específicos, algunas ocasiones complementarios y, en otras, concurrentes. Por último, busco apuntar las lagunas no superadas y los retos que aún se vislumbran en el horizonte.

<sup>3</sup> Hamilton Pereira, «Regressar ao lado esquerdo do peito», *Teoria e Debate*, 86, enero-febrero, 2010, Fundação Perseu Abramo.

## 1. El vacío como herencia

La democracia y la cultura en Brasil no siempre mantuvieron una estrecha relación. El MINC nació en 1985, durante el Gobierno de Sarney; antes el área de cultura frecuentó diferentes órganos gubernamentales. A partir de la década de 1930 estuvo subordinada al Ministerio de Educación y Salud. En 1953 pasó a nombrar un Ministerio, el de Educación y Cultura, en el cual en 1981 se creó la Secretaría de Cultura. Solamente con el fin de la dictadura militar se convirtió en un Ministerio específico. Albino Rubim nos muestra que esta irregularidad institucional explicita las tensiones vividas entre el sector y el gobierno en su periodo inicial.

El Ministerio se creó en 1985, desmantelado por Fernando Collor y transformado en Secretaría en 1990, y creado otra vez en 1993 por Itamar Franco. Tancredo Neves, antes de morir, resolvió crear el Ministerio. José Sarney instaló el órgano, pero simultáneamente tomó medidas políticas, como la inauguración de la lógica de las leyes de incentivo, que debilitaron al Ministerio en su proceso de implantación. Fernando Collor, en el primer y tumultuoso experimento neoliberal en el país, prácticamente desmontó el área de cultura en el plan federal. Acabó con el Ministerio, redujo la cultura a una Secretaría y extinguió innumerables órganos.<sup>4</sup>

Es exactamente la combinación de las acciones de Sarney y Collor con las políticas del periodo de Fernando Henrique Cardoso la que originó políticas culturales marcadas por ausencias e inestabilidades, componiendo el escenario de vacío dejado.

Históricamente, la derecha brasileña entendía la cultura como algo apartado de la vida cotidiana, debiendo ser ofrecida al consumidor como dádiva, mercancía, o bien como producto que debía ser protegido de su ignorancia. Estas ideas habían sido y continúan siendo bandera de los gobiernos *tucanos* y sus cómplices, que habitualmente promueven la división entre cultura de élite y cultura popular y tratan a las culturas tradicionales como algo congelado en el tiempo.

Esta concepción tradicional fue severamente criticada por sectores de la izquierda brasileña, lo que alimentó la elaboración del concepto de *ciudadanía cultural*<sup>5</sup>, que desde hace mucho sirve de base conceptual a los programas culturales del PT y, también, a las propias experiencias vividas a partir de 2003.

---

<sup>4</sup> Antonio Albino Canelas Rubim (ed.), *As políticas culturais e o governo Lula*, Coleção Brasil em Debate, vol. 5, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2011.

<sup>5</sup> Principalmente a partir de los análisis de la filósofa Marilena Chauí, que entre 1989 y 1992 fue secretaria de Cultura de la ciudad de São Paulo.

A lo largo de los años, los gobiernos *tucanos* sumaron a esta noción ideas conservadoras aún más perversas. Es recurrente la privatización de la gestión de equipamientos y proyectos delegados a organizaciones sociales que no tienen ningún vínculo con el movimiento cultural, en una especie de reinención del clientelismo, enmascarado tras un discurso de modernización de la gestión. Estos gobiernos también se dedicaron a un aislamiento del poder, impidiendo la participación de los movimientos culturales y de los ciudadanos en el debate y en la formulación de las políticas públicas, en un esfuerzo para mantener los rentables campos de la industria cultural en las manos de empresas, en especial, de conglomerados transnacionales que operan a partir de la posesión y dominio de los derechos de autor.

Desde esta perspectiva, fue en el área cultural donde, en el Gobierno de FHC, la concepción neoliberal del *Estado-mínimo* más avanzó. El Ministerio de Cultura se encogió, se desvaneció y transfirió al mercado roles que serían de su responsabilidad como órgano gestor. Transfirió, inclusive, prácticamente toda la responsabilidad de la decisión sobre el uso de los recursos públicos federales. Los resultados de esta política fueron desastrosos para el país. La concentración de los recursos profundizó las desigualdades y el elevado grado de exclusión de los medios de producción y difusión de contenidos culturales. La consecuencia más grave de esta visión elitista y mercantil fue la conformación de un discurso que sirvió de sustentación a la *cultura del miedo*, cuando debería ser una herramienta para forjar esperanzas. El eslogan acuñado en el Gobierno de FHC en 1995, *Cultura é um bom negócio* [La cultura es un buen negocio], resume la herencia dejada por los *tucanos* a Gilberto Gil. Una herencia que conforma un profundo vacío en las políticas culturales en el ámbito federal.

## 2. Afluencia de ideas

Como un río caudaloso que nace de una pequeña fuente y va tomando cuerpo durante su curso, estos diez años de gobiernos del PT en la cultura no se sucedieron como un chorro definido desde el principio, sino como el fruto de un sumatorio de afluencias: los partidos políticos, principalmente PT y PC do B [Partido Comunista de Brasil]; los grupos vinculados a Gilberto Gil y Ana de Hollanda; los movimientos culturales que se fortalecieron a lo largo del proceso, especialmente aquellos vinculados a los temas de la diversidad, los *Pontos de Cultura*, el *Fora do Eixo* y los de *Cultura Digital*; la incipiente, pero fundamental, articulación de gestores municipales y estatales de cultura; y de artistas, de productores de cine e intelectuales con las más diferentes vinculaciones.

Lula, antes de llegar a la presidencia y elegir a Gilberto Gil como su ministro de Cultura, recorrió territorios tan diversos como diversos habían sido los actores y sectores que unieron sus fuerzas con él. Desde mediados de la década de 1970, la vida política brasileña contó con la participación activa de intelectuales, artistas, estudiantes, religiosos y personajes de todo el mundo de la cultura. En la época, luchaban por la redemocratización del país y por el reconocimiento de la importancia de la cultura en el ámbito gubernamental. En esta lucha, muchos se habían unido al PT y con él siguieron, algunos más y otros menos próximos, hasta la primera victoria nacional.

En este periodo, fue creado el Ministerio de Cultura, desmantelado y vuelto a crear, Lula perdió tres elecciones, diferentes gobiernos electos habían exhibido y puesto en práctica sus concepciones de cultura y el PT, casi siempre con el apoyo de otros partidos, tuvo tiempo para acumular experiencias y organizar sus propuestas, en las que la cultura asumía una perspectiva transformadora y emancipadora y convocaba a la escena a los que, casi siempre, habían estado condenados a la invisibilidad. Es bien cierto que, aunque la cultura haya alcanzado relevancia en varias administraciones petistas y el partido haya contado con artistas e intelectuales desde su fundación, su organización interna y las resoluciones políticas no habían revelado jamás esta importancia<sup>6</sup>.

En 2002, la candidatura de Lula, alimentada por esta historia, presentó al país su cuarto programa de gobierno para la cultura: «La imaginación al servicio de Brasil». Tal vez se pueda decir que los ejes conceptuales principales valorizaban la idea de la ciudadanía cultural, de la diversidad y de la inclusión de las políticas de cultura en un nuevo proyecto nacional. Así, como se desprende del documento, las dimensiones social, democrática y nacional de la cultura debían servir como telón de fondo para la afirmación de su carácter transversal y para la implantación de un sistema nacional de cultura en el país. En este sentido, había propuestas concretas, siendo las más divulgadas la creación de un Consejo Nacional de Políticas Culturales (CNPC), la realización de Conferencias Nacionales de Cultura, la revisión de la política de fomento público a la cultura, el fortalecimiento del Fondo Nacional de Cultura y, principalmente, la creación del Sistema Nacional de Cultura (SNC).

A pesar de la gran esperanza y movilización que marcó la elección de Lula, la formación del gobierno tensó el ambiente hacia el lado de la cultura. La militancia del PT fue sorprendida por la elección de Gilberto Gil,

---

<sup>6</sup> Vale decir que el PT apenas formó su Secretaría Nacional de Cultura en 2003, ya iluminado por la victoria de Lula y a la sombra del liderazgo de Gil. Con esto, el partido generó para su base organizada una serie de debates y reflexiones antes ocurridas exclusivamente en los momentos electorales. Aunque en un proceso diferente, igualmente el PCdoB solo creó su Secretaría de Cultura después de componer el equipo del Ministerio de Cultura en el Gobierno de Lula.

un innegable artista y político, pero sin contactos efectivos en el partido. Gil, que nunca había estado cerca de la dirección del PT, cuando asumió el mando en el MINC trajo consigo una red de personalidades de diversos orígenes: desde el Partido Verde, del cual era afiliado y por el cual había sido diputado estatal (en Bahía) y secretario municipal en Salvador, hasta la *Fundação Movimento Onda Azul*, que presidió, teniendo a Juca Ferreira como su vicepresidente, pasando por artistas, intelectuales y miembros del PCdoB, además de militantes del PT indicados por el partido.

En su discurso de toma de posesión, Gil no ignoró las propuestas electorales, pero apuntó hacia otro rumbo. Reconoció la dimensión cultural de la victoria de Lula y reclamó para sí la responsabilidad de cambio en el sector:

La elección de Luiz Inácio Lula da Silva fue la más elocuente manifestación de la nación brasileña por la necesidad y por la urgencia de cambio. No por un cambio superficial o meramente táctico en el ajedrez de nuestras posibilidades nacionales, sino por un cambio estratégico y esencial, que se sumerja hasta el fondo en el cuerpo y en el espíritu del país. El ministro de Cultura entiende así el recado enviado por los brasileños, a través de la consagración popular del nombre de un trabajador, del nombre de un brasileño profundo, simple y directo, de un brasileño identificado por cada uno de nosotros como su igual, como un compañero. Es también en este horizonte que enmarco el deseo del presidente Lula de que yo asuma el Ministerio de Cultura<sup>7</sup>.

Finalmente, revelando su poca confianza en el énfasis en la institucionalización de la cultura dada por el PT, propuso «una especie de “do-in” antropológico, excitando puntos vitales, pero momentáneamente despreciados o adormecidos, del cuerpo cultural del país».

Las tensiones derivadas de la sorpresa del nombramiento de Gil y de la composición plural del MINC revelaron que el programa electoral no sería suficiente para abarcar y servir de referente en el proceso que se imponía en aquel momento y, por lo tanto, debería formularse un nuevo plan para la gestión que aprovechara el programa electoral y agregase nuevos elementos y propuestas. Desde el comienzo fue evidente la enormidad de la tarea. Sería necesario crear un Ministerio, que en aquel momento no pasaba de ser una pequeña ventanilla de negociación de deducción fiscal, buscar un presupuesto público gestionado por el propio gobierno, y no por los gerentes de marketing de las grandes empresas, crear una política nacional para las artes, incorporar al ámbito de actuación del MINC centenas de iniciativas de la sociedad brasileña que no cabían en la lógica de la Ley Rouanet (Ley n. 8.313, de 23 de diciembre de 1991), localizar y potenciar

---

<sup>7</sup> Gilberto Gil, *Discursos do Ministro de Cultura Gilberto Gil*, Brasília, Ministerio de Cultura, 2003-2007.

los puntos de contacto de las políticas de cultura con las de educación y comunicación y trasladar esta importancia de la cultura hacia otros niveles de gobierno. Como vemos, no bastaba con superar el estilo *tucano*. Era necesario dar efectividad y amplitud al Ministerio y superar la tradición del Estado brasileño de tratar a la cultura a partir de su propia ausencia, con irregularidad y bajo el dominio del autoritarismo<sup>8</sup>.

Para ello, desde el inicio de su mandato, el ministro Gilberto Gil se dedicó a hacer de sus discursos un instrumento de difusión de su programa, actualizando el documento electoral a medida que la dinámica del gobierno concebía nuevas prioridades. Si es verdad que este ejercicio legitimó el Ministerio a los ojos de la sociedad, también podemos decir que despertó a nuevos actores.

Para las elecciones de 2006, dos documentos presentados revelaron el clima del momento. La coordinación de la campaña de Lula publicó su programa cultural con el título «Brasil: cultivar la memoria e inventar el futuro», en el cual se recogía la defensa de lo realizado en la primera gestión y un elenco de propuestas que estaban en sintonía con el programa general. Dos temas merecen ser destacados: el proyecto de asociación de las políticas culturales, educativas y comunicativas; y la creación del Programa de Cultura del Trabajador, al que después se nombró *Vale-Cultura*.

Una semana tras la victoria, el propio Ministerio de Cultura publicó el «Programa cultural para el desarrollo de Brasil», una actualización programática combinada con una rendición de cuentas. Más extenso, se mostraba en sintonía con el programa electoral, pero iba más allá, ya que tenía por función disputar el futuro y legitimar la continuidad de la gestión y de las políticas puestas en marcha. Sumados, los dos documentos son el registro de un vértice importante del periodo Gil/Juca.

En 2010, para la campaña de Dilma, el programa electoral fue severamente reducido, las negociaciones entre PT y PCdoB se tornaron más tensas y los debates públicos giraron más en torno al binomio continuidad o no continuidad que en torno a un programa propiamente dicho. Así, la salida de Juca Ferreira y la llegada de Ana de Hollanda tuvo lugar en medio de un debate público más interesado en la discusión de nombres, simpatías y antipatías que en las propuestas.

Independiente de calendario y programas electorales, el dinamismo del mundo de la cultura permitió que se constituyese como fuerza política alternativa, con agenda propia y con un aplomo sorprendente. Así, movimientos como *Fora do Eixo*, *Cultura Digital*, *Culturas Populares e Tradicionais* y *Pontos de Cultura* formaron una gran masa de afluentes del

---

<sup>8</sup> A. Albino Canelas Rubim, *As políticas culturais e o governo de Lula*, cit.

caudaloso río en que se transformó el Ministerio de Cultura brasileño. Autónomos entre sí, pero absolutamente conectados en sus pautas prociudadanía cultural –y, de este modo, con una visión de la cultura más completa que la tradicional–, formaron una nueva circunstancia en la cual la cultura ocupaba un lugar destacado en la escena contemporánea.

Un importante elemento de la cultura brasileña, sin embargo, no se constituyó como afluente relevante de este río: las artes y sus agentes. Acostumbrados a relacionarse con el Estado a partir de sus deliberadas ausencias y, de manera combinada, con políticas de clientelismo, dependencias y privilegios, artistas y productores mantuvieron una relación irregular con el MINC durante los últimos diez años. El Ministerio, por su parte, la mayoría de las veces sujeto a su compromiso de ampliación de la noción de cultura, no logró adoptar políticas suficientes para las artes con el fin de pavimentar este camino.

De esta manera, al final del segundo Gobierno Lula, una de las principales críticas hechas al MINC sirvió de combustible para la sustitución de Juca Ferreira: la ausencia de una política contemporánea para las artes. El alimento a esta crítica tenía dos orígenes. Por un lado, la observación de que la búsqueda de la ampliación de la noción de cultura no reservó energía suficiente para la efectividad de las políticas para las artes. La *Fundação Nacional de Artes* (FUNARTE), nacida durante la dictadura militar, con graves problemas estructurales y políticos al inicio de la década, estuvo marcada por inestabilidades administrativas, programáticas y presupuestarias desde su comienzo. En los últimos años, aunque haya intentado dar un carácter nacional y completo a sus acciones, no ha logrado resultados ni la legitimidad equivalentes al éxito del conjunto del Ministerio. Y esto revitalizó el segundo origen de las críticas. Algunos sectores vinculados a los movimientos artísticos habían puesto el grito en el cielo con el descontento en cuanto a la relación del Ministerio con el mundo digital, lo que sería, desde su punto de vista, el refrendo del Estado brasileño a la «piratería» de obras de arte y, por consiguiente, a la explotación del artista.

Exhibiendo intimidad con las pautas (y con la propia institución) del *Escritório Central de Arrecadação e Distribuição de Direitos Autorais* [Oficina Central de Recaudación y Distribución de Derechos de Autor] (ECAD), relación hasta entonces desconocida, Ana de Hollanda asumió el Ministerio proponiendo un nuevo tipo de criterio y así un nuevo afluente. En su discurso de toma de posesión, anunció que en su río los creadores tendrían un lugar privilegiado: «A partir de este momento en que asumo el Ministerio de Cultura, cada artista, cada creadora o creador brasileño, puede tener la seguridad de una cosa: mi corazón está latiendo por ellos. Y

mi corazón va a saber traducirse en programas, proyectos y acciones»<sup>9</sup>. De esta manera, una nueva visión de política cultural fue insinuándose en el Ministerio y entre la militancia cultural en el país.

En resumen, durante los diez años de gobiernos petistas, la gestión de la cultura se presentó como permeable a diferentes tipos de contribuciones: el propio PT, que se manifestó principalmente por medio de los programas de gobierno de tres elecciones; los discursos y documentos del periodo de Gilberto Gil y Juca Ferreira; las contribuciones de los llamados *movimientos sociales de la cultura*; y Ana de Hollanda y los defensores de una legislación de derechos de autor más restricta.

### 3. Seducción y disenso

La dinámica del primer gobierno (2003-2006) evidenció que Gil y su equipo habían organizado el Ministerio bajo la bandera del papel activo del Estado como inductor de un protagonismo efectivo de los generadores de cultura repartidos por todo el país, con las más diversas formas de expresión. Al igual que la plantación de árboles hace surgir vertientes de agua que inundan nuevos territorios, la sociedad brasileña respondió al llamado del gobierno federal revelando el vigor de su producción cultural más allá de lo que la industria instalada ya mostraba. En el MINC, durante todo el Gobierno de Lula, había una efervescencia de propuestas e ideas en ebullición. Así, de manera dialéctica y dinámica, no exactamente planeada ni totalmente pacífica, en el Ministerio se conformaron cuatro polos de actuación que disputaban el sentido del proyecto.

Hubo un grupo de gestores más dedicados a la institucionalización de la cultura. Ellos se empeñaron en la constitución del SNC y de diferentes instrumentos de participación social (consejo, conferencia, cámaras y colegios sectoriales), en la recuperación de la FUNARTE y del *Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* (IPHAN) y en la creación del *Instituto Brasileiro de Museus* (IBRAM), lo que tendría lugar ya en el segundo mandato, y del *Instituto Nacional do Livro e Leitura*, aún en proyecto. Este grupo estableció muy rápidamente diálogo con sectores ya organizados de la sociedad: partidos políticos, asociación de productores y creadores, entidades de clase, gente vinculada a la universidad y gestores culturales estatales y municipales.

Este segmento fue el que recorrió el camino más accidentado y solo al final del periodo pudo ver sedimentadas sus victorias. En el primer mandato de Lula, a pesar de que Gil demostrase simpatía por la propuesta de

---

<sup>9</sup> Discurso de posesión de Ana de Hollanda disponible en <http://www.cultura.gov.br/site/2011/01/03/discurso-de-pose-de-la-ministra-dela-cultura-ana-de-Holanda/>. Acceso el 27 de marzo de 2013.

creación del SNC, la máquina del MINC no se apropió de ella, quedando restringida a los núcleos más *petistas* de la casa. A pesar de las dificultades y ambivalencias, en 2005 se realizó la primera Conferencia Nacional de Cultura (debidamente precedida de etapas municipales, regionales, sectoriales y estatales); se creó el CNPC (aunque fue instalado al año siguiente); en 2010 fue aprobado el Plan Nacional de Cultura (tras un volumen gigantesco de actividades en todo el país y bajo la supervisión del CNPC); y en 2012, al fin, se aprobó la creación del SNC, que al nacer ya contaba con la adhesión de gran cantidad de estados y municipios.

Cabe también mencionar el establecimiento de un sistema permanente de estadísticas culturales, en conjunción con el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE), para la generación de datos, y con el *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA), para el análisis de los mismos, con el objetivo de superar la insuficiencia y la dispersión de la información que, por un lado, impedían el análisis socioeconómico profundo de los diversos sectores que componen los eslabones de la producción cultural en sus diversos niveles y registros y, por otro, imposibilitaban la comparación del perfil económico de las actividades culturales desarrolladas en Brasil y en otros países.

De las principales pautas relacionadas con lo que llamo aquí de *institucionalidad de la cultura*, conforme a lo mostrado desde el inicio de la gestión de Gil, persisten todavía al menos dos carencias: la aprobación de una vinculación presupuestaria para la cultura que garantice que, en todos los niveles de gobierno, al menos el 1 por 100 del presupuesto público esté disponible para sus políticas públicas<sup>10</sup>; y la revisión del sistema público de financiación de la cultura en el país, en especial las leyes de incentivo fiscal.

Otra área importante reunió los esfuerzos de quien se dedicó a masajear los *puntos vitales de nuestro cuerpo cultural*, explícita y sorpresivamente en un modelo que se negaba a aceptar el arreglo federal que contenía el SNC propuesto y formulado por el propio MINC. Cabe citar, no obstante, que los programas que lideraron este movimiento tenían referencia directa al programa que Gilberto Gil y Juca Ferreira conformaban y anunciaban en cada discurso y publicación.

La valorización de los *Pontos de Cultura* esparcidos por el país —lo cual, por sí solo, ya era una negación de la práctica concentradora regional, política y económica del MINC hasta entonces— y de manifestaciones de cultura popular muy diversas, que habían ganado visibilidad y políticas específicas, representaron el afloramiento, en el ámbito del Estado brasileño, de la dimensión simbólica de la cultura. Considerando que se trataban de experiencias sin precedentes, varias de las dificultades surgidas

---

<sup>10</sup> Desde 2003 se tramita en el Congreso nacional, la propuesta de Enmienda Constitucional n. 150, que prevé la vinculación presupuestaria mínima del 1 por 100 para los organismos de cultura.

sirvieron para legitimar múltiples cuestionamientos en cuanto a la eficiencia de la gestión, sobre todo en lo que atañe a la forma en cómo habían sido definidos y distribuidos los recursos y en cuanto a la capacidad de gobernanza y las condiciones de gobernabilidad de sus responsables.

A pesar de haberse identificado algunos problemas, sobre todo si consideramos la falta de habilidad y la imprevisibilidad con la que algunas convocatorias públicas lidiaron con la carencia de preparación de ciertos grupos culturales frente a las exigencias burocráticas del Estado, el MINC pasó a fomentar, con la propuesta de una política cultural que abarcara la dimensión simbólica de la cultura, los «signos constructores de las identidades» y la «fábrica de símbolos de cada comunidad y de toda la nación», según las expresiones utilizadas por el entonces ministro Gilberto Gil<sup>11</sup>.

Estas acciones evidenciaron la inmensa falta de adecuación de la burocracia de la Administración pública hacia las prácticas culturales, toda vez que sus procedimientos no habían sido determinados teniendo como base su naturaleza específica, sino que tan solo habían reproducido normas y preceptos aplicables a los tipos de bienes y servicios que el Estado acostumbra a contratar, sin considerar la especificidad de la cultura. De la misma forma, el distanciamiento de estas políticas de las propuestas de constitución del SNC habían revelado los disensos internos en cuanto al modelo de participación social y al pacto federativo en cuestión. A pesar de que la propuesta previera un sistema nacional de cultura que sirviese de soporte legal, político e institucional entre los órganos públicos y el fluido mundo de la cultura y, además, entre los propios generadores de cultura, garantizando perennidad y vigor a esta red, otros sectores del MINC optaron por defender una articulación en redes que prescindiese de un pacto federativo más claro.

Si hablar de políticas públicas culturales es, por sí solo, un avance en el plano conceptual y en el plano de la gobernanza, la propuesta del SNC pretendía ser asumida como un complemento relevante: ser una articulación federativa en red que se intercomunicase con nuevas redes y se ofreciese como soporte a la autonomía y la libertad de los procesos creativos y distributivos del mercado y de la sociedad justamente por conferirles la seguridad institucional que tanto falta al campo de la cultura. Sin la menor duda, el «*do-in* antropológico» fue absolutamente eficaz y rápido en esta articulación en redes, pero los aspectos institucionales, por su parte, avanzaron con más lentitud.

No obstante, es necesario decir que probablemente fueran las propuestas gestionadas por este polo del Ministerio las que más avanzaron en una política pensada desde una perspectiva de superación de la exclusión social,

---

<sup>11</sup> «Cadernos do *do-in* antropológico», diciembre de 2003, en G. Gil, *Discursos do Ministro de Cultura Gilberto Gil*, cit.

la eliminación de las desigualdades y las discriminaciones, y de estímulo a la interiorización de un sentimiento de pertenencia. Por este camino, grupos históricamente invisibles ganaron una visibilidad también histórica.

El tercer polo presente en el cuerpo directivo del Ministerio aproximó los debates de la cultura a los de la comunicación. Aunque las tensiones entre la *Secretaria do Audiovisual* y la *Agência Nacional do Cinema* (ANCINE) nunca se hayan resuelto plenamente, en ningún momento el Ministerio de Cultura dejó de reconocer que la aproximación de las políticas de comunicación y cultura habrían de ser vitales para la inclusión de la cultura en la pauta del desarrollo y de la democracia del país. Al negar la cultura como algo accesorio e insertarla en el rol de los derechos, los gobiernos del PT reafirmaron su vínculo con la ampliación del acceso a la producción de bienes culturales, reconocieron que cada ciudadano y cada comunidad eran productores de cultura y, al menos a la luz de algunas políticas propuestas por el MINC, indujeron la democratización de los medios de comunicación y la regionalización de su producción<sup>12</sup>.

Considerando que la cercanía entre comunicación y cultura no se restringió a las políticas de fomento de la producción audiovisual, sino que también estuvo presente en la regulación de las televisiones, en el diálogo con la academia, en el estímulo a la organización de cineclubs, en las políticas de preservación de nuestra memoria audiovisual y en la solidaridad activa con el fortalecimiento de una cultura digital en el país, se puede decir que aquí también se trabajó por la ampliación del abanico de las políticas de cultura a nuevos públicos, a nuevas prácticas y a nuevos valores.

No cabe duda de que la idea de *cultura digital* es algo bastante fluido, pero es sobre todo un reconocimiento y un estímulo a la horizontalidad de la producción y disfrute cultural en el ambiente de las nuevas tecnologías. Consecuentemente, tales prácticas se configuran también como garantía de una mayor transparencia en la gestión pública. Así, tanto para la elaboración del *Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturales* (SNIIC)<sup>13</sup>, para la cual la sociedad fue invitada a participar en la recolección y en la organización de la información por medio de *data crowdsourcing*, como para los procesos de las Conferencias Culturales previstas en el PNC, las nuevas tecnologías han estimulado nuevos comportamientos políticos, al permitir que vivamos un nuevo tipo de diálogo con el Estado y con la democracia,

<sup>12</sup> Aquí hago referencia directa a la Ley n. 12.485/2011, que garantiza un espacio inédito y significativo para la producción independiente y regional en las televisiones de pago; y al *Fundo Setorial do Audiovisual*, creado por la Ley n. 11.437/2006, pero muy fortalecido por la ley para las televisiones de pago. Al respecto, véase <http://fsa.ancine.gov.br/>. Acceso el 27 marzo de 2013.

<sup>13</sup> Propuesta presente en el programa electoral de 2006 y derivada directamente de los convenios del Ministerio de Cultura con el IBGE y el IPEA, aquí ya comentados, y de las proposiciones de elaboración de un Plan Nacional de Cultura y del Sistema Nacional de Cultura.

provocando, por lo tanto, una nueva cultura política. La cultura digital, bajo este prisma, pasó a ser también una forma de ver y de comportarse en el mundo y de dar una nueva cualidad a la democracia, impulsando los niveles de la ciudadanía cultural a otros territorios y con otros públicos.

Por fin, el cuarto polo que reclutó a sectores del MINC es aquel vinculado a las políticas de patrimonio y memoria. En este caso, se tenían como pautas principales la creación de una política nacional de museos y la redefinición de políticas para el patrimonio material, sobre todo en las ciudades históricas, pero también para el inmaterial, recuperando la relación entre la memoria de nuestro pueblo y la percepción viva de nuestra diversidad cultural, étnica y social.

Los gobiernos petistas se alejaron de la tendencia a valorar el patrimonio edificado como expresión única de la memoria cultural. Sin salirse de este camino (véase la solidez del *Programa Monumenta*, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, y del Programa de Aceleración del Crecimiento de las ciudades históricas), se ampliaron los horizontes para incorporar las expresiones populares materiales e inmateriales y sus lugares como patrimonio cultural constitutivo de la diversidad de las culturas brasileñas. De esta manera, se estableció una relación de diálogo entre la restauración del patrimonio histórico, que pasó a asociarse directamente a la revitalización urbana y al desarrollo cultural, turístico y económico de las ciudades, y la política de reconocimiento, registro y protección del patrimonio inmaterial que habla de nuestros saberes, haceres, tradiciones, lugares, ritmos y lenguajes<sup>14</sup>.

Vale a pena hacer referencia, sin embargo, a una disputa importante en torno a la política de museos. En São Paulo, bajo el mando del PSDB, se adoptó un principio de transferencia de gestión de los espacios públicos a organizaciones sociales, reduciendo el peso y la proximidad de los órganos gubernamentales y, principalmente, la transparencia para con la sociedad. Así, los museos paulistas se convirtieron en fuerzas resistentes a la Política Nacional de Museos.

Esta divergencia ilustra bien los dos modelos diferentes de gestión cultural presentes en Brasil. Uno, que engendró el Gobierno de Lula y, que la mayoría de las veces, ha acompañado a gestores de izquierda en todos los niveles de gobierno, concibe la cultura como un elemento estratégico para el desarrollo y el ensanchamiento de la democracia, rechazando, por lo tanto, los formalismos típicos de cierto elitismo brasileño. El otro dedica los esfuerzos del Estado a la transferencia de sus espacios a la gestión privada, o sea, reproduce en la gestión de museos y centros culturales el mismo principio ya adoptado en el momento de la aprobación y la regulación (parcial)

---

<sup>14</sup> Luiz Inácio Lula da Silva, «Programa cultural para o desenvolvimento do Brasil», cit.

de la Ley Rouanet. De esta forma, usan el espacio que sería destinado a la gestión pública de la cultura como una herramienta de agudización de la lógica privatista que dilapidó el país y, así, revelan sus prejuicios hacia el Estado y hacia el propio espacio público.

#### 4. Pausa dramática

No hay duda ya sobre la importancia de las políticas públicas culturales para el país, tanto desde el punto de vista estético y simbólico como desde las perspectivas de su desarrollo. Ya en la década de 1980, cuando se creó el Ministerio de Cultura, la cultura cambió su condición, pero no fue hasta la década de 2000 que comenzó a superar la insignificancia a la que siempre fue relegada en los gobiernos de la derecha más conservadora y, también, la función auxiliar en el proyecto mediático que asumía en los gobiernos de la derecha neoliberal.

El Partido de los Trabajadores, aunque no aisladamente, tiene una gran responsabilidad sobre este avance, pues fueron sus gobiernos quienes iniciaron las experiencias y durante los mismos se produjeron las reflexiones más consistentes sobre las políticas culturales. Fueron precisamente gobiernos *petistas*, de diferentes niveles federales, quienes llevaron la cultura al plano de las políticas públicas.

No hay duda de que los avances teóricos e institucionales deben ampararse en el enfrentamiento de retos coyunturales y estructurales. Pero no nos engañemos: siempre hay retos y siempre hay obstáculos por superar. Para ello, es necesario circunscribirlos, pero no reducirlos.

Hay conquistas que son tan exitosas que se inscriben más allá de las teorías, situándose en el plano de las deliberaciones internacionales. La consolidación del concepto de diversidad cultural como algo que debe promoverse y protegerse se impone como tarea a los Estados nacionales a partir de una articulación de varios gobiernos, incluido, y con relevancia, el Ministerio de Cultura brasileño, con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)<sup>15</sup>. En este caso, a pesar de haberse consagrado el tema en el ámbito de los debates políticos, todavía se hace necesario sedimentarlo en el terreno de las prioridades presupuestarias.

---

<sup>15</sup> En 2005 la UNESCO propuso la adopción de una Convención para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Para esto, contó con el liderazgo de Brasil y Canadá. El texto reconoce la relación entre cultura y desarrollo, intentando crear una plataforma para la cooperación internacional. Uno de sus aspectos es la reafirmación de la soberanía de los países para la elaboración de sus políticas culturales. Después de firmada por los países miembros, y a pesar de haber generado una gran polémica con Estados Unidos e Israel, la convención fue publicada en marzo de 2007.

En Brasil, al contrario de lo sucedido en la dimensión simbólica, todavía se ha avanzado poco en la consolidación de políticas para el conjunto de la dimensión económica de la cultura, permitiendo que se halle aún muy concentrada y dependiente del Estado. Para enfrentar tales retos es necesario superar trabas típicas de un modelo estatal concebido sin considerar la naturaleza específica de la actividad cultural y que ha importado de manera acrítica procedimientos que corresponden a otros tipos de actividad.

A pesar de que la calidad del gasto público en cultura se haya incrementado exponencialmente, el modelo de fomento aún está mayoritariamente asentado sobre mecanismos de incentivo. Actualmente, el sistema federal de financiación de la cultura en Brasil está asentado sobre tres mecanismos con finalidades distintas: el mecanismo del apoyo directo del Estado a fondo perdido que se practica a través del *Fundo Nacional de Cultura* (FNC); el mecanismo de la deducción fiscal para que las empresas o las personas físicas dediquen parte de su impuesto sobre la renta a proyectos culturales en lugar de a la divulgación de sus marcas; y el mecanismo del fondo de financiación y de los certificados de inversión, que permiten utilizar recursos provenientes del beneficio fiscal para invertir en proyectos culturales en lugar de la participación en los resultados y de la exposición de la marca.

El sistema de financiación pivotado en torno a la deducción fiscal fue impulsado aduciendo la necesidad de crear en Brasil una cultura de patrocinio privado, que se derivó de un discurso ideológico sobre la capacidad del Estado de gestionar las inversiones en cultura. Este fue resultado de dos movimientos contiguos: el del neoliberalismo contra el Estado al inicio de la década de 1990; y el de la memoria de los abusos del Estado autoritario de las décadas de 1970 y 1980, atribuyendo al mercado la decisión sobre *dónde* y *cómo* invertir. En poco tiempo, se establecieron dos tipos de distorsiones graves. Se habían creado institutos y fundaciones que sobrevivieron al albor del dinero público y además el propio Estado percibió una forma de beneficiarse, él también, de tal recurso para realizar sus proyectos, considerando las dificultades y límites de su propio presupuesto<sup>16</sup>. Incluso en este periodo de posneoliberalismo, el Ministerio de Cultura usó recursos provenientes de las deducciones fiscales para sus proyectos, lo que es, cuando menos, una señal de la esquizofrenia institucional que aún sobrevive.

Aunque solo para un segmento específico, poco a poco se va instituyendo un modelo diferenciado de fomento a través del *Fundo Setorial do Audiovisual* (FSA), que combina la concesión de crédito, el apoyo a fondo

---

<sup>16</sup> Fue entonces cuando se intensificó el uso de las organizaciones sociales *chapas-brancas* para la gestión de los espacios públicos, y de las sociedades de amigos de entidades públicas para todo tipo de subterfugios, transformándolos en grandes captadores de recursos a través de la Ley Rouanet.

perdido para la investigación y el desarrollo y la inversión estatal en obras y proyectos. Con la promulgación de la Ley n. 12.485/2011, este modelo fue estimulado con aportes significativos de recursos provenientes de las empresas de telecomunicación, lo que unido a la reserva de una cuota para contenidos audiovisuales brasileños en las programaciones de la televisión de pago tiende a generar una sinergia entre las fuentes de financiación, las herramientas para la circulación de contenido, la demanda efectiva y la desconcentración y potenciación de la capacidad productiva, alimentando un ciclo virtuoso para todos los eslabones de la cadena del audiovisual.

Lo que queda claro, sin embargo, es que las soluciones necesitan ser sistémicas y no puntuales. Brasil posee actualmente políticas culturales realmente fortalecidas, pero aún es necesario hacer cambios en la legislación para que el fomento a la cultura salga definitivamente del terreno de la disputa entre las élites y se consolide el ya iniciado proceso de democratización e inclusión en el reparto de los recursos públicos, la descentralización regional, los dispositivos productivos locales y las políticas de acceso.

Las tecnologías actuales han tenido un fuerte impacto en la aceleración de los cambios de los modos de producción y el campo de la cultura ya desarrolla patrones de producción y circulación de valores que dan como resultado nuevos paradigmas, no solo para la misma, sino también para el conjunto de la economía. Es necesario elaborar distintas modalidades de fomento que garanticen eficiencia y transparencia y amplíen las posibilidades de operación. Tal diversidad de mecanismos no deben provocar la dispersión de la gobernanza, muy al contrario. Una posibilidad sería crear un agente financiero subordinado al Ministerio de Cultura que permitiese adoptar procedimientos y metodologías específicas más cercanos a los procesos productivos y distributivos típicos de la cultura y que, al mismo tiempo, concentrase y racionalizase la gestión de los mecanismos de fomento en articulación con los sistemas de fomento de los estados y municipios, dando efectividad al pacto federal que estructura el Sistema Nacional de Cultura y dejando al Ministerio y a los otros entes federados el rol estratégico de elaborar las directrices de política pública.

Otro terreno en el cual se hace necesario avanzar con más efectividad es el de la política para las artes. No cabe duda de que, si se quisiese mantener la coherencia con los avances del Gobierno de Lula, el Ministerio de Cultura no puede rechazar la *cultura digital*, como, en la práctica, sucedió con Ana de Hollanda. Para tantear este terreno, es necesario reconocer que los retos son más complejos.

A lo largo de los ocho años del Gobierno de Lula, tuvieron lugar algunas tentativas de estructurar programas de estímulo a la circulación y difusión

de las artes, como fue el caso de la revitalización del *Projeto Pixinguinha* en la FUNARTE. Pero el esfuerzo no fue suficiente para darle escala y musculatura, lo que generó un resultado escaso para las necesidades del país. Además, faltaron políticas sólidas de formación, estructuración de colectivos creativos y promoción del diálogo entre producción y circulación artística con estímulo a la investigación o a los principios de la economía solidaria<sup>17</sup>, por ejemplo. Lo que ocurrió de efectivo en este campo surgió, principalmente, de la movilización de la sociedad, como los festivales de música *Fora do Eixo* o el renacer del movimiento de cineclubs. Con la escasez de programas dirigidos al desarrollo y circulación de las artes, el MINC vio nacer áreas de fricción con diversos sectores artísticos durante los debates de reformulación de la Ley Rouanet y de la Ley del Derecho de Autoría<sup>18</sup>.

En la gestión de Ana de Hollanda, si los debates en torno a la Ley de Incentivo a la Cultura se circunscribieron al Parlamento, la Ley de Derechos de Autor se ganó titulares y movilizó pasiones. Con la retirada de la licencia *Creative Commons* del portal del Ministerio tras el inicio de su mandato, Ana rechazó la dirección propuesta por el gobierno anterior y, en la práctica, consagró los pocos discursos que pronunció como herramientas de defensa de los intermediarios (estudios de grabación, editoras y oficinas recaudadoras de cobros de derechos) y no de los creadores. Así, en este debate, el MINC retrocedió en aquello que parecía intocable: la inducción a la ampliación de la ciudadanía cultural con la valorización del poder del creador sobre su creación y la democratización del acceso a los bienes culturales. Lo que tal vez ella no haya percibido es que no hacía falta invertir la posición de la brújula, pues el río seguiría hacia el mar.

La gestión pública es fundamentalmente una tarea política, un ejercicio permanente de seducción y disenso. Cuando la lucha de las izquierdas, en Brasil y en el mundo, afirma que la gran cuestión que determinará el futuro de nuestras sociedades está en el plano de los valores, lo hace por medio de la composición de sus programas políticos, de una relación dialogada con las fuerzas sociales y de la calificación de sus discursos. Gil y Juca, además de los documentos sustantivos que los habían guiado, se habían ofrecido a debatir con la sociedad porque sabían que son la instauración y el ejercicio del discurso los que dan lugar a la *política* y, por lo tanto, a la propia noción de espacio público. Al hacer esto, por talento y reconocimiento de que la cultura sigue siendo un tema que se insinúa en el debate de la gran política, incorporaron el terreno de la palabra al ejercicio de gobernar.

<sup>17</sup> Sobre el tema, recomiendo la lectura del artículo de Luana Vilutis, «Pontos de cultura e economia solidária: aproximações e possibilidades», Río de Janeiro, Fundação Casa de Rui Barbosa, 2012. Disponible en [http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas\\_Culturales/II\\_Seminario\\_Internacional/FCRB\\_LuanaVilutis\\_Pontos\\_de\\_cultura\\_y\\_economia\\_solidaria.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturales/II_Seminario_Internacional/FCRB_LuanaVilutis_Pontos_de_cultura_y_economia_solidaria.pdf). Acceso el 27 de marzo de 2013.

<sup>18</sup> Ley n. 9610, de 19 de febrero de 1998. Altera, actualiza y consolida la legislación sobre derechos de autor en Brasil.

La política surge cuando las personas, colectivamente, invierten su tiempo en hacer que su derecho a hablar sea reconocido y sus palabras no se pierdan en el ruido. En cierta medida, tal inversión permite una redistribución permanente de los lugares y de las identidades, de lo visible y de lo invisible. Este conjunto de cosas va a configurar lo que Jacques Rancière denomina espacio de lo sensible<sup>19</sup>. Esta «división de lo sensible» es una especie de subjetividad política, un modo negociado de visibilidad que permite ver quién puede tomar parte en lo que se entiende como «común». La política, entonces, es lo que organiza las condiciones posibles de reacción en relación con lo que nos afecta.

En los años siguientes, con Ana, curiosamente el Ministerio no demostró capacidad para elaborar un discurso sobre su proyecto, mostrándose indeciso a la hora de disputar el sentido de la política y, por lo tanto, de promover un diálogo efectivo con los diferentes actores de nuestra cultura en torno a la misma. Fue un tiempo de inseguridad y tensiones, que, concretamente, produjo manifestaciones públicas de descontento, nuevas articulaciones en red y la demostración de que la ciudadanía cultural se hace efectiva a medida que las personas asumen la palabra y disputan lo sensible. Más allá de lo realizado, la ausencia de retórica dejó un recuerdo de una pausa dramática en un espectáculo que continuó.

## 5. Brasil reconoce a Brasil

En estos diez años hemos vivido una situación nueva en el país. Por primera vez combinamos democracia, crecimiento económico y reducción de las desigualdades. Nunca habíamos vivido tal experiencia, y esto no puede ser minimizado ni olvidado. Esta combinación lleva consigo una carga de valores que ha acompañado a todas las acciones del gobierno federal. Como se sabe, la cuestión permanente para la izquierda es la dura tarea de la travesía hacia una sociedad que no restrinja la idea de libertad de expresión a los límites impuestos por el capital. La libertad de expresión, en este sentido, se relaciona directamente con la propia idea de derecho a la comunicación y a la cultura, por un lado, y con la idea de participación en la escena política, por otro<sup>20</sup>.

Al ofrecer visibilidad y estimular la participación social y política de un «sinnúmero de experiencias que pasan a ser protagonistas de su memoria y de su visión propia del presente y del futuro», se reconoce que la cultura es,

<sup>19</sup> Jacques Rancière, *A partilha do sensível: estética e política*, São Paulo, EXO experimental org./ Editora 34, 2005 [ed. cast.: *El reparto de lo sensible: estética y política*, Santiago de Chile, Arcis-Lom, 2009].

<sup>20</sup> Acerca del tema, véase Glauber Piva, «Regulação da comunicação e liberdade de expressão no Brasil», *Margem Esquerda: Ensaio Marxistas*, núm. 19, 2012.

sobre todo, el encuentro de muchas éticas y estéticas. Así, se afirma que «la centralidad que la cultura requiere solo se hace posible cuando este centro es promovido por muchos y no siempre por los mismos»<sup>21</sup>.

Las políticas públicas culturales en Brasil buscaron estimular tal centralidad, empujando a la visibilidad a los que habían sido condenados a la invisibilidad por las políticas neoliberales. Hizo esto con la pluralidad de nuestra cultura y con partes del propio Estado, también bastante acostumbrado a la sombra de su formalismo tecnocrático. El saldo de este periodo es la afirmación práctica de que la dimensión de los derechos culturales antecede a la dimensión económica de la cultura y, aunque no se contraponga ni se subordine a ella, tiene primacía en el ensanchamiento de la propia arena democrática. Las conquistas, por lo tanto, no están en aquello que el Estado supuestamente hizo por la cultura, sino en la relación dialogada, dinámica y respetuosa que se estableció.

En estos términos, el universo de la cultura se está ofreciendo a la propia reinención de la política, esto es, a la idea de que es necesario inventar colectivamente el futuro y disputar el espacio público. Este futuro no se decide *a priori*, porque no hay manuales o modelos preconcebidos que definan lo que será o no visible. La invención del futuro es la propia concepción continua e intermitente de nuevos modelos, de nuevos métodos y de una nueva cultura política, o sea, es la reinención permanente de la propia democracia.

Para Brasil, en estos diez años, el Ministerio de Cultura, incluso transitando por un terreno accidentado, sedimentó la convicción de que la cultura tiene vida propia cuando se trata de políticas públicas: no debe ser reducida a las políticas asistencialistas; no debe ser alienada a un improbable economicismo cultural; y no debe confundirse con la lógica del entretenimiento, del turismo y del negocio, aunque dialogue con ella.

Quedan aún muchos retos. El reconocimiento de la cultura como derecho y, por lo tanto, el encuadramiento de las políticas federales en la herencia conceptual de la ciudadanía cultural imponen a Brasil la responsabilidad de que sus políticas públicas afronten las grandes causas de nuestro tiempo. Así, la agenda, la estructura y el presupuesto de la cultura deben incorporar los cambios en curso en la sociedad contemporánea y las exigencias de las nuevas generaciones de brasileños.

Como dice Marilena Chaui, «afirmar la cultura como un derecho es oponerse a la política neoliberal que abandona la garantía de los derechos, transformándolos en servicios vendidos y comprados en el mercado y, por

---

<sup>21</sup> Véase Marta Porto, «Visibilidade e participação», texto escrito para el premio Cultura Viva, como miembro del Consejo Propositivo del Premio, 2007.

lo tanto, en privilegios de clase»<sup>22</sup>. La síntesis de estos diez años es, seguramente, esta: en el Brasil posneoliberal, la cultura es un derecho y, así, se traduce en la esperanza de que haya un sentido liberador en las nuevas prácticas sociales y en las políticas que experimentamos.

---

<sup>22</sup> M. Chauí, *Cidadania cultural: o direito à cultura*, cit.



## UNA MIRADA DE LOS TRABAJADORES: UN BALANCE POSITIVO, UNA DISPUTA COTIDIANA Y MUCHOS DESAFÍOS POR DELANTE

Artur Henrique

### 1. Introducción

Cuando Emir Sader me invitó a participar en este proyecto de sistematizar la política laboral de los diez años de gobiernos posneoliberales en Brasil, no pude huir de la inevitable comparación con los ocho años de resistencia de los movimientos sociales y del movimiento sindical del periodo inmediatamente anterior, los ocho años de gobierno neoliberal de Fernando Henrique Cardoso/PSDB/DEM (PFL).

Al mismo tiempo, me hizo reflexionar sobre cuánto hemos avanzado en estos últimos diez años con los resultados concretos del proyecto político representado por el Partido de los Trabajadores (PT), sea en términos de desarrollo económico y social, sea en el tema de la participación de los trabajadores; también sobre la necesidad de sistematizar esa rica y positiva experiencia de aliar el proceso de movilización y de acción sindical con el diálogo y la negociación, en el cotidiano de un gobierno en disputa con otros actores sociales; y, principalmente, sobre cuánto nos queda aún por avanzar.

La primera imagen que me vino a la cabeza fue el día de la toma de posesión, el primero de enero de 2003. Llegamos a Brasilia por la mañana y al dirigirnos hacia la Explanada de los Ministerios, un sentimiento de euforia y felicidad fue embargando a las personas. Las banderas rojas de la Central Única dos Trabalhadores (CUT) y del PT, el verde y amarillo de la bandera de Brasil, las personas caminando felices, cantando, dirigiéndose al Palacio del Planalto. Personas comunes, del pueblo, trabajadores y trabajadoras, amas de casa, sindicalistas, niños. En definitiva, una fiesta popular.

Tras ello, en seguida me invadieron pensamientos sobre cuán difícil sería la tarea de gobernar un país con la herencia maldita del Gobierno neoliberal de FHC/PSDB/DEM, del prejuicio de las élites y de los grandes medios de comunicación, de la desconfianza del tal «mercado», a pesar de la *Carta a os Brasileiros* que intentaba «tranquilizarlos», asegurando que los contratos iban a mantenerse.

Y también de la dificultad de gobernar con una política de alianzas amplia, que iba desde la izquierda al centro. Una alianza configurada por la presencia de Lula, un metalúrgico, obrero, sindicalista, fundador de la CUT y del PT como presidente de la República y teniendo como vicepresidente a uno de los mayores empresarios del sector textil brasileño, José Alencar.

Estaba claro que iba a ser un gobierno en disputa, con muchas contradicciones y con muchos desafíos para romper con la lógica de quinientos años de opresión de la clase dominante sobre la clase trabajadora, sobre el pueblo. Pero no había tiempo para preocupaciones de este tipo en aquel momento. Al final, conmemorábamos, veinte años después, la llegada de un obrero a la presidencia de la República.

El 26 de noviembre de 1983, frente al estadio del Pacaembu en São Paulo, una manifestación en defensa de la *Diretas Já* inundó la mayor ciudad del país, dando continuidad a la propuesta del entonces senador Teotônio Vilela de celebrar actos por todo el país con esa bandera. Esta propuesta había comenzado en aquel año, el 31 de marzo, en el recién emancipado municipio de Abreu y Lima en Pernambuco. ¡Cuántas coincidencias! En 1983, el mismo año en que nacía la CUT; el primer acto de las *diretas* el 31 de marzo, fecha que marca el golpe de 1964 que llevó al país a una dictadura militar de veinte años; y en una ciudad de Pernambuco, Caetés, donde nació aquel que vendría a ser el trigésimo quinto presidente de la República Federal de Brasil.

Esos veinte años habían pasado volando. Quién podría imaginar que tan solo veinte años después, estaríamos allí en la toma de posesión de Lula como presidente. Después de haber realizado los mayores actos de la *Diretas Já* durante 1984 como el de la Candelária en Río de Janeiro, en la Praça da Sé en São Paulo; después de la derrota de la enmienda Dante de Olivera en el Congreso Nacional; la elección indirecta de Tancredo Neves que falleció antes de tomar posesión de su cargo; la de José Sarney; de la memorable campaña del PT/Lula «sin miedo de ser feliz» (1989), derrotado por el candidato de la TV Globo, Fernando Collor de Mello; de los caras-pintadas y del *impeachment* de Collor; de las derrotas frente a Fernando Henrique Cardoso en 1994 y de la reelección comprada de este en 1998. Y de tantos planes económicos que invariablemente causaron enormes perjuicios a la clase trabajadora: congelamiento de los ahorros, *Plano Bresser*, *Plano Verão* [Plan Verano], el *Plano Real* y su *Unidade de Referência de Preços* (URP), etc.

Y después de todo eso, finalmente en 2002, la esperanza venció al miedo y comenzaba allí, en aquella fiesta popular de la toma de posesión, el mandato de un presidente que haría cambios profundos en la sociedad brasileña. Sin rupturas y con diálogo, negociación y alianzas, con contradicciones y muchos momentos difíciles. Pero, como Lula dijo a su sucesora, Dilma Rouseff, «en esos momentos difíciles, cuando tengas que decidir y dudes, quédese con la voluntad del pueblo».

## 2. El desafío de enfrentar la relación central sindical, partido político y gobierno

Para los sindicalistas había cierta confusión al principio sobre cuál debería ser el rol de la central, del partido y del gobierno. A pesar de las innumerables victorias para gobernadores y alcaldes en todo el país, era la primera vez que nuestro proyecto llegaba al llamado poder central. Aquí reside la primera lección, aprendida a duras penas: ganamos las elecciones, pero no el poder.

Algunos sindicalistas habían creído que el Gobierno de Lula iba a promover cambios automáticamente, sin tener en consideración la correlación de fuerzas, la existencia de un Congreso nacional ampliamente conservador, el rol de los medios de comunicación y del poder judicial, las alianzas hechas para llegar a la victoria. Esa visión, además de equivocada, podría llevar al conformismo. A final de cuentas, la lucha de clases no acabó con la victoria de Lula.

En el ámbito del gobierno, algunos integrantes, inclusive con origen en el movimiento sindical, llegaron a sugerir que el movimiento debería ser más «moderado» en las reivindicaciones, a fin de garantizar la gobernabilidad y preservar el proyecto. Otra visión equivocada, ya que para avanzar en los cambios estructurales es necesario presionar y movilizar para disputar las propuestas, más incluso en una correlación de fuerzas desfavorable.

Por su parte, el partido no podía confundirse con el gobierno, incluso siendo el partido del gobierno, que tiene como tarea debatir y defender las propuestas del gobierno, pero que posee una bancada en el Congreso nacional, gobernadores y alcaldes electos y millones de afiliados que componen su base social. O sea, el partido tenía que tener voz y no podía abdicar de su tarea estratégica de reflexionar sobre los rumbos de los cambios dentro de su proyecto político para la sociedad.

Era preciso, por lo tanto, considerar la diferencia de roles que cada uno de nosotros pasaba a asumir a partir de aquel momento, aún formando parte de un mismo proyecto político.

A quien está en el gobierno, toca ejecutar el Plan de Gobierno aprobado en las urnas, pensando en toda la población, sin olvidarse de su base social. Al partido, le toca defender las propuestas de su gobierno, pero siempre con la intención de que las alianzas con otros partidos caminen hacia las transformaciones de la sociedad. Y al movimiento sindical cabe defender los intereses inmediatos e históricos de la clase trabajadora, organizando, movilizando y presionando por la profundización de los cambios.

### 3. Un gobierno en permanente disputa

Lo que caracterizó este último periodo fue, y continúa siendo, un proceso de permanente disputa de ideas, de proyectos, de intereses, de conflictos, de análisis de la correlación de fuerzas, dentro y fuera del gobierno.

Dentro del gobierno, fruto de la política de alianzas que llevó a la victoria, después de tres derrotas consecutivas, la propia composición de los miembros del primer escalón refleja los varios intereses de los partidos políticos y de la base social que ellos representan. Así, el Ministerio de Agricultura, por ejemplo, es ocupado por alguien con fácil acceso a los grandes propietarios de tierras. A su vez, el Ministro de Desarrollo Agrario debe ser alguien ligado a los movimientos de la agricultura familiar. Así sucede con los empresarios en el Ministerio de Industria y Comercio, y con los trabajadores del Ministerio de Trabajo. Y las políticas de cada área van reflejando la capacidad de presión, de movilización, o incluso de *lobby* de los distintos intereses en juego. Incluso con una dirección centralizada en la figura del presidente o presidenta y del Plan de Gobierno aprobado en las urnas; en el día a día, las cosas solo suceden con mucha presión.

Existen, por ejemplo, en los órganos de la Administración federal – en la llamada burocracia estatal– gestores públicos, de carrera, que tienen una enorme dificultad para «hacer lo nuevo», de hacer las cosas de manera «diferente», de considerar otras prioridades. Un caso que simboliza esa disputa se produjo en torno a la institución del *Fundo de Investimento* de los recursos del patrimonio propio del *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* (FI-FGTS). La propuesta, iniciativa de la CUT, pretendía incluir en las condiciones de acceso a esos recursos por parte de inversores privados las llamadas contrapartidas sociales, laborales y ambientales. La respuesta, en su época, de algunos gestores públicos de carrera de la *Caixa Econômica Federal* fue explícita: en cuanto a las exigencias de democratización de las relaciones de trabajo, de la negociación con los sindicatos, de no despedir a dirigentes sindicales, del respeto a las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), etc., entendemos que debemos asumir compromisos para que los interesados cumplan la legislación, pero no debemos crear condiciones que «graven» de más los términos del financiamiento, so pena de que no se vuelvan atractivos. Para ellos, parece que en el capitalismo solo existe el capital. Al trabajo cabe simplemente exigir el «cumplimiento de la Ley». *Al fim y al cabo, sempre fue así.*

En el Congreso Nacional, por su parte, la pauta de los trabajadores se topa con muchas dificultades para avanzar, incluso en periodos de intensa movilización. La llamada bancada ruralista, por ejemplo, actúa para dificultar cualquier avance democrático. La composición de los electos para la

Cámara de los Diputados y el Senado Federal muestra una gran mayoría vinculada a empresarios, propietarios de tierra, capital financiero y grandes empresas, y una minoría vinculada a los movimientos sociales y a los trabajadores, lo que acaba por reconducir la dinámica y las prioridades de votación en las dos cámaras.

Refuerza la necesidad, por un lado, de más movilización y más presión sobre el actual Congreso; pero también, por otro, de que esta movilización sea capaz de aglutinar fuerzas en torno al tema de la reforma política para garantizar el financiamiento público de la campaña, acabando, o por lo menos reduciendo, la influencia del capital y obviamente de sus intereses, en las campañas electorales.

Muchas de las propuestas del movimiento sindical chocaban con los «límites del presupuesto», con un análisis en frío, y la mayoría de las veces inmediatista, de los números en materia económica; con el conflicto de intereses entre nuestras propuestas para el campo como la reforma agraria, el fortalecimiento de la agricultura familiar, el límite de propiedad de la tierra o incluso la actualización de los índices de productividad y, por otro lado, la defensa del modelo agrario exportador, del agronegocio, defendido por los grandes propietarios de tierra.

La permanente disputa entre el fortalecimiento de un sistema de protección social universal y público, que tiene como uno de sus principales pilares la definición, en la Constitución de 1988, de un sistema de Seguridad Social, que incluye las áreas de la previsión social, de la salud y de la asistencia social entre otras, y aquellos que continúan defendiendo el fortalecimiento de un sistema privado de seguridad social y salud, garantizando recursos públicos solo para los «que más lo necesitan», atentando así contra la aplicación de las políticas públicas y sociales.

Los embates en torno al tema de la educación mostraron toda la complejidad de los intereses de los varios actores de la sociedad. No conozco un ciudadano o ciudadana que no considere la educación una prioridad. Desde políticos de todos los partidos a empresarios, desde estudiantes a profesores, desde economistas a sociólogos, desde personas de dentro y fuera de los gobiernos, todos consideran la educación una prioridad. Sin embargo, les bastó a los movimientos sociales, y al movimiento sindical en particular, empuñar la bandera por la aprobación del salario mínimo del magisterio, como forma de mejorar la remuneración de los profesores y la calidad de la educación, para que gobernadores y alcaldes se dirigiesen a la ciudadanía para decir que no tenían dinero para pagar dicho mínimo. Bastó con levantar la bandera de destinar el 10 por 100 del PIB y el 50 por 100 de los recursos obtenidos de la explotación del *presal* para la educación, para que aquellos que antes consideraban la educación una prioridad comenzasen a hablar sobre otras prioridades.

Esos son ejemplos que demuestran que solo la organización de los trabajadores y trabajadoras, desde sus puestos de trabajo y de residencia y en alianza con otros sectores de los movimientos sociales organizados, pueden constituirse en un poderoso instrumento de movilización social que inflencie los rumbos de las políticas públicas.

#### 4. La disputa con aquellos que no se conformaron con la derrota

Además de la disputa dentro y fuera del gobierno, de los distintos intereses en juego, había otra disputa, aún más fuerte: la que trata sobre los que nunca se conformaron con su derrota electoral y la de sus proyectos para Brasil y que viven constantemente intentando imponer la «agenda de los derrotados».

Y cuando esto parece quedar atrás, porque la gran mayoría de la población comienza a percibir la diferencia de proyectos, las prioridades de cada uno y principalmente los resultados concretos, la única alternativa que les queda es el golpe.

No ya en la forma en que lastimosamente asistimos en nuestra región —América Latina como escenario de continuo histórico de golpes y dictaduras militares—, sino mediante golpes mucho más «sofisticados», provenientes de una articulación política entre algunos de los grandes medios de comunicación, parte de la estructura del poder judicial, de algunos partidos políticos derrotados, y de las élites que veían en serio riesgo su proyecto hegemónico de dominación de casi quinientos años.

Algunos de ellos consideraban que Lula y el PT no iban a ganar las elecciones; si ganasen, no tendrían competencia para gobernar; si gobernasen, no conseguirían resolver los problemas y si comenzasen a resolver los problemas y tuviesen éxito en el gobierno, sería preciso echarlos de allí. Y lo intentaron.

La crisis política de 2005, iniciada a partir de la denuncia del presidente de uno de los partidos de la llamada «base aliada» de que no había recibido el dinero prometido para pagar las deudas de la campaña de su partido, y de la denuncia de soborno de un funcionario de correos, tenía como objetivo atacar a los principales miembros del gobierno y del PT para llegar al presidente de la República. El objetivo no era resolver los problemas de financiación ilegal de las campañas electorales de todos los partidos políticos, que ha tenido lugar a lo largo de la historia brasileña, o el de denunciar otro caso de corrupción. Los meses de campaña contra Lula, contra el PT y contra el gobierno fueron una masacre por parte de los medios de comunicación de masas y de la derecha inconforme con el rumbo del gobierno. Produjeron innumerables bajas, desilusiones y hasta incluso valoraciones

de compañeros, que llevados por las noticias de los periódicos y de la TV, llegaron a proponer que Lula debería llegar a un «acuerdo» con la oposición: una tregua hasta el fin del mandato a cambio de la garantía de que él no sería candidato a reelección en 2006. En este momento, algunos compañeros de la CUT, a partir de una idea lanzada por el vicepresidente, José Lopez Feijóo, resolvieron promover un gran acto en defensa del PT, de Lula, del gobierno, en la sección del Sindicato de los Empleados Bancarios de São Paulo, donde afiliaron a más de quinientos simpatizantes del PT que aún no eran miembros del partido.

A partir de aquel acto simbólico, la campaña «Lula es mi amigo, si se meten con él, se meten conmigo» gana la adhesión de otras centrales sindicales y movimientos sociales, como la *União Nacional de Estudantes* (UNE), el *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* (MST), la *Central de Movimentos Populares* (CMP), y se propaga por todo Brasil ganando las calles en varias manifestaciones. El riesgo de no saber qué podría suceder en la sociedad brasileña, en caso de que ellos continuasen con el proyecto de derribar al gobierno, a través de un golpe, hizo que la derecha jugase sus fichas en el proceso electoral de 2006.

Lo que ellos aún no habían percibido es que algunas de las políticas públicas y sociales implementadas en el primer mandato del Gobierno de Lula comenzaban a surtir efecto en las capas más pobres y más numerosas de la población: el combate contra el hambre, el salario mínimo, el *Bolsa Família*, el plan Luz Para Todos, el final de las colas en la Seguridad Social, etc., se transformaron en un excelente asidero electoral, que, aliados al carisma y al liderazgo de Lula y la siempre aguerrida militancia *petista* y *cutista* [de la CUT], hicieron que el proyecto fuese reelecto, en segunda vuelta, en 2006.

Ese periodo demostró que es preciso tener claro que partido es partido, gobierno es gobierno y central sindical es central sindical; pero, al mismo tiempo, cuando están en disputa proyectos políticos para el país, nosotros tenemos parte en esta disputa, y nos ponemos del lado de los trabajadores y de las trabajadoras.

## 5. Ejemplos de victorias conquistadas a partir de la movilización y de la negociación

En los últimos diez años, son innumerables los ejemplos de cambios significativos que han sido implementados en el país a partir de propuestas de los movimientos sociales. Pero la mayoría de las veces solamente se volvieron realidad tras mucha presión y movilización.

El primer gran embate fue en torno al salario mínimo. La expectativa era grande en las vísperas del anuncio sobre el nuevo salario mínimo, que hasta entonces tenía lugar el Primero de Mayo. Por un lado, entre todos

los que habían deseado la elección de un gobierno capitaneado por Lula, la mayoría, muy probablemente, no esperaba nada que no fuese un consistente incremento a partir de la decisión presidencial. Por otro, el sistema financiero y sus analistas conservadores, y un sector productivo aún reticente, a la espera de lo que serían los aciertos o desaciertos del tan temido gobierno, trabajaban contra la hipótesis del incremento real.

Lula, bajo fuerte controversia, aprobó el reajuste por la inflación y un incremento real menos que tímido de 1,69 por 100 siguiendo la indicación contenida en el presupuesto recibido del gobierno anterior. En 2004, tuvo lugar nuevamente un frágil incremento. La CUT pugnaba por 300 reales, pero el gobierno anunció tan solo 260 reales, solo 20 reales más que el salario mínimo en vigor.

Tiempo después, en aquel mismo año, en una sala en la sede del Sindicato de Metalúrgicos del ABC, en São Bernardo do Campo, algunos dirigentes conversaban sobre cómo sortear este callejón sin salida: garantizar un aumento mayor en el año siguiente, mostrando el vigor de la base social *cutista* para apoyar una bandera que Lula siempre empuñó, pero que enfrentaba la oposición de sectores del gobierno, de gobernadores y de alcaldes. El entonces presidente de la CUT, Luiz Marinho, abrazó la idea de realizar una marcha al final del año, no tan solo para obtener un incremento puntual, sino para construir una trayectoria de recuperación gradual del poder de compra del salario mínimo y la actualización de la tabla del impuesto sobre la renta.

Inspirándose en las grandes movilizaciones como la *Marcha dos Cem Mil*, realizada para protestar contra las políticas neoliberales de FHC, e incorporando elementos simbólicos de las marchas de la lucha por la tierra y por la reforma agraria, la primera marcha nacional por el salario mínimo entró en la Explanada de los Ministerios alrededor del mediodía del 15 de diciembre de 2004, con millares de trabajadores de todas las regiones y sectores de actividad del país, tras cuarenta kilómetros y tres días de camino por la carretera. Las otras centrales invitadas participaron, pero con delegaciones mucho menores. En el mismo día, tras una larga negociación, el gobierno anunció un salario mínimo de 300 reales, un incremento del 8,23 por 100 por encima de la inflación, y también la corrección de la tabla del impuesto sobre la renta en un 10 por 100.

Se inauguraba así una forma de movilización que se repetiría en los años siguientes, en busca de un mecanismo que garantizase el fortalecimiento permanente del salario mínimo y otras reivindicaciones de la clase trabajadora brasileña. Pero el aspecto fundamental de aquella movilización fue la victoria política, el cambio de parámetros en torno al tema. Por primera vez en la historia, las centrales sindicales, con la CUT al frente, tenían

la oportunidad de colocarse como interlocutoras y negociadoras en nombre de toda la clase trabajadora y para tratar de un tema antes relegado a los debates en el Congreso y al proselitismo de los gobiernos, sin resultado práctico en la vida de las y los trabajadores.

Otro importante hecho político es que estábamos tratando de un tema que suscitaba el interés de una inmensa parte de la clase trabajadora no organizada sindicalmente formada por trabajadores y trabajadoras informales, domésticos y autónomos, la cual entendió que su salario de referencia era defendido por el movimiento sindical; ello hacía posible convencer a esos segmentos sociales de la importancia de la movilización. Representaba, pues, una oportunidad para el movimiento sindical de acercarse a más brasileños y brasileñas.

Pero únicamente con la tercera marcha de 2006 se conquistó una política permanente de valorización del salario mínimo. El 6 de diciembre, con el cielo claro, un sol fuerte y muchos dirigentes sindicales dándose codazos por ocupar un lugar relevante detrás de la pancarta que traía inscrita la reivindicación de la movilización delante de cámaras y fotógrafos, la marcha recorrió las calles de Brasilia, desde el Estadio Mané Garrincha hasta el Congreso Nacional.

Percibiéndose ya los efectos del nuevo salario mínimo y la clara disposición del gobierno de avanzar en el tema, otros puntos del paquete reivindicativo, como el fin del factor previsional, la reducción de la jornada de trabajo a 40 horas semanales y la ratificación de las convenciones 151 y 158 de la OIT, habían ido ganando más relevancia que en los años anteriores.

El 20 de diciembre, la negociación con el entonces ministro de Trabajo, Luiz Marinho, duró ocho horas hasta ya entrada la madrugada. Quienes debatían habían llegado a un valor de 380 reales. Para poder cerrar la reunión, Marinho telefoneó al presidente Lula, que ya se había acostado pero atendió el teléfono y oyó atentamente el relato de su ministro, y preguntó si la CUT y las demás centrales estaban de acuerdo con cerrar trato y autorizó el anuncio del nuevo valor.

A mediados de enero del 2007, se acordaron los términos de la Política Permanente de Valorización del Salario Mínimo, que traía la innovación de incorporar el crecimiento real de la economía al valor de este; o sea, quedó garantizado que en enero de todos los años el valor del salario mínimo sería reajustado por la inflación más un porcentaje de incremento real equivalente a la variación del PIB.

Desde su aprobación hasta 2010 la fórmula de remuneración del salario mínimo era aplicada mediante medidas provisionales, pues el Congreso no había aprobado la Ley que implementaba la nueva política. El vacío legal, que representaba un riesgo en el escenario de disputa político-electoral y en

el embate con el Congreso, solo sería superado en febrero del 2011 gracias a las negociaciones entre las centrales, el Congreso Nacional y la presidenta Dilma Rouseff. Por medio de decreto presidencial, la política de valorización permanente y el reajuste de la tabla del impuesto sobre la renta fueron aprobados y garantizados hasta 2015.

## 6. Incremento de la renta como instrumento fundamental de desarrollo económico y social

El rescate de este proceso de las negociaciones sobre el salario mínimo ocupó buena parte de este capítulo, porque fue el elemento central de demostración de que estaba en curso un inédito proceso de movilidad social: de ascensión de la miseria y de la pobreza hacia una situación de consumo.

La Investigación Nacional por Muestreo de Domicilios (PNAD/IBGE), realizada en septiembre de 2007, daba muestras irrefutables de que la lucha contra la miseria y la pobreza se libraba en todas las regiones del país y no, como sucedía históricamente, se concentraba en las regiones Sur y Sudeste. Por otro lado, el salario mínimo fortalecido presionó también los pisos salariales de varias categorías, demostrando que en 2006 y 2007 el índice de incremento real del mínimo sobrepasó lo que todas las categorías habían conseguido en las negociaciones salariales, elevando el patrón de reivindicación salarial en su conjunto.

El Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos, órgano de asesoría económica del movimiento sindical, ya había indicado esa tendencia al apuntar que en esos dos años las negociaciones salariales habían sido las mejores de los últimos diez años, con más del 93 por 100 de todas las categorías alcanzando incrementos reales de salario por encima de la inflación.

Ese proceso de incremento de la renta, combinado con las políticas públicas de lucha contra el hambre, los programas de transferencia de renta, como el *Bolsa Família* y de aumento del crédito a través de los bancos públicos, como el *Programa Nacional da Agricultura Familiar* (PRONAF), el *Programa Luz para Todos* y el *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC), han sido los responsables de la significativa movilidad social verificada en esos últimos diez años de gobiernos posneoliberales en Brasil.

Quien mejor describió este proceso fue un compañero del interior de Ceará al explicarme lo que había sucedido en su ciudad: «El sujeto vendió el burro y compró una bicicleta vieja, quien vendió la bicicleta vieja se compró una nueva, quien vendió la nueva, compró una moto vieja, quien vendió la vieja, se compró una moto nueva, quien vendió la moto nueva, se compró un automóvil viejo, quien lo vendió, se compró un automóvil nuevo». Eso se llama economía real. Para una mejor percepción, el valor del salario mínimo inyectó, solo en el 2012, 50 millardos de reales en esa economía real.

## 7. El Fórum Nacional del Trabajo

La lucha por un nuevo modelo de sindicalismo en Brasil es antigua. Más antigua que la propia CUT. O mejor dicho, la búsqueda de esa renovación fue el principal motivo para que la Central se fundase el 28 de agosto de 1983. Sintetiza todas las demás razones que habían marcado el norte de su creación: redemocratizar al país, distribuir renta, garantizar y ampliar derechos de los trabajadores y trabajadoras, promover la igualdad, politizar a la clase asalariada y darle protagonismo en el proceso decisorio.

La estructura oficial, forjada en la década de 1930, durante el esfuerzo de industrialización de Brasil, tiene por lo menos tres pilares que la CUT considera nefastos para la plena libertad de organización de los trabajadores: el impuesto sindical, la unicidad sindical y el poder normativo de la justicia laboral en los conflictos colectivos.

La búsqueda de esos cambios se concentró en el Gobierno de Lula con la institución del Fórum Nacional del Trabajo (FNT), convocado en 2003 para en principio debatir las reformas sindical y laboral. Conscientes de que la estructura sindical y la correlación de fuerzas existentes colocarían a los trabajadores en posición desfavorable frente a los patrones en un debate sobre la reforma laboral, cuyo objetivo principal era y continúa siendo la flexibilización de los derechos laborales, la CUT y las demás centrales sindicales habían conseguido convencer a los demás participantes, empresarios y gobierno de que sería más productivo debatir en primer lugar la reforma sindical y después la reforma laboral.

La lógica de la propuesta era la siguiente: necesitamos fortalecer el proceso de libre negociación entre sindicatos y patrones, sin interferencia del Estado ni de la justicia laboral; y, para eso, es necesario primero fortalecer la representatividad de los actores en la negociación; construir sindicatos fuertes, representativos, que pudiesen celebrar contratos colectivos nacionales por ramo de actividad; acabar con las prohibiciones que habían impedido el derecho constitucional de huelga; acabar con el juicio de las demandas colectivas cuando el sector empresarial rehusaba negociar las propuestas de los trabajadores; y también acabar con el impuesto sindical obligatorio, instituyendo la tasa de la negociación colectiva aprobada en asamblea por los propios trabajadores como forma de sostenimiento financiero democrático y libre de las organizaciones sindicales.

El primer gran desafío en aquel momento fue el de unir a las centrales sindicales para enfrentarse a la bancada de los empleadores. A pesar de nuestras diferencias de concepción, era preciso trabajar juntos, porque los empresarios, por muy diferentes intereses que tuviesen, a la hora de debatir los cambios en su propio beneficio cerrarían posiciones, la mayoría de las veces contra los intereses de los trabajadores.

Al término del FNT, en marzo de 2005, se finalizó la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) n. 869/2005, en la época llamada de Reforma Sindical. El punto positivo del Fórum fue, dialécticamente, su punto negativo. La propuesta «se sostenía de pie», con sus pilares fundamentales: organización sindical, financiamiento, negociación colectiva, derecho de huelga y sistema de solución de conflictos. Pero, dada la complejidad de conciliar tantas concepciones diferenciadas, dio como resultado un proyecto enfermo de gigantismo, con 283 artículos, para regular los necesarios cambios constitucionales.

Como la PEC no fue aprobada en el Congreso Nacional, la estrategia adoptada entonces fue la de intentar aprobar la reforma sindical por partes. Primero, el reconocimiento de las centrales sindicales, lo que provocó una situación contradictoria, pues con el fin de garantizar recursos para el sustento de las centrales fue aprobada en la misma Ley la transferencia del 10 por 100 del impuesto sindical para las centrales que alcanzasen los índices de representatividad. A pesar del compromiso asumido por los presidentes de las seis centrales sindicales de acabar con el impuesto y aprobar una contribución vinculada a la negociación colectiva y aprobada en asamblea por los propios trabajadores, hasta hoy ese acuerdo no ha sido cumplido, lo que llevó a la CUT a realizar una gran campaña por el fin del Impuesto Sindical en el periodo 2011-2012, y una recogida de firmas por la Ratificación de la Convención 87 de la OIT –libertad y autonomía sindical–, que pretende recoger miles de firmas para entregar al Congreso Nacional en el momento en que la CUT cumpla los treinta años en agosto de 2013.

## 8. La Seguridad Social

El tema de la Seguridad Social estuvo presente desde los primeros años de Gobierno de Lula. En 2003, la propuesta del gobierno fue establecer como principal cambio un techo para que los trabajadores del servicio público continuasen recibiendo, tras jubilarse, los mismos salarios que cuando estaban activos. Quien estuviese en los límites del techo, no sufriría cambio alguno. Los que estuviesen por encima del techo, pasarían a contribuir con un fondo de pensiones complementario.

La CUT, incluso sabiendo que la parte del funcionariado que quedaría fuera del nuevo límite suponía aproximadamente el 20 por 100 del total, en su mayoría compuesta por funcionarios de la magistratura, registró su posición contraria a la reforma de la Seguridad Social propuesta por el Gobierno de Lula, en especial porque en el año anterior, fruto de un amplio debate en el interior de la Central, fue aprobada una resolución en la cual defendíamos la necesidad de unificar los diferentes sistemas de Seguridad Social (público

y privado), con incremento del techo, en la época, a veinte salarios mínimos, cuyo valor hoy estaría en torno a diez, si tomamos en consideración la política de revalorización del salario mínimo ya referenciada anteriormente. Como el gobierno no asumió la propuesta de unificar los sistemas con incremento del techo, la CUT se posicionó contra la Reforma de la Seguridad Social propuesta por el Gobierno de Lula.

Por lo tanto, cuando la CUT fue invitada a participar en el Fórum Nacional de la Seguridad Social en 2007, sectores del movimiento sindical, inclusive de dentro de la CUT, temieron que se tratase de una trampa.

La Central, a pesar de esto, aceptó el desafío. La opinión pública discutía por medio de publicaciones, de artículos en periódicos y revistas y en la realización de seminarios, con la colaboración académica del Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIESE) y del Centro de Estudios Sindicales y de Economía Laboral de la Universidade Estadual de Campinas (CESIT/UNICAMP). Había un claro conflicto sobre el modelo en discusión en aquel fórum. Los empresarios querían fortalecer el sistema privado de ahorros y seguros, y los analistas conservadores defendían el modelo chileno fracasado, o sea, la destinación de las políticas públicas y sociales a una restringida categoría, los «más necesitados», relegando la gran mayoría de la población a pagar si quisiese recibir los beneficios.

La gran novedad fue introducida por la bancada de los trabajadores con el concepto del llamado bono demográfico. Brasil vivía en la época, y aún vive, una condición inédita: por cuestiones como la caída de la tasa de fecundidad de la población y la disminución del número de hijos, la cantidad de personas en óptimas condiciones de trabajar, los situados en la franja entre los 20 y los 45 años, es la mayor en cuatro décadas. Esto representaba, y aún representa, una enorme oportunidad.

El razonamiento es simple: si esas personas fuesen incluidas en el mercado de trabajo formal, la Seguridad Social tendría mayores oportunidades de sostenerse financieramente y la inclusión de más personas en la cobertura social tendría el efecto de dinamizar la economía. Los resultados de esos diez años han demostrado que estábamos en lo cierto: la tasa de formalización de la población económicamente activa (PEA) pasó del 63 al 72 por 100 entre 2002 y 2011, mientras el número de contribuyentes a la Seguridad Social saltó del 45,5 al 53,6 por 100 en ese mismo periodo.

Tras seis meses de trabajo, el fórum terminó sin proponer la retirada de ningún derecho adquirido por los trabajadores, para desespero de aquellos que afirmaban, sembrando discordias entre nuestras bases, que la CUT iba a ceder en la cuestión de los derechos; e incluso terminó con propuestas de medidas inclusivas e integrales para ser emprendidas

a partir de este momento, como la necesidad de separar la contabilidad de las cuentas de la Seguridad Social, mostrando claramente a la sociedad la situación de la del sector público, del sector privado, etc., y poniendo en el punto de mira las diversas normativas que garantizan privilegios en el pago de la misma como sucede en el caso de clubes de fútbol, iglesias, etc.

Por otro lado, fue aprobada por unanimidad entre representantes de los sectores empresariales, del gobierno y de los trabajadores, la celebración de la Conferencia Nacional de Seguridad Social, involucrando las áreas de salud, previsión social y asistencia social, como forma de retomar el importante debate que tuvo lugar en 1998, con la Asamblea Nacional Constituyente, sobre la importancia de un sistema de protección social universal, gratuito y de buena calidad como una de las bases de nuestro modelo de desarrollo sostenible.

## 9. En defensa de los derechos: la lucha contra la Enmienda 3

A pesar de que vivimos una coyuntura más favorable, con un mercado de trabajo en recuperación y salarios en alza, esto no significa ni de lejos que la tarea haya sido fácil. Empresarios y oposición, y a veces incluso hasta sectores del campo democrático y popular, lanzaban noticias falsas por medio de la prensa, o hasta arrojaban fuertes críticas contra derechos adquiridos.

Nada comparado al periodo de la criminalización del movimiento sindical y social llevado a efecto durante el Gobierno de FHC, que comenzó con la truculenta reacción a la huelga de los trabajadores del sector petrolero en 1995, la absoluta falta de diálogo y la negociación en los procesos penales de la *privataria tucana*<sup>1</sup> y las innumerables propuestas de flexibilización de los derechos laborales aprobados por la mayoría de un Congreso al servicio de los ocupantes del poder central.

Pero aun así, la respuesta de la CUT y de las demás centrales sindicales y movimientos sociales fue rápida y firme. Movilización, manifestaciones públicas y diálogo con negociaciones se sucedieron simultáneamente para trabar esta disputa. Uno de los episodios más representativos del ataque a los derechos laborales, por su amplitud y por la cantidad de apoyos, fue la creación de la llamada Enmienda 3, que pretendía facilitar la contratación de personas jurídicas, o sea, permitía al empresario «invitar» al trabajador a abrir una empresa, con el único objetivo de no pagar los derechos laborales.

---

<sup>1</sup> *A Privataria Tucana* es un libro de investigación publicado en 2011 en el que el autor, Amaury Ribeiro Jr., presenta indicios de cohecho y prevaricación en las privatizaciones que se sucedieron durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, además de otras corruptelas por parte de la élite político-económica de la época [N. del T.].

La enmienda incluso impedía que inspectores de hacienda y de trabajo pudiesen procesar a empresas que utilizaran esos subterfugios. Por solicitud de la CUT y de las demás centrales sindicales, Lula vetó esta enmienda que había sido incluida en el proyecto de creación de la Súper Hacienda. Pero la bancada del Congreso que la defendía amenazaba con derrumbar el veto del presidente. Provistos del lema «trabajador no es empresa», la CUT organizó movilizaciones con otras centrales, movimientos sociales y organizaciones como la Organización de los Abogados de Brasil, que acabó uniéndose a la lucha contra la enmienda, y el asunto fue retirado de la agenda del Congreso. La victoria sellaba el fin del embate.

## 10. Los trabajadores no van a pagar la crisis del modelo neoliberal

A partir de septiembre del 2008, tras la quiebra del Banco Lehman Brothers, la CUT ya concentraba sus esfuerzos en acciones para impedir que la clase trabajadora fuese la única perjudicada por la irresponsabilidad del sistema financiero internacional, desregulado y sin supervisión de los Estados nacionales.

En aquel mes, se realizaron protestas delante de sedes de bancos exigiendo al sistema financiero la liberación del crédito que de repente había desaparecido del mercado, a pesar de las medidas del gobierno, como la disminución del depósito obligatorio y la reducción de los tipos interés por parte de los bancos públicos. La Central igualmente pasó a solicitar la reducción de los *spreads* bancarios, algo que la futura presidenta Dilma abrazaría en abril de 2012.

En noviembre de 2008, la dirección nacional de la CUT aprobó la Resolución «Los trabajadores no pagarán la crisis» (lema que sería utilizado en la quinta marcha de la clase trabajadora brasileña), que contenía propuestas como la renegociación de las deudas de los micro y pequeños empresarios, la adopción de tipos múltiples de cambio, el fin del superávit primario para que el dinero reservado para garantizar la refinanciación de la deuda pública fuese canalizado hacia la economía real.

No faltaron voces para defender que los trabajadores deberían ceder parte de sus derechos para evitar que sucediese lo peor. El ministro de Justicia, en un evento empresarial al lado del ex presidente FHC, dijo que era hora de cambios en la legislación laboral, lo cual fue inmediatamente contestado mediante una nota de la CUT que rezaba: «El ministro ha perdido una gran oportunidad de quedarse callado». El entonces presidente de la rentable y lucrativa Vale do Rio Doce tampoco ahorró palabras cuando defendió la flexibilización temporal de los derechos laborales en nombre de la crisis. Respuesta sin rodeos del ex presidente de la CUT: «Eso es oportunismo».

La CUT sabía que no bastaba simplemente con decir no a los despidos y a estas propuestas oportunistas, sino que era preciso romper las líneas del adversario y construir alianzas. En una reunión del Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), defendí el empleo y el salario para fortalecer el mercado interno como forma de combatir la crisis. En el mensaje de fin de año, el presidente Lula hizo un pronunciamiento en la cadena nacional de radio y televisión, convocando a la población a consumir, porque así el comercio vendería más, la industria produciría más, generaría más empleo y más renta, y con ello más gente podría consumir y sería este ciclo virtuoso lo que nos permitiese enfrentarnos a la crisis.

A despecho de estos episodios, el tono pesimista aún permaneció y al inicio de 2009, cuando el presidente de una de las más influyentes entidades empresariales del país, entrevistado por un periódico de la ciudad de São Paulo, defendió la urgencia del recorte de salarios y de la jornada de trabajo para evitar aquello a lo que él se refería como un vendaval de decenas de miles de despidos que la crisis financiera internacional produciría en Brasil en pocos días, algunos dirigentes sindicales pasaron a hacer coro con la propuesta del «empresario», proponiendo una reunión para tratar del tema. La CUT se anticipó y divulgó una nota a la prensa en la que afirmaba: «La CUT no va a este encuentro y no concuerda con esas propuestas». Convocó una reunión de emergencia con los dirigentes de los principales sindicatos de São Paulo y anunció la primera gran manifestación para el día 20 de enero de 2009. Más de 15.000 obreros reunidos en los estacionamientos de diferentes fábricas de automóviles en la región del ABC realizaron asambleas, atrasaron el cambio de turnos más de una hora y aprobaron una propuesta de huelga para el caso de que hubiera despidos. En ese mismo día, el Sindicato dos Metalúrgicos de Taubaté, afiliado a la CUT, cerró un acuerdo que garantizaba la contratación de seiscientos cincuenta trabajadores antes temporales.

Otras centrales comenzaron a distanciarse de la aventura propuesta por la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), mientras la CUT amplió su estrategia de negociaciones sectoriales. Cerró protocolos de entendimiento con la *Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos* (ABIMAQ) y con el *Sindicato das Micro e Pequenas Indústrias* (SIMPI), apuntando a flexibilizaciones puntuales y con plazo determinado a cambio del mantenimiento del nivel de empleo y cualificación profesional en esos sectores. Cobró importancia la postura de gobernadores y alcaldes que hasta entonces, en su gran mayoría, permanecían inertes frente a la crisis.

La experiencia de los protocolos de entendimiento aglutinó otros liderazgos empresariales en torno a una alternativa de mejora de la competitividad y expansión de la producción, al contrario de lo sugerido por la FIESP, que quedó aislada. En Manaus, otro acuerdo semejante fue cerrado entre la CUT-Amazonas, el gobierno estatal y los fabricantes de motocicletas y de la industria del plástico.

Se propagaron nuevas manifestaciones por todo el país y la CUT convocó el Día Nacional de Luchas en Defensa del Empleo y del Salario, mientras se producían manifestaciones conjuntas de los movimientos sociales y las centrales sindicales en una impresionante demostración de vigor y retorno de la unidad en defensa de los trabajadores y trabajadoras. En el centro de la estrategia de lucha estaba la concepción de que el combate contra la crisis *posibilitaría ampliar la lucha de clases y organizar la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo*, ambientalmente sostenible, socialmente equitativo y geopolíticamente equilibrado, asentado en la valorización del trabajo y la participación popular.

## 11. La construcción de los compromisos nacionales de la caña de azúcar y de la construcción civil

A continuación presentaré dos ejemplos de cómo la lucha, aliada con el diálogo y la negociación, produce resultados concretos que permiten avanzar en la democratización de las relaciones laborales y en la mejora de las condiciones de trabajo.

En una de las reuniones del CDES, el entonces presidente Lula hablaba sobre la importancia del etanol brasileño frente al cambio climático y de la necesidad de utilizar un combustible que emitiese menos gases de efecto invernadero. Fue seguido por los empresarios del sector, que defendían que la utilización de la caña de azúcar, a diferencia del etanol de maíz producido en Estados Unidos, no competía con la producción de alimentos.

El entonces presidente de la *União da Indústria de Cana-de-Açúcar* (UNICA), también consejero del CDES, una de las entidades que representan los intereses empresariales, indicó que en la disputa internacional por el mercado de venta de etanol, él no conseguía comprender por qué los movimientos sociales y las organizaciones sindicales hacían propaganda contra el producto brasileño, posicionándose con las multinacionales extranjeras. Le expliqué las razones de nuestro posicionamiento: la primera, la producción de etanol brasileño continuaba realizándose gracias a la utilización de trabajo esclavo y a los accidentes y muertes por agotamiento durante el corte de caña; y la segunda, que el avance en la plantación de caña de azúcar para producir etanol se estaba haciendo en tierras que antes eran utilizadas para la producción de alimentos. Por lo tanto, no se trataba de hacer propaganda en contra, pero sí constatar la realidad vivida por los trabajadores y trabajadoras del sector.

Lanzamos entonces un desafío: si ustedes quieren un posicionamiento diferente, hagan cambios. Propusimos entonces la creación de un grupo

de trabajo en el ámbito del CDES para discutir un compromiso nacional de mejoría de las condiciones de trabajo y las reglas para realizar un cartografía social, económica y ambiental de las áreas donde sería permitida la plantación de caña de azúcar. Resultado: dos años después, la Secretaría General de la Presidencia de la República, junto a las entidades representativas de trabajadores y empleadores, firmó un compromiso voluntario para la mejoría de las condiciones de trabajo en la plantación de la caña de azúcar. A partir de este compromiso, cabría a los sindicatos de trabajadores estimular a los que aún no se habían adherido; lograr el cumplimiento de los compromisos; y principalmente exigir a los bancos públicos que no financiasen a quienes no hubiesen firmado.

Cuando los periódicos y emisoras de televisión de todo Brasil mostraron las imágenes de buses ardiendo en las obras de las centrales hidroeléctricas de Jirau y Santo Antonio, sabíamos que se trataba de una crisis anunciada. Meses antes, una disputa sindical en aquella región distante, en el norte, en Rondônia, mostró una tendencia que se iba a seguir en otras obras de construcción civil esparcidas por todo el país. Se apeló a la CUT estatal por parte de algunos obreros que reclamaron mejores condiciones de trabajo y denunciaron la ausencia de un sindicato que defendiese sus reivindicaciones. Se inició un proceso de movilizaciones que desembocó en una audiencia en la Delegación de Trabajo, momento en el que descubrimos que en aquella región había un abogado que era «dueño» de más de doce sindicatos. Eran carnets sindicales de «cajón», cuyo único objetivo era recibir los millones de reales del impuesto sindical que era recaudado de cada trabajador que trabajase en la obra.

El Ministerio Público intervino. Obligó a la celebración de elecciones sindicales y la lista de la CUT venció en las elecciones, pero los problemas de los trabajadores continuaron. Condiciones de trabajo degradantes, transporte precario, fosas abiertas al lado de restaurantes, calor, *baixadas* (periodo de descanso en el que los trabajadores tienen derecho a volver a casa) muy largas, etc. El empeoramiento de las condiciones de trabajo aumentó la tensión en las obras. El consorcio responsable de la construcción alegaba que no había nada que hacer, pues las empresas estaban externalizadas. Bastó con que uno de los chóferes de los autobuses comenzara una disputa con uno de los obreros para que la revuelta se adueñase del sitio.

La CUT reivindicó la intervención de la Secretaría General de la Presidencia de la República y del Ministerio de Trabajo exigiendo medidas, ya que la obra era financiada con dinero público del BNDES y buena parte de su presupuesto (40 por 100) había sido transferido por el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT). Se montó una mesa de negociación entre las mayores constructoras del país, las entidades empresariales y las centrales sindicales

y sus confederaciones. Tras dos años de intensas negociaciones se aprobó el Compromiso Nacional para Perfeccionar las Condiciones de Trabajo en la Industria de la Construcción. Un documento extenso, que firmaba compromisos como la contratación de los trabajadores, que procuraba acabar con los *gatos* (intermediarios de mano de obra) y garantizar la salud, la seguridad y la alimentación, reglas más benignas para las *baixadas*. El más importante: la garantía de la presencia sindical por lugar de trabajo, cuyo objetivo era la elección de representantes de los trabajadores en cada obra y la realización de reuniones mensuales con los responsables de la misma y de las empresas externalizadas para tratar los problemas cotidianos.

Ese compromiso de carácter voluntario se extendió a todas las obras de construcción que venían siendo realizadas (Copa del Mundo, obras de infraestructura, *Minha Casa Minha Vida* [Mi Casa Mi Vida], etc.). Ahora, toca a los sindicatos lograr el cumplimiento de los compromisos y ampliar los derechos de los trabajadores.

## 12. Muchas luchas, victorias y conquistas

La limitación de espacio de páginas me impide describir con detalles otros ejemplos de luchas y conquistas tan importantes como las descritas anteriormente. Voy tan solo a citarlas, con la esperanza de que podamos continuar, en algún momento, ese esfuerzo de sistematización:

- La presentación en el Congreso Nacional por parte del Gobierno de Lula, atendiendo a las reivindicaciones de la Marcha de la Clase Trabajadora, de la Ratificación de las Convenciones de la OIT números 158, que trata de las reglas contra el despido arbitrario y que aún no ha sido votada por el Congreso, y 151, que trata de la garantía de la negociación colectiva para los trabajadores del sector público, ya aprobada por el Congreso y a la espera de su proyecto de regulación para ser puesta en práctica.
- La aprobación de la ley, propuesta por la CUT, que establece la elección directa de un representante de los trabajadores para el Consejo de Administración de las Empresas Estatales.
- La aprobación de la PEC del trabajo esclavo, después de once años de tramitación en el Congreso Nacional.
- La aprobación de importantes cambios en materia de salud y de seguridad laboral como el Factor Accidental de Prevención (FAP), el Nexo Técnico Epidemiológico y la Política Nacional de Salud del Trabajador.

- Las innumerables negociaciones, acuerdos y huelgas realizados por el funcionariado público federal durante los diez años de Gobierno del PT. De 2002 a 2010, según datos del Sistema de Seguimiento de Huelgas del DIIESE (SAG), se realizaron 248 huelgas en la esfera pública federal, mientras que durante los ocho años de FHC se habían realizado 133 huelgas.
- La intervención de la CUT, de la Federação Única dos Petroleiros (FUP) y de la Federação Nacional dos Trabalhadores Urbanos (FNU) en el debate sobre temas fundamentales que necesitarían de otro artículo, dada su dimensión estratégica, como energía, petróleo y gas, agua y saneamiento.
- La lucha, que aún continúa, en defensa de la reducción de la jornada laboral a 40 horas semanales y la lucha contra la externalización que precariza las condiciones de trabajo.
- La democracia participativa, el diálogo y la participación social en innumerables conferencias, consejos, seminarios, oficinas, que con certeza van a ser objeto de sistematización por parte de algunos otros autores de este libro. Pero quiero destacar la primera Conferencia Nacional del Empleo y el Trabajo Decente realizada en Brasil en 2012 que, a pesar de la actitud de los empresarios, que se retiraron el último día, aprobó un conjunto de medidas y propuestas fundamentales para avanzar en la lucha contra el trabajo esclavo y el trabajo infantil, en pro de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y en el fortalecimiento del diálogo social y de la negociación colectiva, entre otras.
- Recientemente, el cambio económico histórico implementado por la presidenta Dilma con la política de reducción del tipo de interés real, que cayó del 14,7 al 1,7 por 100 entre 2002 y 2012.
- El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad, es el menor desde la década de 1960, pasando de 0,597 en 2000 a 0,536 en 2010. Y ello sucede en todas las regiones del país, como en el Nordeste donde pasó de 0,612 a 0,555 entre 2000 y 2012, o en el Centro Oeste de 0,621 a 0,546 en ese mismo periodo.
- La expectativa de vida del brasileño que en 1992 era de 67,3 años, llegó a 71 años en 2002 y a 73,4 años en 2012.
- La mortalidad infantil en 2000 era del 29,7 por 1000 y cayó al 15,6 por 1000, con una sorprendente reducción en la región Nordeste del 44,7 al 18,5 por 1000 entre en 2000 y 2010.

### 13. Muchos desafíos por delante

A pesar de todos los avances conquistados en los últimos diez años, aún existen muchos desafíos como alcanzar la democratización de las relaciones laborales, eliminar la miseria y la pobreza, reducir las desigualdades sociales y regionales y construir un nuevo modelo de desarrollo que sea realmente sostenible, desde el punto de vista económico, social, ambiental y político. Y, especialmente, perfeccionar la interlocución entre movimiento sindical y gobierno para que los grandes temas sean debatidos, efectivamente, con la clase trabajadora.

Cuando hablamos de un nuevo modelo de desarrollo, estamos reafirmando la necesidad de encarar la cuestión económica sin atender tan solo a los intereses del capital, sino también a los intereses de los trabajadores y trabajadoras. Mientras los beneficios, la productividad y el rendimiento de los distintos sectores económicos aumentan cada año en Brasil, la renta de los trabajadores no ha acompañado esta misma «evolución». A pesar del incremento de la renta media y de la masa salarial de los trabajadores verificada en los últimos diez años, su participación en la riqueza nacional continúa estancada. En 1980, los salarios suponían el 50 por 100 de la renta nacional, pero en 2000 habían caído al 38 por 100 y actualmente están en torno al 46 por 100.

Cuando explicitamos que es necesario tratar con la misma prioridad los aspectos económicos que los sociales de este modelo de desarrollo, colocamos como elemento central la mejora de la calidad de vida de las personas, la inclusión social y la disminución de las desigualdades sociales, presupuestos de cualquier proyecto de desarrollo nacional y regional.

Se trata de oír y respetar la opinión de la población local, de los indígenas, de los trabajadores, de planear con mucha más antelación las inversiones en determinadas áreas y territorios y de estudiar cambios profundos en las convocatorias de obras públicas y privadas, que no deben solamente prever obras compensatorias, sino también alternativas de proyectos que no pueden quedar siempre a merced del «resultado de la licitación por el menor precio», causando los conocidos problemas que tenemos actualmente.

Y entender la cuestión ambiental en toda su complejidad y amplitud, en las obras y en el entorno de estas. Sus efectos, sus consecuencias para la naturaleza, pero también para las personas, para los trabajadores, para los habitantes.

Y, finalmente, la cuestión política como pilar fundamental de ese proceso de cambio de modelo, porque es imprescindible la participación política y social de los ciudadanos y de los trabajadores y trabajadoras en la definición de los proyectos, en el acompañamiento de su ejecución, así como es fundamental la democratización de los presupuestos públicos.

## 14. Avanzar en las reformas estructurales

Para profundizar en los cambios es necesario avanzar en las reformas estructurales que aún no han tenido lugar en Brasil, por ejemplo:

- La Reforma Tributaria, para modificar el actual sistema impositivo, profundamente injusto, complejo y regresivo, en el cual quien gana más paga menos que quienes ganan menos; en el cual la tributación recae sobre el consumo y no sobre la renta y la propiedad, como en la mayoría de los países llamados desarrollados; en el cual aún no hay impuesto alguno sobre fortunas y herencias regulado legalmente.
- La Reforma Política, que no trata tan solo de cambios en las reglas electorales, que son muy importantes como la financiación pública de la campaña, el voto en lista, etc., sino principalmente la ampliación y facilitación de la utilización de los mecanismos de la democracia directa como el plebiscito y el referendo.
- La Reforma Agraria, como elemento fundamental para garantizar los cambios necesarios en el modelo agrario brasileño.
- La democratización de la comunicación, acabando con la enorme concentración de poder de unas pocas familias que controlan todo lo que se lee, se oye y se ve en el país.
- La Reforma del Estado brasileño, al cual los gobiernos neoliberales intentaron, y casi consiguen, destruir, o sea, trataron de hacer que este Estado existiese solamente para servir a sus intereses.

Y, por fin, los avances que aún están por venir en el mundo del trabajo, a pesar de las conquistas verificadas en los últimos diez años, descritos a continuación.

### *14.1. Rotación de la mano de obra*

El ejemplo más significativo del enorme camino que aún tenemos por delante es la rotación de la mano de obra. Si, por un lado, debemos celebrar el hecho de haber generado un saldo positivo de más de 13 millones de nuevos empleos con contrato firmado en estos diez años y haber alcanzado una tasa de desempleo del 5,8 por 100 (de acuerdo con el IBGE en mayo de 2012), la más baja de la historia, por otro, el número de trabajadores despedidos por año continúa siendo un escándalo, una de las mayores tasas del mundo. Y el sector empresarial afirma que en Brasil las reglas del mercado laboral son todavía muy rígidas. Al contrario, son una de las más flexibles del mundo, con amplia libertad para el sector empresarial a la hora de contratar y despedir.

#### 14.2. *Libertad sindical y fortalecimiento de la negociación colectiva*

No existe libertad de organización sindical en Brasil. La gran mayoría de los sindicatos no tiene acceso a los lugares de trabajo. Se organizan a las puertas de la fábrica, del comercio, en el exterior de la empresa. El sindicato no tiene derecho a organizarse por lugar de trabajo, ni a las comisiones de fábrica, etc. Los empresarios tienen miedo de que los trabajadores administren la empresa en su lugar o de que haya una huelga por día si estamos organizados dentro de los lugares de trabajo.

Ocurre que los cambios en el mundo laboral suceden de forma muy rápida y se dan dentro de la propia fábrica, en la organización de la producción o del comercio. Las experiencias demuestran que donde hay sindicato representativo, organizado a partir de los lugares de trabajo, es justamente donde existen menos procesos judiciales contra las empresas, porque los conflictos se resuelven, la mayoría de las veces, a través del diálogo y la negociación.

La negociación colectiva en Brasil está absolutamente descentralizada, por empresa, sin que se admita la negociación colectiva nacional por ramo de actividad, bandera histórica de la CUT y existente hoy apenas en algunos sectores, como el bancario.

#### 14.3. *Las contrapartidas*

La lucha por la implementación de las contrapartidas sociales, laborales y ambientales en los contratos de préstamo de los bancos públicos, las inversiones estatales o los fondos de pensiones ha sido una prioridad. No se trata solo de cumplir la ley o de introducir cláusulas contra el trabajo esclavo e infantil, lo cual es fundamental dada la realidad en que aún vivimos, sino de avanzar mucho más, de hacer lo nuevo, lo diferente, de lograr compromisos de respeto a los trabajadores y trabajadoras y a sus organizaciones representativas, de fomentar el diálogo social y la negociación colectiva como parte de sus obligaciones como administradores y tomadores de recursos públicos.

### 15. Conclusión

Todo lo que conquistamos, y no ha sido poco, fue fruto de ese proceso de movilización y de presión, y también reflejo de la existencia de un gobierno que no es enemigo de los trabajadores y que tiene sensibilidad hacia las causas sociales. Esos diez años ya han mostrado que sin lucha, sin organización y sin movilización no hay conquista, pues nada viene gratuitamente.

Las políticas impulsadas en esos diez años de gobiernos posneoliberales han mostrado una nueva dirección para Brasil, pero aún con obstáculos reales para la consecución de una nueva hegemonía. El cuadro se movió a

la izquierda al afrontar la crisis internacional en 2008-2009, con las políticas antiliberales y, desde entonces, han venido configurando una victoria estratégica y la supremacía de nuestro proyecto para Brasil, con nuevos avances en el desarrollo, la distribución de renta, la soberanía nacional, la sostenibilidad y la democracia. Se ha abierto un nuevo periodo político que debe estar marcado por avances democráticos en la construcción del Brasil que tanto ansiamos.

El movimiento sindical, y en especial la CUT, que representa a millones de trabajadores/as, sumado a otros actores sociales forman parte del bloque de fuerzas sociales que luchan por los cambios y transformaciones de la sociedad capitalista en que vivimos. Durante esos diez años, hemos convivido y hemos luchado, diariamente, contra los ataques y las críticas de sectores de la extrema izquierda que apostaban por el «cuanto peor, mejor», y que acababan aliándose a sectores de la derecha y de los medios de comunicación que nos acusaban de «oficialistas», «vendidos», «partidarios del gobierno», etc.

Los trabajadores y las trabajadoras saben que el gran desafío es caminar entre los dos extremos de quienes creen que el gobierno debe ser combatido en cualquier situación o de aquellos que consideran que el movimiento debe ser solo una correa de transmisión de los intereses del gobierno y/o del partido. Ni una cosa, ni la otra. Vamos a continuar movilizando apoyos cuando las propuestas sean favorables a los trabajadores y criticando cuando las propuestas sean contra nuestros intereses.

Un amigo, Fernando «Manso», de la Central Sindical Uruguaya (PIT-CNT), me dijo cierta vez que «ser independiente no significa ser indiferente». Pienso que esa frase simboliza lo aprendido en estos momentos que pasamos en Brasil. Mantener la necesaria independencia y autonomía del movimiento sindical frente a un gobierno que este mismo movimiento ayudó a construir y al mismo tiempo mostrar en la práctica que ser independiente no es ser indiferente.

Por eso, al pensar el futuro, no tenemos duda en reafirmar: es preciso impedir el retroceso y la vuelta de los gobiernos neoliberales; al mismo tiempo, es preciso fortalecer la movilización social para avanzar en el proceso de cambios.

## DIEZ AÑOS DE POLÍTICA PARA LAS MUJERES: AVANCES Y DESAFÍOS\*

Eleonora Menicucci de Oliveira

LA LLEGADA DE la nueva República trajo el diálogo entre la sociedad civil y el Estado y, con el protagonismo del movimiento de mujeres y feminista, esta culminó con la creación del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (1985) y la participación en la Constitución democrática de 1988, que se convirtió en un marco de la mayor importancia en la trayectoria de la conquista de derechos básicos por las mujeres brasileñas.

La Constitución de 1988 marcó la ruptura con el gobierno militar y autoritario instalado en Brasil a partir de 1964. Trajo un nuevo ordenamiento político, jurídico y legislativo. El marco de la participación femenina fue expresado en la *Carta das mulheres brasileiras aos constituintes*, que indicaba el conjunto de las reivindicaciones del movimiento feminista y de mujeres. Esta *Carta* dio lugar a la incorporación de parte significativa de las reivindicaciones a la Carta Magna brasileña. Se aseguró que constase en el texto constitucional que «hombres y mujeres son iguales en derechos y obligaciones, en los términos de esta Constitución» (art. 5, I) y que «los derechos y deberes referentes a la sociedad conyugal son ejercidos por el hombre y por la mujer» (art. 226, párr. 5). Estos artículos, sin duda, garantizaron la condición de igualdad de género, así como la protección de los derechos humanos de las mujeres. A pesar de ello, habían sido neutralizados por los parámetros discriminatorios del Código Civil, en vigor desde 1916, que legitimaba la relación de dominación de género y la condición de subalternidad de la mujer dentro del matrimonio civil.

Las consecuencias de la Constitución federal de 1988 en las décadas siguientes redirigieron la actuación del Estado brasileño, no solo en su cuerpo administrativo y de gestión, sino sobre todo en la elaboración y la aprobación efectiva de políticas públicas más igualitarias; en otras palabras, el modelo de política económica y social adoptado a partir de la gestión del

---

\* Agradezco las contribuciones, valiosas y atentas, de Lourdes M. Bandeira (secretaria ejecutiva de la SPM), Linda Goulart (jefa de gabinete de la ministra de la SPM), Aparecida Gonçalves (secretaria nacional para el Combate de la Violencia contra las Mujeres/SPM) e Hildete Pereira de Melo M. de Araújo (coordinadora de Educación y Cultura/SPM), además de Nei Bomfim (coordinador de Comunicación de la SPM) por la revisión final.

presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) tuvo como uno de sus principios la participación y la inclusión social, una opción opuesta a las de los gobiernos anteriores, en los cuales predominaba un criterio de exclusión. En ese nuevo contexto, el cambio de vector de la política de Estado posibilitó la innovación al incorporar la perspectiva de género y de raza. La voluntad política de introducir la dimensión de género en las políticas públicas y de romper con la concepción de los derechos humanos que mantenía la dimensión de la neutralidad y de la ciudadanía universal se coloca como uno de los puntos estructurantes de esa gestión.

Desde el inicio del Gobierno de Lula, es necesario destacar la importancia que asumen algunas áreas sociales priorizadas en el Plan Plurianual de la Unión (PPA 2004-2007) y estructuradas como nuevas políticas, ancladas en nuevas instituciones y concretadas en la acción gubernamental. Son ejemplos la *Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* [Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional] cristalizada en el programa *Fome Zero* [Hambre Cero]; la *Política de Promoção da Igualdade Racial*, coordinada por la *Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial* (SEPPIR); la *Política da Promoção da Igualdade de Gênero*, impulsada por la *Secretaria de Políticas para as Mulheres* (SPM)<sup>1</sup>.

Esas políticas han sido ampliadas en el Gobierno de la presidenta Dilma, destacando los programas *Brasil sem Miséria* [Brasil sin Miseria] y la Bolsa Familia, en el cual más del 70 por 100 de los beneficiarios son mujeres que afirman haber adquirido autonomía y poder de elección desde el qué comprar en el supermercado hasta si continúan con sus relaciones afectivas.

Las mujeres han tenido una destacada importancia en el desarrollo de tres eventos, entre otros, en el siglo XXI: el progreso en la educación y en el mercado de trabajo; el proceso de desarrollo nacional; y el reconocimiento de sus múltiples desigualdades.

Se implanta un nuevo modelo de política pública fomentado por la fuerza de la larga historia de las mujeres brasileñas, reconocida a partir del movimiento en pro de la Constitución de 1988. Al mismo tiempo, el éxito de las victorias constitucionales fue de gran importancia en la trayectoria de sus conquistas, una vez que amplió sus derechos individuales y sociales y consolidó su ciudadanía en el espacio público y en la vida privada. Se les aseguraron los derechos en materia de salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva, los derechos sexuales y reproductivos, la seguridad, la educación, la titularidad de la tierra y el acceso a la vivienda, el trabajo, la renta y la seguridad social, además del acceso a los derechos civiles y políticos.

---

<sup>1</sup> En el momento de su creación, la SPM fue denominada *Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres*. En 2010 perdió la condición especial, pues se alzó a la condición de Ministerio y así pasó a llamarse *Secretaria de Políticas para as Mulheres*. Su titular es denominada ministra de Estado jefe de la *Secretaria de Políticas para as Mulheres*.

## 1. Las mujeres transforman el escenario político: la Secretaría de Políticas para las Mujeres

La SPM fue creada en el 2003 por el presidente Lula y consolidada en el Gobierno de la presidenta Dilma con la misión de erradicar todas las formas de desigualdad que afectan a las mujeres, las cuales aún forman parte esencial de las poblaciones denominadas «vulnerables». Se instaura, por lo tanto, otro paradigma institucional para las políticas públicas centrado en la inclusión, en la participación y en la inversión social, ya que en una sociedad democrática la condición de igualdad entre hombres y mujeres es el principio fundador de los derechos humanos. Esa nueva mirada marca toda la diferencia, bien como pieza estratégica en el contexto del nuevo gobierno, bien como perspectiva en la promoción de la igualdad social y de género, y ambas se articulan con el proceso de crecimiento económico.

La creación de la SPM, además de incorporar la temática de género a las políticas públicas, representa un espacio inaugural en el Estado brasileño, centrado en el reconocimiento de que la desigualdad de género altera la estructura sobre la que se sustenta el desarrollo socioeconómico, político y cultural, y responde a una visión republicana. Se ha buscado, por lo tanto, asegurar que los brazos del Estado fuesen suficientemente largos para neutralizar las profundas tradiciones culturales conservadoras, que continúan relegando las reivindicaciones de las mujeres a la esfera privada. Así, queda olvidado, en el pasado, el perfil autoritario y conservador del Estado brasileño, que también se reflejaba en la manera en que tradicionalmente eran pensadas las políticas públicas, evidentemente, con la no inclusión de las mujeres.

En su actuación cotidiana, la SPM propone estrategias de igualdad para el desarrollo a partir de las demandas e iniciativas de la sociedad civil. Y propone, por primera vez, un conjunto de políticas públicas dirigidas a la eliminación de todas las formas de discriminación de género. Las políticas públicas para las mujeres representan estrategias para el gobierno y para la sociedad, pues implican la transversalidad de las áreas y acciones ministeriales, alcanzando también a la multiplicidad de agentes públicos, así como a los diversos poderes.

Ese entendimiento político puede concretarse, de forma clara, en el compromiso con las mujeres y con la igualdad de género, y en trabajar la temática transversalmente con los demás Ministerios. De esa manera, acabó por constituirse en un espacio de formulación, coordinación e implementación de políticas públicas.

En el nuevo escenario, las mujeres se han vuelto finalmente protagonistas de la construcción de un nuevo camino en dirección a un futuro de independencia, autonomía e igualdad ciudadana. A lo largo de una

década, se han enfrentado a muchos desafíos y obstáculos, pero también han conquistado el derecho de caminar al lado de todos los Ministerios y de contribuir con ideas, historias, capacidades y luchas a la consolidación de un Brasil que sea para todos y todas.

En su trayectoria, la Secretaría convocó y realizó tres conferencias nacionales que dieron como resultado el lanzamiento del *Plano Nacional de Políticas para Mulheres* (PNPM). La segunda edición fue publicada en 2008, y la tercera está prevista para 2013. Esos planes son elaborados a partir de las directrices emanadas de las conferencias nacionales, que tuvieron una amplia participación de la sociedad civil y de los movimientos sociales. Su elaboración marca un nuevo momento en el campo de las políticas públicas para las mujeres, una vez que intentan responder a sus demandas. Estos planes son ejecutados por Ministerios y Secretarías reforzando, así, el principio de la gestión transversal e interinstitucional.

La implementación de los compromisos firmados en el II PNPM es coordinada por la SPM y desarrollada por veintidós Ministerios y Secretarías. El plan está compuesto por once ejes, que orientan la actuación y el establecimiento de metas cuantificables. Estas han significado la ejecución de 17 millardos de reales en la implementación de trescientas ochenta y ocho acciones distribuidas por temas: autonomía económica e igualdad en el trabajo; educación inclusiva; salud de las mujeres, derechos sexuales y reproductivos; lucha contra la violencia hacia las mujeres; participación de las mujeres en los espacios de poder y decisión; desarrollo sostenible; derecho a la tierra, vivienda e infraestructura social; cultura, comunicación y medios de información igualitarios; lucha contra el racismo, el sexismo y la lesbofobia; combate de las desigualdades generacionales; gestión y seguimiento.

Las acciones implementadas a partir del II PNPM fueron fruto de esa construcción colectiva y garantizaron unicidad y articulación a escala del conjunto del gobierno federal en el campo de las políticas para las mujeres. En 2010 el gobierno federal transformó la SPM en Ministerio, consolidando y legitimando su carácter de órgano esencial de la Presidencia de la República.

## 2. La perspectiva de la transversalidad de género en las políticas de la SPM

Las desigualdades de género expresan las relaciones jerárquicas y de poder entre hombres y mujeres en la sociedad y están profundamente institucionalizadas. Sus desdoblamientos se reflejan también en las diferencias y discriminaciones relativas a la condición racial y de edad de las mujeres. Por lo tanto, uno de los principales factores de la ceguera para la introducción de la perspectiva de género en las políticas públicas del pasado se

relaciona, precisamente, con los presupuestos y las formas de pensar que hacen que las relaciones entre hombres y mujeres se presenten a través de un espectro positivista de la condición humana.

Ello se contrapone a las perspectivas holísticas y a las lecturas plurales que se interrogan y se fecundan mutuamente, admitiendo la presencia de la diferencia, de lo heterogéneo, de lo complejo, de la alteridad, explícitamente situados al margen, y, por lo tanto, no siempre alzados al nivel de la mirada dirigida a la formulación de las políticas públicas. Al volverse parte también de las políticas para las mujeres, se podrían conjugar los elementos particulares y singulares –género, raza, clase, región y edad, entre otros– con los derechos universales republicanos, propiciando una articulación histórica y política.

El concepto de transversalidad remite a la idea de pensarla como una estrategia para las políticas públicas relativas a la perspectiva de género inscrita en la *episteme*; en su origen, el adjetivo «transversal» viene del latín y significa retornar, volverse alrededor, mirar la oblicuidad, lo que indica miradas y acciones transversales, oponiéndose a las acciones tan solo lineales, longitudinales, horizontales o verticales que, en general, excluyen a todos los que quedan al margen. La idea de lo transversal ha sido apropiada como una estrategia de acción política dirigida a la búsqueda de la inclusión y de la igualdad. En el ámbito de la gobernabilidad, remite a procesos de gestión institucional no centrados ya más en paradigmas positivistas en relación a las políticas para las mujeres. Involucra verticalmente los tres niveles federales y acciones intersectoriales a escala horizontal; al mismo tiempo, articula una percepción compartida de interdependencia, interdepartamentalidad e interinstitucionalidad.

La mirada transversal implica, necesariamente, aceptar matices cualitativos y heterogéneos, acentuando la polisemia de otras miradas. En ese sentido, la institucionalización de racionalidades plurales –multirreferenciales– se opone a la supremacía o predominio de una razón única: producción e intercambio de conocimientos, experiencias, recursos, técnicas y gestiones acumulados por diferentes instituciones y actores en convergencia. En especial, aquellos dirigidos hacia grupos sociales marcados por el prejuicio y la discriminación y por las violaciones de derechos, como las mujeres, especialmente las mujeres negras. Esos grupos tienen dificultades mayores para incluir legítimamente sus demandas en la agenda de políticas públicas.

Desde la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres, la transversalidad se vuelve una *démarche* que se compromete a realizar otras lecturas en relación con la normatividad establecida para la condición de género, con la creación de foros horizontales de diálogo y toma de decisiones (foros, comités, conferencias, estructuración de redes, relaciones de confianza y reciprocidad). Se sabe que la prevalencia de su opuesto –el modelo burocrático-departamental– es resistente a innovaciones. Por lo tanto, una gestión transversal constituye un desafío.

Con esta perspectiva de una política de transversalidad de género, la SPM ha desarrollado como acción política la búsqueda de una mejora efectiva de las políticas públicas, evidenciando la importancia de la condición de las relaciones de género tanto en los procesos y acciones, como en los resultados. La perspectiva de la transversalidad de género posibilita un proceso de revisión de los elementos conceptuales para comprender más adecuadamente una sociedad en la que la perspectiva de género esté presente en todas las instituciones, prácticas y acciones sociales. En otras palabras, sería evidenciar la manera en la que la relación de género tiene importancia en las vivencias institucionales, antes vistas como algo restricto e irrelevante. Ha servido para facilitar la implementación de una estrategia para la obtención de la igualdad/equidad entre los géneros, así como una tendencia de mejora significativa en las políticas públicas destinadas a hombres y mujeres.

Hay muchas formas de expresar ese compromiso en el ámbito de la gobernabilidad por medio de varios procedimientos y estrategias. Una de ellas sería proponer un cambio que implica, necesariamente, la reorientación de los paradigmas existentes en relación con las políticas, como la inclusión de la cuestión generacional, ya que la categoría mujer es, en general, vista como homogénea, teniendo como marco divisorio exclusivamente su condición biológico-reproductiva. Otra sería proponer cambios en los procesos de planificación y de toma de decisiones, ya que la prioridad se pone en la búsqueda de la igualdad entre los sexos en aquella área o dominio específico. En ese sentido, los cambios han recaído, sobre todo, en las políticas ya establecidas que no hubieran priorizado la perspectiva de género.

Finalmente, se debe enfatizar que las pautas que reivindicán la estrategia de la transversalidad de género deben estar conectadas unas con otras en el ámbito de toda la red de gobernabilidad del Estado. En esa dirección, resumidamente, Sylvia Walby<sup>2</sup> indica algunos puntos que, incorporados a las acciones de la SPM, nos conducen a acciones políticas:

- El reconocimiento de la condición de igualdad real presupone una efectiva equivalencia entre hombres y mujeres, en relación con sus actividades sociales, así como en sus demandas e intereses en todos los ámbitos necesarios; debe presuponer la estrategia de transversalidad de género.
- Las políticas públicas de igualdad –estrategia de la transversalidad de género– son aquellas impulsadas desde distintos espacios/ámbitos públicos con la finalidad de promover la igualdad mediante la remoción de los obstáculos, las resistencias y las barreras estructurales y culturales que discriminan a las mujeres, y la erradicación de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres.

---

<sup>2</sup> Sylvia Walby, *Gender Transformations*, Londres, Routledge, 1997.

El reconocimiento de que la desigualdad de género altera la base del proceso de desarrollo económico-social se da no solo porque las mujeres se hallaran excluidas, sino también, sobre todo, porque su inclusión se produce en un contexto en el que ellas son algo más del 50 por 100 de la población. Si las políticas públicas, construidas sobre una perspectiva universal, no sacan a la superficie la especificidad de la condición de género, el gestor sin sensibilidad en cuanto a esa cuestión termina por desarrollar un trabajo inadecuado tanto desde el punto de vista económico como cultural. La gestión transversal es un largo camino que debe ser recorrido apuntando a ampliar el acceso de las mujeres a sus derechos. La SPM ha trabajado con esos desafíos, considerados estratégicos y orientadores de las políticas para las mujeres.

### 3. Derecho a vivir libre de malos tratos: la *Lei Maria da Penha*

A pesar de que el reconocimiento de la igualdad de sexos está presente en la Constitución Federal de 1988, la experiencia cotidiana registra innumerables casos de violencia contra las mujeres, denuncias alarmantes y crecientes. El mayor número de malos tratos son los cometidos contra niñas y mujeres, en general dentro de sus propias casas, a manos de padres y maridos o excompañeros: esas situaciones constituyen más del 70 por 100 de las denuncias, como demuestra el Mapa de la Violencia basado en las llamadas a la *Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180* [Central de Atención a la Mujer – Marque 180], iniciativa de la SPM en la lucha contra la violencia doméstica.

En general, las motivaciones que llevan a los actos de homicidio contra las mujeres están relacionadas con los llamados crímenes pasionales, diferentes de aquellos cometidos contra los hombres (tráfico, ajuste de cuentas, venganza, peleas), aunque la condición de pobreza, la falta de acceso a servicios esenciales, un bajo nivel de escolaridad y un precario acceso a la salud sean indicadores presentes en la gran mayoría de los casos.

También son elevados los índices de prostitución, así como del tráfico de mujeres, otra causa del incremento de los asesinatos de mujeres.

La *Lei Maria da Penha* (Ley n. 11.340/2006), en vigencia desde 22 de septiembre de 2006, instauró en el escenario político y jurídico nacional mecanismos para reprimir y prevenir la violencia contra las mujeres en el contexto familiar y en el marco de las relaciones afectivas, en todas sus expresiones y en cualquier contexto socioeconómico. Así, cobraron relevancia algunas cuestiones esenciales como la legitimidad y validez jurídicas de esa ley y la importancia de una nueva manera de administración legal de los conflictos interpersonales y de la judicialización de las relaciones

personales y de la vida afectiva y familiar, lo cual supone una innovación respecto a la estructura existente. El Estado brasileño, que hizo caso omiso durante décadas, recuperó su protagonismo con la implementación de la *Lei Maria da Penha*.

En ella se establece la tipificación de la violencia, se veda la aplicación de penas pecuniarias y se retira el contenido, anteriormente previsto en el Código Penal, que atenúa la pena para el agresor «bajo el dominio de violenta emoción» o para el «crimen por motivo de relevante valor social o moral». Hace efectiva la incorporación del principio de igualdad entre hombres y mujeres y, en los términos del párrafo octavo del artículo 226 de la Constitución Federal de 1988, determina que es competencia del Estado asegurar la asistencia a la familia mediante mecanismos que repriman la violencia en el ámbito de sus relaciones. Por lo tanto, esa ley es resultado del amplio debate realizado en la esfera pública, coordinado por la SPM, que reafirma el reconocimiento de los derechos humanos fundamentales de protección y participación a las mujeres víctimas de violencia en Brasil.

Hay consenso en que la *Lei Maria da Penha* ha venido a responder a los defectos de la Ley n. 9.099/1995. Mediante la adopción de esa ley, ratificada como constitucional por el Supremo Tribunal Federal en febrero de 2012, Brasil cumple obligaciones contraídas con la ratificación de la Convención de Belém do Pará (1994) y define la naturaleza de ese crimen. Sanciona la obligación del Estado de actuar preventivamente en el combate de la violencia contra las mujeres, por medio de la inclusión de las agredidas en programas sociales, reconociendo las distintas vulnerabilidades existentes. El Estado debe facilitar el acceso de las víctimas a la justicia y responsabilizarse de las necesarias medidas protectoras de urgencia, muchas de ellas en el campo del derecho de familia, para detener la escalada de violencia contra las mujeres y establecer iniciativas inéditas para enfrentarla, como son la creación de un órgano judicial para atender a las mujeres agredidas, lo cual supone intervenir en materia de seguridad pública y en el ámbito del poder judicial a fin de contribuir a la transformación de las prácticas institucionales de actuación al afrontar la cuestión.

La violencia contra la mujer no es un evento considerado excepcional, toda vez que las investigaciones muestran que de cada cuatro mujeres una ya ha sufrido algún tipo de violencia. Se trata de una práctica que redimensiona o renegocia los pactos domésticos, con elementos distintivos entre las mujeres agredidas, que involucran clase, raza/etnia, escolaridad, edad y otros. Históricamente, la violencia contra las mujeres siempre fue tratada por el sentido común de manera trivial y remitida, sobre todo, a la vida privada, asunto que únicamente afecta a las partes involucradas.

Es sabido que la violencia de género no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, solo en la última década se ha aprobado una ley específica, que reconoció el fenómeno como un marcador de la condición de ser mujer. La ley representó un significativo avance en las reivindicaciones del movimiento feminista y de los derechos de las mujeres, materializado en procedimientos legales y jurídicos e implementada por una política pública que tipifica como delito todo acto de violencia física, moral, patrimonial, psicológica y sexual contra las mujeres en la esfera de las relaciones domésticas y familiares.

La persistencia de la violencia contra la mujer proviene, entre otras causas, del fondo ideológico sexista, religioso y conservador presente en la cultura heteronormativa y viril, inscrita en la sociedad brasileña con rasgos aún prevalentes del sistema patriarcal, que impide el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos, en sus ideas, acciones, sentimientos y cuerpos. El ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres en situación de violencia se ve, por consiguiente, cercenado en la práctica, pues la violencia alcanza a los más diversos estratos sociales, en condiciones sociales y culturales distintas, lo cual evidencia que las posibilidades de construir una vida sin violencia dependen de cambios profundos en las relaciones sociales en todos los ámbitos. De ahí el mayor compromiso de los Estados con la aplicación de políticas públicas de lucha contra la violencia a través de la implementación del pacto, propuesto por la SPM, con las veintisiete unidades de la federación.

El mayor desafío es institucional y se presenta en dos niveles: primero, las mentalidades, los valores y las ideas relativos a los procesos de cambio en los paradigmas disciplinarios en el campo jurídico de formación universitaria y profesional; segundo, la constitución de una voluntad política en dirección a la democratización de las relaciones sociales de género en el campo de acción de los derechos humanos para las mujeres, lo cual, ciertamente, traerá consecuencias beneficiosas a la actuación en materia jurídica.

La falta de recursos humanos y financieros y de preparación y sensibilización de los agentes del derecho para tratar con las mujeres víctimas de violencia doméstica es otro desafío a la aplicación de la ley. En sentido inverso, y en proporciones similares, nos topamos con la dificultad de la mujer para romper con la violencia y del hombre para romper con el rol idealizado de dominación sobre la mujer, porque «solo cuando se hace insoportable la mujer quiebra la barrera del silencio y denuncia». Tales innovaciones de la *Lei Maria da Penha* trajeron consecuencias inmediatas, destacando el incremento de las denuncias y de la propia visibilidad de las mismas, que normalmente no se presentaban por el miedo ante las amenazas y chantajes del agresor o por falta de conocimiento sobre los servicios existentes.

### 3.1. *La red de atención a las mujeres en situación de violencia*

La constitución y el fortalecimiento de la red de atención a las mujeres en situación de violencia deben ser comprendidos en el ámbito del I y del II PNPM y, en especial, de la Política y del Pacto Nacional de Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres, que establecen los conceptos, las directrices y las acciones de prevención y combate a la violencia.

En el periodo anterior a la creación de la SPM, la actuación gubernamental no se traducía de hecho en una política de lucha contra la violencia, concentrándose en comisarías especializadas de atención a la mujer (DEAM) y en el encaminamiento de las víctimas a casas de acogida. La infraestructura social de atención a las mujeres en situación de violencia era aún muy precaria, tanto en la cantidad de servicios ofrecidos como por la inexistencia de una articulación entre los servicios que propiciase la constitución de una red.

Con la SPM, se garantizaron recursos para la creación de servicios y para la implementación de políticas públicas integradas en todo el territorio nacional. Así, las acciones cambiaron de enfoque y ganaron nueva envergadura, con la formulación de la Política Nacional de Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres, que contenía directrices para una actuación coordinada de los organismos gubernamentales en las tres esferas de la federación, con la estrategia de formación de redes que articulan todos los servicios a disposición de las víctimas.

En 2007 se dio un paso importante con el lanzamiento del Pacto Nacional por la Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres, que cuenta hoy con la adhesión de todas las unidades de la federación y del Distrito Federal. El Pacto consolida la necesidad de una red articulada de atención a la mujer, así como la capacitación de agentes públicos para la prevención y atención. Se crearon también normas y patrones de atención y se perfeccionó la legislación. Además de apoyar financiera e institucionalmente a los estados y al DF, la SPM incentiva permanentemente la constitución de redes de servicios y proyectos educativos y culturales de prevención de la violencia, así como la ampliación del acceso de las mujeres a la justicia y a los servicios de seguridad pública.

En 2005 se creó la *Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180*. Su objetivo es orientar a las mujeres en situación de violencia sobre sus derechos y sobre los servicios disponibles. Funciona las 24 horas del día, con auxiliares capacitadas para oír las denuncias y hacer las indicaciones adecuadas. La central es un número de utilidad pública, al que pueden acceder gratuitamente mujeres de todo el país. En 2012 la central recibió en promedio 20.000 llamadas por día.

El servicio atiende incluso a brasileñas que sufren violencia en otros países –Portugal, España e Italia–, y existe una demanda creciente para su implantación en varios otros. Entre el segundo semestre de 2012 y febrero de 2013, dos redes internacionales de tráfico de mujeres fueron desmanteladas en España gracias a denuncias hechas al 180 y a la articulación de la SPM con el Ministerio de Justicia y la Policía Federal.

La central es una importante puerta de entrada para la atención. Representa un eslabón de la *Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência*, al lado de servicios como las casas de acogida, los centros de referencia de atención a la mujer y las comisarías de policía, además de dotar de una mayor visibilidad a los servicios que la red de atención presta a la población en general y a las mujeres en situación de violencia. Funciona también como instrumento de seguimiento de la actuación de las instituciones en cada estado, siendo, por lo tanto, una fuente de información sobre la calidad del servicio ofrecido, contribuyendo a la evaluación de las políticas públicas en lo que respecta a la red.

La red de lucha contra la violencia de género tiene como objetivo hacer efectivos los cuatro ejes previstos en la Política Nacional de Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres –combate, prevención, asistencia y garantía de derechos– y dar cuenta de la complejidad de este fenómeno.

Integran la red varios servicios especializados e instituciones:

- Centros de atención a la mujer en situación de violencia (centros de referencia de atención a la mujer, núcleos de atención a la mujer en situación de violencia, centros integrados de la mujer);
- Refugios;
- Casas de acogida temporal (casas de paso);
- Comisarías especializadas de atención a la mujer (centros o secciones de la Policía de Atención a la Mujer);
- Núcleos de la mujer en las defensorías públicas, las fiscalías especializadas y los juzgados especiales de violencia doméstica y familiar contra la mujer;
- *Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180*;
- Oidoría de la Mujer;
- Servicios de salud orientados hacia la atención de los casos de violencia sexual y doméstica;
- Centro de atención humanizado en los aeropuertos (tráfico de personas) y Grupo de Atención a la Mujer en los servicios de apoyo al migrante.

La SPM dio un nuevo paso para el perfeccionamiento de la red, pactando de nuevo con los estados y el Distrito Federal nuevas metas y el compromiso de integrar la red especializada, facilitar el acceso y ofrecer una atención más cualificada. Esa integración deberá incluir actores relevantes para la lucha contra la violencia y el castigo de los agresores: las defensorías, el Ministerio Público, el Poder Judicial, la seguridad pública y la asistencia social.

Todas las informaciones registradas por el *Ligue 180* son indicativas de que, incluso tras las grandes conquistas en la lucha contra la violencia, esta aún persiste al igual que el desafío de ampliar y perfeccionar la atención para amparar a las mujeres que viven en tal condición. En relación con la expansión de servicios, por ejemplo, el análisis realizado por la Investigación de Informaciones Básicas Municipales (MUNIC/IBGE/2009) identificó la existencia, hoy, de 262 municipios con refugios, 397 con 475 comisarías especializadas de atención a la mujer (en 2003, eran 200), 469 con grupos especializados de atención a la mujer en las defensorías públicas y 274 con juzgados de violencia doméstica y familiar contra la mujer. Si bien tales servicios atienden una red más amplia que la definida por el territorio municipal, es un hecho que hay necesidad de una mayor oferta y un fortalecimiento de las instituciones implantadas recientemente. La *Rede de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres* es el desafío para incorporar la intersectorialidad y la transversalidad como directriz de las políticas públicas federales.

Siendo la violencia una violación de los derechos humanos y un fenómeno de carácter multidimensional, que requiere la implementación de políticas públicas amplias y articuladas en las más diferentes esferas de la vida social (educación, trabajo, salud, seguridad pública, asistencia social, entre otras), es preciso enfatizar aquí la importancia de la transversalización de la perspectiva de género en las políticas desarrolladas por el gobierno federal. Eso significa que la principal función de la SPM no es ejecutar las políticas, sino actuar al lado de las mujeres, en el ámbito local, para que el Plan Nacional de Políticas para las Mujeres se concrete en su nivel más bajo.

Dando continuidad a la implementación de la *Ley Maria da Penha*, la presidenta Dilma lanzó el 13 de marzo de 2013 un ejemplar y abultado programa que consolida la política pública de Estado para el combate de la violencia de género, titulado *Mulher: viver sem violência* [Mujer: vivir sin violencia]. El programa comprende varias acciones: la ampliación de la Central de Atención 180; la *Casa da Mulher Brasileira*; la adecuación y humanización de los servicios de salud y seguridad para la cadena de custodia de las pruebas; la ampliación y mejora de los grupos especializados en las fronteras secas [no marítimas ni fluviales] y las campañas educativas de carácter permanente.

Las *Casas da Mulher Brasileira* estarán implantadas en cada capital y en el Distrito Federal hacia 2014 y en ellas se concentrarán todos los servicios

orientados a la atención de la mujer en situación de violencia, a fin de cualificar y mejorar su acceso a los servicios del sistema judicial, la seguridad pública, las defensorías, la atención psicosocial, el alojamiento, el transporte, las ludotecas infantiles y la atención multiprofesional para su inserción o reinserción en el mundo del trabajo. Para ese programa, el gobierno federal aportó 266 millones de reales para el ejercicio 2013-2014.

#### 4. El campo político: ampliación de la presencia de mujeres en los espacios de poder y de decisión

Existe un marco de subrepresentación de mujeres en los espacios de la política. La democratización y adopción de una política de cuotas consiguieron logros destacables en la tentativa de ampliar ese espacio. En 1996 Brasil adoptó una política de cuotas, pero solo en 2009 se aprobó una ley que intentó obligar a su cumplimiento a los partidos. El resultado fue pasable; con todo, la elección presidencial de 2010 contó con dos mujeres candidatas a la presidencia entre los tres candidatos más competitivos. Una de ellas fue electa. Dilma Rouseff se convirtió en la primera mujer presidenta de la República, con un efecto político estimulante para fortalecer la presencia femenina en todas las esferas de poder. Esto ya se pudo observar en la octava edición del Premio Construyendo la Igualdad de Género (SPM/CNPQ y MEC), en el cual cerca del 40 por 100 de las más de 4.000 redacciones de la categoría estudiantes de enseñanza media hizo referencia a la presidenta Dilma, como paradigma femenino digno de ser seguido.

El bajo índice de participación femenina en los espacios de toma de decisiones es posiblemente uno de los factores que más contribuyen al mantenimiento de la situación desfavorable en que viven las brasileñas. En una dimensión histórica, las relaciones de género asentadas en la sociedad patriarcal definen ese patrón de comportamiento subordinado de las mujeres y su exclusión de la vida política. Un ejemplo es el hecho de que el combate contra la violencia de género solo fue incorporado efectivamente a las políticas de Estado cuando se creó una institución con la atribución de elaborar y ejecutar políticas para las mujeres. Otro es la baja representación política en los cargos ejecutivos y legislativos del país.

De esta forma, es fundamental definir estrategias para ampliar la representatividad femenina en los espacios de poder. Los últimos diez años consolidaron la ciudadanía en Brasil y las acciones afirmativas atacaron la subrepresentación femenina y trajeron a la agenda política los desafíos de la inclusión democrática<sup>3</sup>. En esa perspectiva, la SPM lanzó en 2008 la

---

<sup>3</sup> Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA) e ONU-Mulheres, *O progresso das mulheres no Brasil. 2003-2010*, Río de Janeiro/Brasília, CEPIA, ONU-Mulheres, 2011. Disponible en [www.cepia.org.br/progresso.pdf](http://www.cepia.org.br/progresso.pdf). Acceso el 4 de abril de 2013.

campana *Mais mulheres no Poder* [Más Mujeres en el Poder] con carácter permanente. En 2009 fue creada una comisión tripartita para discutir la legislación electoral en relación con las cuotas por sexo. La comisión fue formada por representantes del poder ejecutivo federal, de la sociedad civil, del Congreso Nacional (bancada femenina) y del *Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos* (participaban dieciséis partidos brasileños). Las propuestas emanadas de esas discusiones fueron responsables de los avances (todavía reducidos) de la presencia de las mujeres en el tejido político nacional en las últimas elecciones.

Como se ve, aún queda mucho trabajo por hacer. La construcción de un Brasil libre de la desigualdad de género no es tarea para un solo gobierno o una sola generación. Es preciso garantizar que el Estado brasileño siga dialogando con las mujeres, legitimando sus demandas y garantizando el espacio y los recursos necesarios para que sus derechos sean asegurados y se profundice en ellos.

Por esto, la SPM incentiva la creación de órganos de políticas para las mujeres (OPM) en los ámbitos municipales y estatales para que las políticas públicas trazadas en la esfera federal puedan alcanzar todo el territorio. Solo así haremos de Brasil un país de todos y de todas.

## 5. Las mujeres y el desarrollo: educación, diversidad y trabajo

El debate de género provocado por la democratización fue determinante para la incorporación por el Estado brasileño de esa agenda en los espacios de la política educativa. La victoria de las mujeres es innegable, pues hay paridad entre los sexos en el acceso y progresión escolar, si bien aún subsiste una desigualdad educativa entre las mujeres urbanas y rurales y una desigualdad salarial entre los hombres y las mujeres con el mismo nivel educativo<sup>4</sup>.

A partir de la creación de la SPM en 2003 y hasta el momento, las políticas de género en el campo educativo ganaron impulso. En 2004 fue creada en el seno del Ministerio de Educación (MEC) la Secretaría de Educación Continua, Alfabetización y Diversidad (SECAD). En 2011, con la reestructuración organizativa del MEC, se transformó en Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización, Diversidad e Inclusión (SECADI). Las conferencias nacionales de políticas para las mujeres, el lanzamiento del Plan de Desarrollo de la Educación (MEC) en 2007, de la Conferencia Nacional de Educación (CONAE) en 2010, y del Plan Nacional de Educación (PNE 2011-2020) inauguran una nueva gestión en ese campo.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 394.

Así, la institucionalización de la SPM y de la SECADI/MEC posibilitó el desarrollo y la transversalidad de una política educativa con perspectiva de género. La SPM indujo y apoyó la formulación de políticas para las mujeres y la SECADI/MEC asumió la atribución de difundir en el interior del Ministerio la temática de la diversidad de forma amplia.

El primero, el segundo y el tercer plan nacional de políticas para las mujeres (PNPM), formulados por el gobierno y la sociedad civil mediante las conferencias, incluían objetivos específicos para la educación. Si bien la ejecución de tales políticas es casi totalmente responsabilidad del MEC, la SPM, incluso siendo un órgano articulador de esas políticas, ha intentado a lo largo de los años desarrollar proyectos puntuales, como el Programa Mujer y Ciencia y cursos a distancia como el de Género y Diversidad en la Escuela (GDE) y el de Gestión en Políticas Públicas de Género y Raza (GPP-GER).

El gran desafío de la Secretaría es introducir en el sistema educativo brasileño la temática de la igualdad entre mujeres y hombres en los programas escolares, como forma de cambiar la cultura y la mentalidad de las futuras generaciones en relación con el género, favoreciendo la transformación de la sociedad.

En 2012 se dio otro paso importante en la política para las mujeres en un nuevo marco en la historia de la SPM: la creación de la *Coordenação Geral da Diversidade*, que reafirma el compromiso con la promoción de políticas públicas para las mujeres negras, indígenas, lesbianas, jóvenes, mayores y con discapacidad. Se pretende así garantizar políticas que contemplen las especificidades y diferencias de las mujeres, promoviendo el combate contra la discriminación y los prejuicios. Siempre es bueno recordar que ellas están incluidas en los grupos más frágiles y marginados, enfrentando toda suerte de dificultades en su cotidianidad. Se trata de darles voz, de facilitar el acceso, de crear e implementar acciones que respeten sus realidades, su inclusión y su acceso a los bienes y servicios en condiciones de igualdad para que vivan con dignidad y plenamente.

Con la política trazada por los planes nacionales, la SPM busca garantizar la igualdad en el mundo laboral concentrándose en la responsabilidad de la sociedad y el Estado en la reproducción de la vida. Las actividades relacionadas con la reproducción y mantenimiento de la vida humana han recaído históricamente y de forma exclusiva sobre las mujeres. La realización de las tareas domésticas y de cuidados del marido/compañero, los hijos/as y los/las enfermos/as acaban por volverse factores de su *aprimamiento* en el ámbito doméstico. Con el progresivo aumento de la participación femenina en el mercado laboral, se les han sumado cada vez más tareas. Como resultado, las tasas de fecundidad ya se encuentran por debajo del nivel de reposición poblacional, y las investigaciones apuntan

a un grave cuadro de enfermedad femenina, cada vez más frecuente y precoz, derivado de la exposición cotidiana al estrés y a la sobrecarga de trabajo. Es urgente que el Estado y la sociedad reconozcan la reproducción de la vida como responsabilidad colectiva, así como la función social de la maternidad, si no queremos correr el riesgo de que haya un colapso en nuestro proceso de crecimiento.

Paradójicamente, si bien las mujeres reciben salarios aproximadamente un 30 por 100 inferiores a los de los hombres,

declarar o no una actividad remunerada o una profesión, distinguir el hecho de ocupar un empleo de las funciones domésticas o estrictamente familiares es afirmarse como miembro de una sociedad económica. La delimitación del trabajo es una línea roja para entender el lugar de las mujeres en las sociedades contemporáneas, pues, a despecho de lo que se pudiera haber dicho sobre el declive del *valor-trabajo*, la actividad profesional continúa siendo una experiencia social importante<sup>5</sup>.

No sorprende, por lo tanto, que aflorasen nuevos focos de conflicto social. Cuantas más mujeres hay trabajando, más se revelan las desigualdades de género en el trabajo como en otras dimensiones de la participación social. La rapidez con la que surgieron los empleos fuera del hogar, predisponiéndolas a una mayor autonomía personal, no vino acompañada, sin embargo, de cambios sustanciales en los patrones de las relaciones familiares e interpersonales, en especial con los hombres, lo que se tradujo en la manifestación de los dramas de violencia familiar derivados en parte de ese desfase.

Otra dimensión que hemos de considerar en esa esfera se refiere a los cambios que se han producido en la estructura familiar. Combinados, afectan a la disponibilidad y a la calidad de la atención al niño pequeño y a los hijos menores y preadolescentes. Perjudican además a las condiciones en que los jóvenes llegan al momento —en muchas ocasiones de manera precoz— de una mayor inserción social. Tales asimetrías son en el fondo parecidas y están asociadas a las que introducen otros tipos de conflictos en el paso a la juventud. Pueden apuntarse innumerables dificultades para ello, como la de articular la instrucción (educación formal escolar) con la adquisición de cualificaciones —aún en la acepción fordista de organización de la producción— y de competencias que van más allá de esa cualificación y que se han manifestado como el nuevo desafío planteado por la reestructuración productiva de la década de 1990. Sin olvidar las dificultades para obtener un empleo de calidad y/o escapar de la precarización próxima a la marginalidad y la ilegalidad. Y también para ganar madurez y llegar a

---

<sup>5</sup> Margaret Maruani y Monique Meron, «Histórias mal contadas sobre o trabalho das mulheres», en *Le Monde Diplomatique Brasil*, núm. 66. Disponible en: <http://diplomatique.org.br/artigo.php?id=1332>. Acceso el 4 de abril de 2013.

la constitución de una nueva familia, crear nuevas redes de sociabilidad y ejercitar plenamente la ciudadanía.

El fenómeno de la «feminización de la pobreza» pasó a cobrar importancia a inicios del siglo XXI a pesar de la entrada masiva de las mujeres en el mercado laboral (si bien en empleos precarios), y de la presencia de un significativo incremento del número de mujeres cabeza de familia. Paradójicamente, sin embargo, emergieron nuevas dinámicas de acción, que articulan una nueva distribución de responsabilidades por el bienestar de las mujeres entre Estado, el mercado, la comunidad y la familia, que altera de modo significativo la gestión pública mediante el surgimiento de nuevas alianzas con las organizaciones no gubernamentales (ONG), las iglesias, las comunidades y las propias mujeres individualmente consideradas. Ello propició el incremento del papel desempeñado por esas instituciones, así como la redefinición del patrón de actuación del Estado<sup>6</sup>.

Una importante conquista del gobierno, liderada por la SPM, fue el trabajo conjunto con la diputada Benedita da Silva, redactora de la Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC) de las Trabajadoras Domésticas, que prevé el incremento de los derechos de esas trabajadoras, y que culminó con la aprobación en dos turnos en la Cámara de Diputados.

Se siente la fuerza de la sociedad brasileña que está construyendo la descentralización con la ocupación de nuevos espacios físicos y conflictos, decisiones, y con nuevos actores sociales. Al mismo tiempo, romper con los roles tradicionales de mujeres y hombres se ha vuelto un desafío crítico en el país.

## 6. Desafíos para la SPM

De entre los muchos retos mencionados a lo largo del texto, podemos resaltar algunos más urgentes como:

- Introducir en el sistema educativo brasileño la temática de la igualdad de género en el programa de las escuelas del país y, de esa forma, transformarlo;
- Adaptar las políticas públicas a los nuevos desafíos impuestos por la construcción de una sociedad igualitaria, con la creación y el fortalecimiento de un conjunto de acciones dirigidas a las áreas en las que el progreso ha sido relativamente más lento;

---

<sup>6</sup>Bila Sorj y Carla Gomes, «O gênero da “nova cidadania”: o programa Mulheres da Paz», en *Revista Sociologia & Antropologia*, PPGSA/UFRJ, vol. 1-2, 2011. Disponible en: [http://revista.ppgsa.ufjf.br/pdfs/ano1v2\\_artigo\\_bila-sorj-carla-gomez.pdf](http://revista.ppgsa.ufjf.br/pdfs/ano1v2_artigo_bila-sorj-carla-gomez.pdf). Acceso el 4 de abril de 2013.

- Consolidar una red nacional integrada para la lucha contra la violencia contra la mujer;
- Dispensar especial atención a la reducción de la mortalidad neonatal, la promoción de la lactancia materna exclusiva, la extensión del acceso al saneamiento básico y la reducción drástica de la proporción de niños y niñas sin registro de nacimiento;
- Disminuir drásticamente la mortalidad materna y readecuar los servicios de atención a las mujeres en situación de violencia sexual;
- Reconocer las desigualdades entre mujeres y hombres y sus implicaciones en la elaboración y en los resultados de políticas públicas;
- Reconocer que los roles de género son variados en la familia, así como en la esfera pública, en el mundo laboral y en la comunidad;
- Reconocer que no es solo en la esfera reproductiva femenina donde se instalan las desigualdades entre los géneros.

Finalmente, resta destacar que los desafíos a los que la SPM se debe enfrentar van mucho más allá de los aquí mencionados, pues se trata de evidenciar la necesidad de cambios profundos en relación con la erradicación de las desigualdades entre hombres y mujeres, una vez que sus costes sociales, económicos y políticos acaban por oprimir no solo a las mujeres, sino a toda la sociedad brasileña y, sobre todo, por comprometer a las futuras generaciones.

## LOS DERECHOS HUMANOS Y EL FIN DEL OLVIDO

Paulo Vannuchi

LA CUESTIÓN DE mayor impacto en materia de derechos humanos alcanzado en los últimos diez años se materializa en la investigación que hoy avanza liderada por la *Comissão Nacional da Verdade*. Previsto para mediados de 2014, su informe final aglutina enormes esperanzas y podrá habilitar políticas públicas consistentes para asegurar los imperativos del *Nunca Mais no Brasil* [Nunca Más en Brasil].

*Fim do esquecimento* [Fin del olvido] es el muy feliz título escogido por el cineasta y ex preso político Renato Tapajós para su reciente documental, en el que actualiza con nuevos testimonios su ya clásico *Em nome da segurança nacional* [En nombre de la seguridad nacional] realizado en 1984 para denunciar la brutalidad de la dictadura de 1964 y su doctrina militar reaccionaria.

Fin del olvido es el capítulo de hoy en la novela que se arrastra desde hace casi cincuenta años, sin que sus directores y guionistas consigan escribir los episodios concluyentes, en los que Brasil decidirá qué futuro otorgar a las atrocidades de su pasado dictatorial reciente.

La elección está entre proseguir en el sendero de la represión y de la prohibición de cualquier debate, que condena al eterno retorno y a la repetición, o encarar con coraje un proceso que puede ser incómodo y hasta doloroso, pero que será la única oportunidad para propiciar un deseable anhelo de reconciliación.

Tendrá el más alto impacto, porque servirá como liberación de un impulso que seguirá creciendo y ya demuestra fuerza suficiente para romper muchos bloqueos de los medios de comunicación y derribar trincheras y casamatas de los secuestradores de archivos, además de silenciar a las viejas amenazas terroristas conjurando los fantasmas del revanchismo como pretexto para abogar por la impunidad y la amnesia.

Hablar de alto impacto no significa afirmar que, en los gobiernos de Lula y Dilma, este haya sido el cambio más profundo y amplio en la consolidación histórica de los derechos humanos. Todos los concedores del asunto saben que, en su acepción amplia, estos derechos han sido

ampliados de múltiples formas por el éxito incontestable de programas como el *Bolsa Família*, *Fome zero* [Hambre Cero], *Programa Universidade para Todos* (PROUNI), *Territórios da Cidadania*, *Luz para todos*, *Minha Casa Minha Vida* [Mi Casa Mi Vida], entre otros.

Las políticas públicas de combate a la pobreza y a la desigualdad en la distribución de la renta –tratadas adecuadamente en otros artículos de este libro– han servido para una especie de redescubrimiento de Brasil ante los ojos escépticos de todos los analistas adictos a la droga del pensamiento elitista que hizo de la exclusión su *leitmotiv* durante cinco siglos.

Esas políticas públicas han promovido un avance en los derechos humanos económicos, sociales y culturales –llamados derechos de segunda generación por algunos estudiosos–, garantizando la participación activa en la construcción nacional de millones de personas que componían el subsuelo de un mercado interno asfixiado y de una ciudadanía política rechazada.

Los cambios no se han limitado al terreno económico y social. En sus primeros días de gobierno, Lula contrarió el viejo estigma con que algunos politólogos habían pretendido bloquear a las fuerzas de izquierda, acusándolas de subestimar el rol de las instituciones en el ámbito político, y anunció la creación de tres secretarías ministeriales –Derechos Humanos, Igualdad Racial y Políticas para las Mujeres–, dirigidas a supervisar la observancia de los preceptos firmados en la Declaración Universal de 1948.

Fue osado y hasta pionero si se toma en cuenta el escenario mundial en que poquísimos países poseen mecanismos de ese porte y con tal fuerza política. El Estado brasileño, ampliado en la acepción gramsciana por la irrupción de fuerzas políticas de índole popular y democrática, incorporaba en el propio cuerpo ministerial una instancia encargada exclusivamente del trabajo de proteger y promover los derechos humanos. Se subvertía de esa forma la larga tradición histórica internacional en la que cabía al Estado únicamente el rol de perpetrador de las violaciones.

Lula apostó por los tres nuevos Ministerios como instancias de intervención horizontal permanente junto a las decenas de áreas de gobierno –justicia, educación, salud, cultura, trabajo, seguridad social, ciudades, desarrollo agrario, desarrollo social, medio ambiente, defensa, entre otras– en las cuales los temas universales de los derechos humanos deben ser estudiados y protegidos.

Los nuevos organismos han pasado a existir también como instancias de interacción colaborativa con los demás poderes republicanos y entes federados, funcionando como verdaderas ventanas de diálogo permanente con los movimientos sociales. Para que no hubiese duda, las tres secretarías especiales fueron ubicadas en el ámbito de la Presidencia de la República para reforzar su autoridad en el trabajo interministerial.

## 1. Escenario general

Algunos conceptos fundamentales sobre los derechos humanos precisan ser aquí recordados, así como recuperados los rasgos específicos de la formación histórica brasileña para que se pueda tener una comprensión adecuada de los avances recientes.

En el plano conceptual, cabe enfatizar que los derechos humanos son concebidos hoy mucho más como «construcción histórica» que como «derechos naturales», tal y como se entendían en su antiguo abordaje filosófico. Durante siglos, los pensadores se separaban en variantes teológicas o racionalistas de una misma vertiente iusnaturalista. Adjetivos como «intrínseco» e «inmanente» se utilizaban hasta la extenuación y hasta de forma redundante en la tentativa de fundamentar ontológicamente lo que serían, a final de cuentas, los llamados derechos humanos.

En el siglo XX, Norberto Bobbio y Hannah Arendt habían despuntado como los más reconocidos formuladores de una importante actualización conceptual. El pensador italiano sintetizó toda su amplia relectura de los clásicos involucrados en esa edificación teórica, lanzando una proposición clara y angular: el problema fundamental de los derechos humanos en nuestros días ya no está en fundamentarlos y sí en hacerlos efectivos. Su raciocinio traía ecos de la célebre frase de Marx, registrando que los filósofos habían interpretado el mundo de diferentes formas, cuando de lo que se trata en realidad es de transformarlo.

En esta misma dirección de concreción histórica avanzó Hannah Arendt al introducir una revolución en el enfoque del llamado derecho natural, sugiriendo otra lectura. Para la pensadora judío-alemana, exiliada en Estados Unidos, la base conceptual pertinente de los derechos humanos corresponde a una construcción política programática. En ningún lugar del planeta los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, como reza la sentencia lapidaria que encabeza los treinta artículos de la Declaración Universal de 1948. Para Arendt, nos volvemos libres e iguales porque así lo decidimos conscientemente. Es la comunidad humana la que, avanzando en su camino civilizador, alcanza la etapa de proclamar, por la vía política, la decisión colectiva y programática de caminar hacia el rumbo de la afirmación histórica de los ideales de igualdad y libertad.

En el siglo XXI brasileño, los derechos humanos no debutan con las ropas elegantes de una nación o Estado que haya avanzado satisfactoriamente en la prolongada construcción democrática, como Inglaterra, Estados Unidos y Francia, por ejemplo, que la desarrollaron desde las primeras revoluciones liberales.

Todo lo contrario. En Brasil, la democracia nunca había pasado de un lamentable malentendido, conforme a la ironía escandalosa de Sérgio Buarque de Holanda. En nuestra formación histórica, la esclavitud se extendió y echó raíces a lo largo de casi 350 años, adquiriendo dimensiones probablemente superiores a las de cualquier otro país, como lacra social, cultural y como peso decisivo en el proceso productivo.

¿Cómo hablar de derechos humanos en una tierra donde los esclavos eran comprados como objetos, por docenas, al desembarcar desde África como supervivientes de las fétidas bodegas del navío que el poeta bahiano maldijo con su fuerza de genio, increpando al auriverde pendón de su mástil? Un país donde la picota era instrumento cotidiano de tortura, en la plaza pública, para castigar o para disciplinar.

Todo lo contrario también porque, al lado de los horrores de la esclavitud, se verificó un permanente genocidio de naciones indígenas, como pocos en el mundo, siendo los primeros brasileños que Cabral avistó diezmados en una cifra que puede alcanzar los cinco millones. Ese exterminio duró siglos y fue operado tanto por el trabuco portugués del siglo XVI como por la saga sin gloria de los *bandeirantes*<sup>1</sup>, que hoy son glorificados en los nombres de vías, avenidas y escuelas, que incluyen entre ellos incluso el de asesinos.

En pleno siglo XXI aún son noticia las ocupaciones ilegales en tierras indígenas por *grileiros*<sup>2</sup> asesinos o por segmentos retrógrados de la agroindustria, que dejan un rastro sangriento y huellas de un poder judicial negligente, como mínimo, que termina convalidando la impunidad.

Todo lo contrario porque el inconformismo y las diferentes luchas por la libertad o por un poco de igualdad a lo largo de nuestra historia – Cabanagem, Balaiada, Canudos, Contestado, entre otras– tuvieron al sable como única forma de diálogo. O bien el «legislador Comblain», figura utilizada por Euclides da Cunha al denunciar el exterminio de los seguidores de Antonio Conselheiro, mencionando al fabricante belga de las carabinas llevadas por el Ejército al *sertão*<sup>3</sup> baiano en 1897 para escupir fuego sobre cinco mil miserables que clamaban tierra y justicia.

---

<sup>1</sup> Se denomina *bandeirantes* a los hombres que a partir del siglo XVI penetraban en los territorios interiores del continente partiendo de São Paulo. El nombre proviene de la palabra portuguesa *bandeira* (bandera) ya que se agrupaban usando banderas que los distinguían. La villa de São Paulo entonces no se encontraba en el litoral, sino enclavada sobre el altiplano. Así, aislados del comercio y sin alternativas económicas, los hombres pasaron a atacar a los indígenas para esclavizarlos y venderlos principalmente en regiones productoras de azúcar. Mientras que en la historia española y la de los países limítrofes a Brasil los *bandeirantes* son considerados como una especie de piratas de tierra firme, en Brasil los *bandeirantes* son reconocidos por haber llevado las fronteras de la América portuguesa mucho más allá de las establecidas en el Tratado de Tordesillas, por lo que definieron los límites actuales del territorio brasileño [N. del T.].

<sup>2</sup> *Grileiro* es un término con el que se designa a aquellas personas que falsifican títulos de propiedad para tomar posesión de manera ilegal de predios de propiedad pública o incluso privada [N. del T.].

<sup>3</sup> Región semiárida y poco poblada del nordeste de Brasil [N. del T.].

Siendo esa nuestra verdadera formación histórica –muy diferente del mito rosado de la Carta de Pero Vaz Caminha o de los romances de Alencar–, el Brasil que entró en el siglo XX podía ser comparado a una vasta tumba para los derechos humanos. El ambiente económico, social, político y cultural del país podría ser resumido en cuerpo y alma por el simple título de dos obras consagradas entre los grandes intérpretes: *Coronelismo, enxada e voto*, de Victor Nunes Leal, y *Quatro séculos de latifúndio*, de Alberto Passos Guimarães. Su lectura deja claro que el paisaje rural estaba dominado por el poder tiránico del gran propietario de tierra, que avocaba para su persona todopoderosa las funciones legislativas, judiciales y ejecutivas; por el patrimonialismo; por las farsas electorales grotescas, por el clientelismo y por la corrupción sistémica; por la proliferación de fuerzas armadas particulares; por la eliminación de vidas humanas de forma banal; por el ejercicio incluso del derecho medieval de dormir la primera noche con toda novia que se casase en sus dominios.

Como si no bastase, en aquel mismo siglo del Holocausto, Brasil aún sufriría el peso de dos largas dictaduras que modernizaron la intolerancia represiva de los siglos anteriores, introduciendo una delirante paranoia política de aversión al comunismo y a todos sus fantasmagóricos peligros. En ese ciclo más reciente, se pretendió satanizar al enemigo comunista, ampliando su ámbito hasta incluir en él la prédica del padre que repetía el Sermón de la Montaña, la presión del militar que exigía la entrada de Brasil en la guerra contra Hitler, la manifestación del estudiante que pedía una universidad mejor, la rebeldía del artista que se debatía para romper los grilletes de la censura.

La tarea histórica de Lula y de Dilma nada tenía de simple, por lo tanto, ni era de esperar el poder soñar con la perspectiva de resolver de la noche a la mañana todos los problemas, saldar deudas históricas y superar odios y prejuicios que se arraigan desde hace cinco siglos. Es verdad que desde octubre de 1988 cuando Ulyses Guimarães declaró promulgada la Constitución, discurso histórico en el que homenajeó a Rubens Paiva y condenó a sus verdugos, Brasil ya venía recorriendo dos décadas de una prometedor aurora democrática. Pero el avance institucional no estaba acompañado, ni de lejos, por un correspondiente impulso en el plano de los abismos de la desigualdad.

Es posible que el historiador del futuro registre como principal mérito de los gobiernos de Lula y Dilma el haber inaugurado la concreción de los cimientos económicos y sociales de la construcción democrática. En 2003, la democracia ya había avanzado bastante en sus aspectos institucionales desde el final de la dictadura. Pero nadie se había cuidado de introducir en ese proceso acumulativo un conjunto elemental de requisitos materiales en pos de la igualdad, palabra que vale como hilo conductor de toda la idea democrática.

El paso que debía darse era promover la irrupción de los más pobres en la arena de la política, que han de ser llamados con frecuencia para opinar sobre la formulación de las políticas públicas. Y eso solo se volvería realmente viable en un país donde todos tuviesen qué comer, dónde vivir, cómo estudiar, condiciones dignas para trabajar y una remuneración.

Tan drástico era el escenario de violaciones sucedidas diariamente en todos los rincones de Brasil, como la pesada herencia de quinientos años de autoritarismo político y exclusión social, que el nuevo gobierno no podría darse el lujo o cometer el error de subordinar las políticas de protección de los derechos humanos al juego de las disputas políticas y partidistas que conforman la rutina de la vida democrática.

Por eso, escapando a la regla general a tenor de la cual tantos seguidores incondicionales de los gobiernos de Lula y Dilma consideran sus éxitos como vectores de un cambio de dirección total en relación con todas las políticas y directrices del gobierno anterior, los responsables en materia de derechos humanos entre 2003 y 2012 siempre pretendieron concebir sus propuestas específicas como verdaderas políticas de Estado.

En otras palabras, se trataba, claramente, de introducir los cambios prescritos por las urnas del 2002, pero sin olvidar que la construcción histórica de los derechos humanos ha de ser proyectada en el tiempo a la manera de una nave que atravesará gobiernos de distintas orientaciones políticas en los años y décadas siguientes, siendo inadmisibles que cada uno de ellos convierta en terreno baldío lo que fue edificado en el periodo anterior.

Al ser presentado como el primero de los ministros de Derechos Humanos, aún antes de la toma de posesión de Lula, Nilmário Miranda declaró a la prensa que daría continuidad y perfeccionaría las innumerables iniciativas positivas del gobierno anterior. La Comisión Nacional de la Verdad no hubiese sido aprobada por el poder legislativo, en 2011, casi por unanimidad de las dos Cámaras, sin que ese empeño suprapartidista hubiese sido enfáticamente reiterado en los años siguientes, incluyendo el esfuerzo decisivo de la ministra Maria del Rosário en el trabajo de convencer al Parlamento.

De hecho, la historia está poblada por paradojas y contradicciones que raramente son captadas por las mentes obtusas que se extienden en el escenario político de derecha a izquierda. Una paradoja evidente se puede encontrar en lo que sucedió con la conciencia correspondiente a los derechos humanos durante la dictadura de 1964. Cualquier investigación de los documentos que registran movilizaciones sindicales, huelgas, luchas obreras y fuerzas comunistas traerá como resultado el descubrimiento sorprendente de que el asunto prácticamente no existía antes del golpe militar. Los textos y las campañas abordan la cuestión de los salarios, la reforma agraria, la nacionalización, el imperialismo, la explotación, la plusvalía y la revolución. Nunca los derechos humanos. O casi nunca.

La violación sistemática promovida por el Estado dictatorial, especialmente en lo tocante a los llamados derechos de primera generación –libertad de pensamiento, opinión y manifestación, censura, voto, organización sindical, participación política, represión y torturas–, hizo brotar un nuevo impulso movilizador y una nueva consciencia duradera sobre el tema.

Segmentos de la izquierda, que se habían mantenido alejados y desconfiados de un ideario que incorporaba tantos preceptos del liberalismo político, pasaron a cambiar de actitud, a romper dogmas ideológicos y a sumergirse en el esfuerzo de la afirmación de los derechos humanos, reconociendo, finalmente, que esa construcción política asimila e incluso sobrepasa muchos de los horizontes utópicos vislumbrados por el pensamiento socialista de todas las épocas.

Paradoja diferente a esa, pero igualmente paradoja, puede detectarse en el balance de los ocho años de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Si, por un lado, su gobierno abrazó o por lo menos se dejó seducir por el llamado Consenso de Washington, propiciando que los historiadores del futuro recuerden sus mandatos como años dorados para la privatización y la flexibilización de los derechos sociales, cabe reconocer que en ese mismo intervalo se dieron algunos pasos muy importantes en la sujeción del Estado brasileño a la observancia de los preceptos universales de respeto a los derechos humanos.

Fuera por su sensibilidad como intelectual y sociólogo, que fue exiliado político y amigo de muchas víctimas del terrorismo de Estado durante la dictadura de 1964, fuera por la influencia de colaboradores próximos que ya eran reconocidos como exponentes de la lucha en defensa de los derechos humanos –José Gregori, Paulo Sérgio Pinheiro, Celso Lafer, este último alumno y traductor de Arendt–, corresponde a Fernando Henrique el mérito de iniciar la pavimentación de una carretera que venía de antes, tal vez de 1988, pero que se basaba en apoyaturas precarias y segmentadas.

Merecen un mayor reconocimiento, como saldo del periodo de FHC, tres importantísimos avances: la propia creación de una *Secretaria de Direitos Humanos* en el ámbito del Ministerio de Justicia; la formulación por decreto presidencial de las dos primeras versiones del *Programa Nacional de Direitos Humanos* (PNDH) (1996 y 2002), sugerida por la ONU en la Conferencia de Viena (1993); y la elaboración y aprobación de las Leyes n. 9.140/1995 y 10.559/2002.

A través de la primera, el Estado brasileño pasó a reconocer formalmente su responsabilidad por las atrocidades cometidas durante el régimen dictatorial, al tiempo que creó la *Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos*. La segunda determinó la creación en el Ministerio de Justicia de una *Comissão da Anistia* destinada a promover la reparación

administrativa, financiera y simbólica de miles de brasileños a quienes la dictadura persiguió como enemigos. Ya en el primer mandato de Lula esta Comisión comenzó a recorrer Brasil en caravanas que rescataban la verdad histórica, pedían disculpas oficialmente por la violencia practicada por el Estado brasileño, homenajeban a los que habían luchado por la libertad y movilizaban a jóvenes que eran informados por primera vez sobre la historia que les había sido sustraída durante la formación escolar.

Un paso muy importante del periodo FHC fue el reconocimiento en 1998 de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con sede en San José, Costa Rica, para examinar y decidir sobre episodios de violación ocurridos en Brasil.

Conforme será reseñado en las páginas siguientes, Lula y Dilma avanzaron y garantizaron importantes saltos en la construcción de esa carretera interminable que se dirige a un Brasil del futuro, donde los derechos humanos pasarán a ser respetados satisfactoriamente.

Después de esos dos presidentes cabrá a los gobernantes posteriores agregar nuevos avances, como debe suceder siempre en la construcción democrática que reinventa la política en un proceso sin fin.

## 2. Avances desde 2003 a 2012

Los lectores habrán de perdonar el apresurado ritmo de la reseña que este artículo asumirá a partir de ahora, para no dejar de mencionar rápidamente ninguna de las muchas líneas de trabajo que han sido desarrolladas en el ámbito de la *Secretaria Especial de Direitos Humanos*, cada una de ellas merecedora de textos narrativos específicos. Esa aceleración es necesaria para que se pueda reservar un espacio al abordaje pausado del polémico PNDH-3, cuyo linchamiento, en el periodo de transición de 2009 a 2010, promovido por las fuerzas de los medios de comunicación y de la resentida derecha brasileña, representó el más fuerte ataque ideológico sufrido por el Gobierno de Lula en sus ocho años de mandato.

La evolución institucional de la *Secretaria Nacional de Direitos Humanos*, la *Secretaria de Direitos Humanos* (SEDH) a partir de 2010, puede comenzar a ser resumida por el registro de sus avances presupuestarios, de su contingente funcional, de su ramificación expansiva en los diseños del organigrama. Cuando adquirió carácter ministerial, en el primer día de mandato de Lula, tenía como presupuesto disponible cerca de 28 millones de reales. Ese montante crecería, año a año, hasta alcanzar cerca de 190 millones de reales en 2012, casi siete veces la cifra inicial.

Su contingente humano, compuesto de coordinadores, asesores y funcionarios que, en su mayoría, se dedican a la causa de los derechos humanos como una verdadera militancia política —velando muchas noches, trabajando en casa, sacrificando fines de semana, recorriendo cansados y peligrosos viajes—, saltó de 173 a casi 400 entre 2003 y 2010.

Téngase en cuenta también que, al final de difíciles negociaciones que exigieron casi dos años y la persistente dedicación del secretario ejecutivo Rogério Sottilli, hoy secretario de Derechos Humanos de la ciudad de São Paulo, la *Secretaria de Direitos Humanos* de la Presidencia de la República pasó a disponer de una amplia sede propia, librándose de los límites y problemas que derivaban del hecho de estar antes localizada en las instalaciones del Ministerio de Justicia, lo que inducía a la prensa a informaciones erróneas, atribuyéndole a aquella cartera el mérito o la responsabilidad de acciones que debían ser atribuidas a la SEDH.

Con vocación de espacio privilegiado para la interacción y el diálogo entre el Estado y los movimientos sociales, la Secretaría coordina y da soporte a siete órganos colegiados nacionales que reúnen en la misma mesa a los poderes públicos y a la sociedad civil: el *Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana* (CDDPH); el *Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente* (CONANDA); el *Conselho dos Direitos da Pessoa com Deficiência* (CONADE); el *Conselho Nacional dos Direitos do Idoso* (CNDI); el *Conselho Nacional de Combate à Discriminação* (CNCD); la *Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo* (CONATRAE); el *Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura* (CNPCT); la *Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos* (CEMDP); el *Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos* (CNEDH).

En diez años, su organigrama evolucionó desde un diseño relativamente simple a algo más complejo, en el cual el gabinete del ministro es guarnecido por una Secretaría Ejecutiva (un viceministro de hecho), una asesoría de prensa, una Defensoría Nacional de Derechos Humanos, la asesoría internacional y varias asesorías especiales. Les siguen cuatro secretarías bien estructuradas: Niño y Adolescente; Promoción y Defensa de los Derechos Humanos; Gestión (y cooperación internacional); Personas con Discapacidad, siendo esta una conquista del último año del Gobierno de Lula, cuando la Secretaría perdió el término «especial» y adquirió estatus definitivo como órgano esencial de la Presidencia de la República, alejando los riesgos de su supresión con la llegada de algún presidente poco sensible al tema.

Esa estructura participó en la realización de quince de las ochenta conferencias nacionales que Brasil pasó a organizar como nueva rutina institucional a partir de 2003. Esas conferencias implican la movilización directa

de millares (y hasta millones) de personas en los niveles municipal, regional y estatal, en el transcurso de varios meses de articulaciones y debates que preparan una etapa final celebrada en Brasilia durante dos o tres días. En esa culminación, el gran encuentro nacional cuenta casi siempre con la presencia del/a presidente/a de la República y de varios ministros vinculados específicamente a la materia, y se aprueban un conjunto de nuevas directrices que son llevadas a examen por los jefes de gobierno, fortalecidas por el sople de legitimidad que la presencia plural de liderazgos regionales y de cada segmento de las luchas populares asegura como un todo.

Merece la pena destacar especialmente la V, VI, VII, VIII y IX Conferencias Nacionales del Niño y del Adolescente; las I, II y III Conferencia de las Personas con Discapacidad; la I, II y III Conferencia de los Derechos de la Persona Mayor; mereciendo mención aparte la I y II Conferencias Nacionales de los Derechos de Gays, Lesbianas, Bisexuales, Travestis y Transexuales. Fue la primera y única experiencia mundial de un evento de ese género convocado por decreto oficial de la Presidencia de la República, configurando una clara apertura del Estado a segmentos vulnerables y hasta odiados por la fuerza de prejuicios aún fuertemente enraizados en la sociedad brasileña.

La XI Conferencia Nacional de Derechos Humanos, que aprobó en diciembre de 2008 el esquema general del PNDH-3, abordado más adelante, fue la segunda en la que el Ejecutivo Federal asumió el rol protagonista, coronando una larga serie iniciada en 1996 con la coordinación conjunta, hasta su octava edición, de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de los Diputados y de un fórum de entidades nacionales de la sociedad civil que militan en ese campo.

Debe registrarse también que el movimiento social relacionado con los temas de salud mental prácticamente exigió en 2010 que la *Secretaria de Direitos Humanos* fuese corresponsable de la preparación y conducción de la IV Conferencia Nacional de Salud Mental, anteriormente bajo la responsabilidad exclusiva del Ministerio de Sanidad, dentro del polo gubernamental.

Pasando al análisis individualizado de los organismos colegiados, el CDDPH es el más antiguo mecanismo institucional creado en Brasil para proteger los derechos humanos mediante una ley aprobada dos semanas antes del golpe de 1964. Su constitución se demoró años y durante la dictadura fue manipulado por el régimen para dar cobertura a todo tipo de violencia ejercida en los sótanos de tortura. Casos de asesinato y desaparición de opositores políticos (Odijas Carvalho de Souza, Stuart Angel, Olavo Hansen, Rubens Paiva y muchos otros) fueron examinados en sus reuniones, que siempre concluían en el archivo de las denuncias como improcedentes.

Restablecido a partir de 1985 por el ministro de Justicia Fernando Lyra, pasó a funcionar con alguna regularidad durante los años siguientes y, a partir del Gobierno de Lula, realizó sesiones prácticamente mensuales, discutiendo innumerables episodios de graves violaciones de derechos humanos en todos los rincones del territorio nacional. En 2010, se lanzó un voluminoso y bien cuidado libro que rescata toda la trayectoria de ese órgano colegiado, que desde hace varios años presiona al poder legislativo para aprobar un proyecto de ley que tramita desde hace casi veinte años y determina su transformación en Consejo Nacional de los Derechos Humanos, dotado de mayor estructura y más autoridad. Este libro puede ser obtenido en la *Secretaria de Direitos Humanos* de la Presidencia de la República.

La primera de las actividades del CDDPH que debemos destacar en la última década fue su enfrentamiento a las prácticas de trabajo esclavo en varios estados brasileños; de sus discusiones nació la propuesta de constituir la CONATRAE, creada en 2003. Otra cuestión que ha de ser destacada es el empeño persistente del Consejo a partir de 2005, periodo de gestión de Nilmário Miranda, en la investigación de decenas de episodios de grupos de exterminio en varios estados brasileños, incluyendo un caso grave que implicaba una red de farmacias en Fortaleza, Ceará.

Fueron también actividades que marcaron el trabajo del CDDPH en los últimos diez años:

- La avocación judicial a los tribunales federales del caso de la *Divisa do Medo* [Frontera del miedo], entre Paraíba y Pernambuco, para enfrentarse al grupo de exterminio que mató a más de noventa personas, con total impunidad, como reacción al asesinato de Manoel de Mattos, defensor de los derechos humanos y vicepresidente estatal del PT en Pernambuco. El caso permitió que los miembros del órgano colegiado obtuviesen en el Supremo Tribunal de Justicia una victoria histórica al concretar el primer caso de federalización de crímenes contra los derechos humanos de repercusión nacional e internacional, mecanismo que había sido introducido con la reforma del Poder Judicial de 2005, sin nunca haberse hecho efectivo, ni tan siquiera en el episodio de la ejecución de la misionera estadounidense Dorothy Stang en Pará.
- La reunión itinerante en Espírito Santo para presionar a los poderes públicos locales para poner fin al desastre en su sistema carcelario (seres humanos viviendo en contenedores, muertes y descuartizamientos, condiciones absolutamente insalubres, palizas, etc.), con repercusión en los organismos de protección de los derechos humanos de la ONU y de la OEA.

- El mismo tipo de presión e innumerables viajes a Rondônia exigiendo del poder público local el cumplimiento de decisiones de la OEA con respecto al presidio Urso Branco, escenario de innominables violaciones.
- Desplazamiento hasta el Morro da Providência, en Río de Janeiro, tras haber sido detenidos tres jóvenes por un teniente del Ejército y, en seguida, entregados a una facción del crimen organizado, que les causó una muerte salvaje, con el abandono de los cuerpos en la basura.
- Presión sobre el gobierno estatal de Rio Grande do Sul y el Ministerio Público Estatal, acusados de actos de criminalización de movimientos sociales, marcadamente tras un episodio de dura represión contra trabajadores rurales sin tierra en São Gabriel.
- Gestiones para proteger a los moradores de la ocupación Pinherinho, en São José dos Campos, alertando al poder judicial local y al Gobierno de São Paulo sobre la necesidad de buscar alternativas de solución pacífica del conflicto, como un esfuerzo para impedir las escenas intolerables de violencia que acabarían de hecho teniendo lugar en enero de 2012.
- Decenas de misiones al Mato Grosso do Sul para defender a los *guaraní-caiuvás*, sometidos a grave violencia en localidades como Antonio João (Ñanderu-Marangatu), Dourados (Paso Pirajú) y muchas otras, donde se repiten aún hoy asesinatos de líderes indígenas por pistoleros probablemente contratados por grandes hacendados ocupantes de las tierras.
- La prolongada investigación de las violaciones de derechos humanos durante la construcción de embalses e hidroeléctricas, solicitada por los líderes del Movimiento de Afectados por los Embalses (MAB) y concluida en 2010 con la publicación de un consistente informe con decenas de recomendaciones a los poderes públicos con vistas a la reparación y a la no repetición.

No hay espacio para narrar, en los límites de este artículo, otras actividades igualmente importantes desarrolladas por el CDDPH en su proceso de reuniones regulares y fortalecimiento institucional.

En cuanto al CONANDA, órgano colegiado y paritario que vela por la observancia de todos los dispositivos del *Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA), deben registrarse también indiscutibles avances en los últimos diez años, cuantificables en el vigor creciente de sus conferencias nacionales, que son antecedidas por grandes encuentros locales y estatales, movilizandoo consejeros tutelares, ONG, especialistas y poderes públicos de áreas relacionadas.

Contribuyó a ello la actuación eficiente de la *Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente* –de la estructura de la SEDH–, que abriga y da soporte al CONANDA, trabajando en sinergia con él sin perjuicio de las naturales y deseables tensiones democráticas que deben tener lugar entre quienes representan a los organismos del Estado y aquellos que hablan en nombre de la sociedad civil organizada.

Algunos escenarios de lucha importantes de esta década fueron:

- La formulación definitiva del Sistema Nacional de Atención Socioeducativa (SINASE) dirigido a la protección de los adolescentes en conflicto con la ley.
- Elaboración y aprobación del *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes na Convivência Familiar e Comunitária* [Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa de los Derechos de los Niños y Adolescentes en la Convivencia Familiar y Comunitaria], que dispone requisitos para la adopción y prioriza la alternativa de mantenimiento de los hijos en convivencia con los padres biológicos.
- Campañas sistemáticas de lucha contra la explotación sexual de niños y adolescentes, con movilizaciones especiales en las grandes ciudades en el periodo de carnaval.
- Acciones diversificadas para el fortalecimiento de la Red Nacional de Consejos Tutelares y de los Consejos Estatales y Municipales de Derechos del Niño.
- Aprobación en la IX Conferencia Nacional de un Plan Decenal de Defensa de los Derechos de ese segmento vulnerable.
- Colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo en el enfrentamiento sistemático al trabajo infantil.
- Preparación y coordinación, en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores, UNICEF y ONG internacionales, incluyendo la que es liderada por la reina Silvia de Suecia, del III Congreso Internacional de Lucha contra la Explotación Sexual de Niños y Adolescentes, realizado en el Riocentro en 2008, con la presencia de 170 países y 3.500 personas, el mayor evento realizado en el mundo con esa finalidad.
- La movilización persistente junto al poder legislativo para combatir los repetidos ciclos de embestida conservadora para reducir la mayoría de edad penal a dieciséis años.

- La proposición de una ley para refrenar los castigos físicos a niños, en colaboración con UNICEF y la red *Não bata, eduque* [No pegue, eduque], vinculada a la presentadora Xuxa. Cuando el anteproyecto de ley fue enviado por Lula a las Cámaras, la mayor parte de los organismos de prensa prefirió descalificar y ridiculizar la propuesta, bautizándola como «ley de la palmadita».

Los derechos de las personas con discapacidad también obtuvieron un gran avance en el curso de los gobiernos de Lula y Dilma. La creación de la *Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência* [Secretaría Nacional de Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad], en 2010, por elevación de categoría de la antigua coordinación, atendió a una antigua reivindicación del colectivo, que involucra cerca de 40 millones de personas en condición vulnerable.

La coordinadora de esa área en la SEDH tuvo un papel destacable en todo el debate internacional que condujo a la aprobación por la ONU de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2006, siendo Brasil uno de los primeros países en firmar su adhesión el día de su lanzamiento en Nueva York. Su ratificación por el poder legislativo tuvo lugar en 2008, obteniéndose en esa votación el quórum cualificado en las dos Cámaras, que confirieron a sus artículos la fuerza de norma constitucional conforme a lo previsto en la introducción de la Reforma del Poder Judicial de 2005.

El Consejo Nacional del sector, CONADE, por su parte, desarrolló una amplia campaña nacional titulada *Acessibilidade: siga essa ideia*, que promovió la adhesión pública de instituciones y gobiernos locales, además de personalidades, artistas e ídolos populares en un esfuerzo conjunto de sensibilización para eliminar barreras físicas, urbanas, arquitectónicas y, principalmente, prejuicios, que dificultan y hasta impiden la participación en la vida en sociedad a millones de personas con discapacidad o movilidad reducida.

En trece partidos de fútbol de los principales equipos brasileños, estos entraron en el campo con el logo de la campaña estampada en las camisetas, a la vez que gigantescas pancartas con el eslogan de la accesibilidad dieron la vuelta al césped bajo la mirada de 49 millones de espectadores en televisión y largas explicaciones de los comentaristas deportivos, en lo que puede ser visto como una operación gigante de la llamada educación en derechos humanos.

En materia de los derechos del anciano la SHD, siempre en estrecha interacción con el CNDI, además de concebir y coordinar todo el proceso de convocatoria de las conferencias nacionales sobre el tema, realizadas en 2006, 2009 y 2011, fue protagonista en la discusión y aprobación del Estatuto del Anciano por el poder legislativo federal en 2003 e incluso

formuló dos sucesivos Planes de Acción para la Lucha contra la Violencia hacia la Persona Anciana.

Dos episodios al menos tuvieron en este ámbito impacto internacional. El primero fue la realización en Brasil de la conferencia internacional Madrid+5 en 2007, que aprobó la Declaración de Brasilia, documento destinado a ser referencia para la articulación de ese colectivo en todos los países durante los años siguientes. Como prolongación, otra acción destacable fue la intervención brasileña en un seminario internacional en la sede de las Naciones Unidas en 2008 con motivo de la celebración del Día Internacional de los Derechos del Anciano, en el que el ministro de Derechos Humanos presentó como posición oficial de nuestro país una llamada para que se iniciasen los trabajos para convocar una convención de la ONU sobre los derechos del anciano, siendo el primer Estado en pronunciarse sobre el asunto con apoyo de Argentina y la discordancia de muchos países europeos.

El Consejo Nacional de Lucha contra la Discriminación vivió una ambigüedad institucional a partir de la creación de la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR), con estatus ministerial, en 2003 con la tarea de implantar el *Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial*, cuyas atribuciones coincidían en gran parte con las atribuidas anteriormente al CNCD. En diciembre de 2010, a través del Decreto n. 7.388, el CNCD sería reestructurado para ocuparse exclusivamente de las demandas relacionadas con la población LGTB.

Además de los consejos citados, están vinculados a la SEDH otros cuatro órganos colegiados, compuestos de manera compartida por representantes del poder público y de la sociedad civil: el CONATRAE, la *Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos*, el *Comitê Nacional para a Prevenção e o Combate à Tortura* y el *Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos*.

Creada por decreto presidencial durante la gestión de Nilmário Miranda, la CONATRAE fue responsable de la elaboración de dos sucesivos Planes Nacionales para la erradicación de esta violencia extemporánea, en 2003 y 2008. Siempre en estrecha colaboración con el Ministerio de Trabajo y su Grupo Especial de Fiscalización Móvil, promovió reuniones itinerantes en los estados más afectados por el problema e indujo a la creación de Comités Estatales y leyes estatales de combate.

La CONATRAE defendió el catastro nacional de explotadores de mano de obra en condiciones inhumanas («lista sucia» del Ministerio de Trabajo) de los incesantes ataques a favor de su eliminación, promovió cursos de capacitación a más de 600 jueces laborales y fiscales de área para una lucha más eficiente en cada estado, realizó en mayo de 2010, en Brasilia, un primer encuentro nacional con 400 representantes de los poderes públicos estatales

y federal y de las organizaciones de la sociedad civil con mayor protagonismo en esa lucha (*Pastoral da Terra*, la ONG *Repórter Brasil* y otras).

Entre sus principales éxitos está la aprobación por la Cámara de los Diputados, en mayo de 2012, durante la gestión de la ministra Maria del Rosário, de la PEC 438, en tramitación desde 2001, que prevé la expropiación de las tierras donde el trabajo esclavo sea expedientado por los agentes del Grupo Móvil.

El *Comitê Nacional para a Prevenção e Combate à Tortura* (CNPCT) fue creado por Lula en junio de 2006, como paso siguiente a la aprobación del Plan de Acciones Integradas para la Prevención y la Lucha contra la Tortura el año anterior, con el fin de propiciar la colaboración entre el gobierno federal y los poderes públicos estatales en la lucha contra esa persistente violación de los derechos humanos practicada desde hace siglos en Brasil y en casi todos los países del mundo.

Uno de los trabajos prioritarios del CNPCT es sensibilizar a las autoridades del poder público, especialmente del judicial, sobre el absurdo de que seamos un país donde la Constitución repele frontalmente ese crimen y que posee una Ley Federal n. 9.455, autoría de Hélio Bicudo, que prevé desde 1997 severas penas para quienes la practican, sin que resulte en la efectiva condena de los acusados por tales prácticas.

Además de la promoción de publicaciones, organización de seminarios, investigaciones y campañas publicitarias, el CNPCT tiene como prioridad desde 2007 la creación del Mecanismo Preventivo Nacional, recomendado por la ONU y exigido como compromiso a Brasil por haberse adherido a un protocolo adicional de la Convención contra la Tortura y otros Tratamientos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

Después de la prolongada tramitación dentro del gobierno al necesitar la creación de nuevos cargos y gastos que no contaban con previsión presupuestaria, ese mecanismo se tramitará en el poder legislativo y puede señalar el fin de la impunidad que se arrastra desde hace años. Sus integrantes poseerán la autoridad para realizar visitas no anunciadas a cualquier dependencia donde se sospeche –incluso mediante denuncias anónimas– de la comisión de ese crimen, sean comisarías, presidios, cuarteles, unidades socioeducativas o establecimientos psiquiátricos.

La *Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos* (CEMDP), creada durante el Gobierno de FHC mediante la Ley n. 9.140/1995, conforme a lo ya mencionado, tuvo un funcionamiento regular y una mayor estructura funcional en los gobiernos de Lula y Dilma. Asumió un fuerte protagonismo con la publicación en 2007 del libro-informe *Direito à memória e à verdade*, que desencadenó la disputa política que resultaría

en 2012 en la conquista de la Comisión Nacional de la Verdad (su trabajo volverá a ser abordado más adelante, en la parte relativa al PNDH-3).

Como saldo de sus actividades debe ser destacada la participación en decenas de comitivas en la región del Araguaia y el Parque Nacional del Iguazú para buscar restos mortales de desaparecidos políticos. En los últimos años del Gobierno de Lula, la CEMDP decidió reexaminar algunas de sus decisiones anteriores y reconoció la responsabilidad del Estado brasileño por el asesinato del padre João Bosco Penido Burnier, en Mato Grosso; del líder sindical Nativo de Natividade, en Goiás; y de la secretaria Lyda Montero, asesinada en un atentado con bomba en el Consejo Federal de la *Ordem dos Advogados do Brasil* (OAB), en Río de Janeiro, en represalia por acciones de la entidad en defensa de los derechos humanos.

Consiguió atender, finalmente, la antigua reivindicación de familiares de muertos y desaparecidos para que fuese creado un Banco de ADN, que almacenase la recogida de sangre de parientes consanguíneos próximos aún vivos, para la comparación en futuros descubrimientos de restos mortales de desaparecidos políticos. Con ese trabajo de ciencia genómica, contratado con laboratorios especializados, fue posible eliminar toda incertidumbre sobre uno de los esqueletos rescatados en la región del Araguaia en 1991 y que se atribuía al líder estudiantil cearense Bergson Gurjão Farias. Sus restos mortales fueron entonces trasladados para su sepultura en Fortaleza –a bordo de un avión cedido por la Aeronáutica y por tierra en un camión del Cuerpo de Bomberos– para un masivo acto público y un funeral en los que recibió las honras de héroe de la lucha por la libertad.

El *Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos* (CNEDH) fue creado al inicio de 2003, durante la gestión de Nilmário Miranda, de conformidad con orientaciones de la ONU de conmemorar el periodo 1995-2004 como década de la educación en derechos humanos. Al final de varios seminarios, encuentros regionales y debates entre gestores del poder público, especialistas y entidades vinculadas a la defensa de esos derechos, se redactó el primer *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*, publicado en 2006. Este establece concepciones, principios, objetivos, directrices y líneas de acción en cinco ejes: educación básica, educación superior, educación de los agentes del Estado (principalmente en área de seguridad pública y justicia), educación no formal y medios de comunicación.

Ese Comité, siempre en sintonía con la coordinación que le da soporte en la estructura de la SEDH, celebró en diciembre de 2006 un congreso internacional sobre el tema, con una conferencia de apertura impartida por Marilena Chaui y un discurso del presidente Lula, que reafirmó el compromiso de su gobierno con todas las temáticas de los derechos humanos, en especial con la agenda estratégica a largo plazo de construcción de nuevos

valores en la propia sociedad así como en el seno del poder público en pro de una convivencia humana basada en la solidaridad, en el respeto a la diversidad y en el combate a todas las formas de violencia.

Además de ese congreso, el trabajo de la SEDH y del Comité durante muchos años han dado frutos realmente importantes, que han contribuido a conformar un Brasil más permeable a los derechos humanos en los próximos años y décadas. Uno de ellos fue la aprobación en 2012 por el Consejo Nacional de Educación, durante la gestión del rector Antonio Carlos Caruso Ronca, que contó con el apoyo del ministro Fernando Haddad y la aprobación del ministro Aloizio Mercadante, de las *Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação em Direitos Humanos*, que inducirán a estados, municipios y establecimientos federales de educación a introducir esa temática en sus planes de estudio, con proyecciones en la educación preescolar.

Otro marco importante fue la toma en consideración por el Consejo Federal de la OAB de la propuesta de la SEDH de que el Examen Unificado de Orden, al que los licenciados en Derecho se presentan necesariamente para obtener el carnet y estatus de abogado, incluyese obligatoriamente cuestiones sobre derechos humanos, hecho que promoverá un verdadero salto en el abordaje de esos temas en los cursos de Derecho en todo el país.

En 2008, como parte de la celebración brasileña de los sesenta años de la Declaración Universal, fue lanzada la revista *Direitos Humanos*, con una tirada de 10.000 ejemplares en portugués y quinientas en español. Distribuida gratuitamente a una amplia red de gestores, autoridades de los tres poderes, en los tres entes federados, y entre gran parte de la militancia de base de la sociedad civil, la revista ya ha tenido ocho ediciones.

Esta publicación reúne análisis, textos de reflexión y entrevistas con reconocidos especialistas, militantes o artistas comprometidos con esa lucha: Augusto Boal, Baltasar Garzón, Belisário dos Santos Jr., Boaventura de Souza Santos, Camila Pitanga, Cezar Brito, Chico César, Dalmo Dallari, Dira Paes, Eduardo Luiz Duhalde, Ela Wiecko, Fábio Comparato, Flávia Piovesan, Giuseppe Cocco, José Geraldo de Souza Jr., José Gregori, Letícia Sabatela, Lindgren Alves, Marcio Pochmann, Marco Antonio Barbosa, Maria Victoria Benevides, Marilena Chaui, Mary Robinson, Navi Pillay, Nilmário Miranda, Paulo Betti, Paulo Carbonari, Paulo Sérgio Pinheiro, Paul Singer, Rubens César Fernandes, Sergio Haddad, Sílvia Pimentel, Thiago de Mello, Venício Lima, Victor Abramovich, Zezé Mota y muchos otros.

Otra iniciativa osada y pionera, que ha conocido gran éxito, fue la creación de la *Mostra Cinema e Direitos Humanos na América do Sul*, con patrocinio de PETROBRAS, apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y producción conjunta con el Ministerio de Cultura a través de la *Cinemateca Brasileira*. La muestra comenzó en 2006 en solo cuatro

capitales (Belo Horizonte, Brasilia, Río de Janeiro y São Paulo) y se fue expandiendo año tras año, hasta alcanzar todas las capitales brasileñas en 2012, hecho único entre los festivales de cine en nuestro país. Ha atraído a decenas de miles de personas a centenas de películas que versan sobre las diferentes y justas causas de los derechos humanos.

En esa misma línea de llevar una nueva conciencia de lo que deben ser los derechos humanos, en particular para la gran masa de ciudadanos aún prisionera de la vieja cantilena derechista de que se trata de defender a delincuentes, la SEDH promovió, el 10 de diciembre, aniversario de la Declaración Universal, cinco grandes actuaciones musicales en espacios públicos patrocinadas por PETROBRAS.

En los palcos montados en Río de Janeiro (en 2006 para 20.000 mil personas), Salvador (en 2007 para 100.000 personas), Brasilia (en 2008, para 20.000 personas), Recife (en 2009, para 100.000 personas) y Belo Horizonte (en 2010, para 50.000 personas) intervinieron decenas de artistas y grupos musicales, como Antonio Nóbrega, Arnaldo Antunes, Beth Carvalho, Chico César, Daniela Mercury, Elba Ramalho, Elza Soares, Emílio Santiago, Fernanda Takai, Gabriel o Pensador, Geraldo Azevedo, Gilberto Gil, Ilê Aiyê, Hamilton de Holanda, Lenine, Lô Borges, Luiz Melodia, Margareth Menezes, Mônica Salmaso, Moraes Moreira, MV Bill, Olodum, Sandra de Sá, Sérgio Ricardo y Zeca Baleiro.

El último de esa serie de conciertos tuvo lugar en Belo Horizonte y fue cerrado con un homenaje a Milton Nascimento, durante el cual cantó al lado del cubano Pablo Milanés. En cada edición, en los intervalos entre las canciones, los artistas leían los artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos o estimulaban a la multitud a luchar por el respeto integral de los mismos.

Integrando ese amplio esfuerzo de construcción de una agenda positiva en torno a los derechos humanos, ya que el tema surge casi siempre envuelto en dolor, lágrimas y sangre, creció cada año durante los gobiernos de Lula y Dilma la amplitud y el vigor de la solemnidad de la entrega del Premio Nacional Derechos Humanos, instituido en 1995 para homenajear a personas e instituciones que destacan en esa lucha.

En diciembre de 2009, la emoción de esa ceremonia, que coincidió con la firma por parte de Lula del decreto del PNDH-3, alcanzó su punto más alto cuando la ministra Dilma Rouseff se presentó por primera vez en público sin la peluca utilizada durante su tratamiento contra el cáncer linfático. Le tocó a ella entregar el premio de la categoría «Derecho a la memoria y a la verdad» a Ines Etienne Romeu, su amiga desde la juventud militante en Belo Horizonte y única superviviente de la *Casa da Morte de Petrópolis*, donde eran ocultados y torturados hasta la muerte los presos

políticos condenados a la desaparición por el DOI-Codi y por el Servicio Secreto del Ejército, en los años más sombríos del terrorismo de Estado.

Vale la pena destacar también la realización en julio de 2008 por parte de la SEDH, en São Paulo, en colaboración con el Instituto Ethos, de un gran encuentro entre el presidente de la República y los presidentes, directores y cuerpo gerencial de las mayores empresas de todo Brasil para firmar compromisos comunes en defensa de los derechos humanos, evento absolutamente sin parangón en ningún otro país.

Tras un acto de apertura que reunió a más de quinientas personas y donde intervinieron el gobernador José Serra y el presidente Lula, tuvieron lugar paneles simultáneos con la presencia de ministros y dirigentes de empresas para debatir y planear iniciativas de promoción de los derechos humanos en temas relacionados con el niño y el adolescente, los derechos de la mujer, la igualdad racial, las personas con discapacidad y la lucha contra el trabajo esclavo.

En 2007, tras iniciar su segundo mandato, el presidente Lula articuló un amplio plan de acción titulado Agenda Social, que ponía en relación a casi todos sus Ministerios en un trabajo colaborativo que debía operar como verdadero contrapunto del *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC).

La SEDH fue designada para coordinar tres importantes ejes de esa Agenda Social:

- Compromiso Nacional por la Erradicación del Déficit de Inscripciones en el Registro Civil de Nacimientos, que redujo la tasa medida por la ONU del vergonzoso nivel del 21 por 100 en 2003 (menores no registrados hasta completar quince meses) a menos del 5 por 100 actual, nivel a partir del cual las Naciones Unidas ya no consideran que exista déficit. Esa victoria espectacular, que los medios de comunicación siempre fingieron ignorar, supuso reuniones de Lula con todos los gobernadores de la Amazonia y del Nordeste, campañas publicitarias de elevado coste, amplias colaboraciones institucionales y movilizaciones colectivas para registrar menores en regiones muy remotas.
- Compromiso por la Inclusión de las Personas con Discapacidad, que supuso la multiplicación de establecimientos para fabricar ortesis y prótesis, el aseguramiento de la accesibilidad en el entorno de las escuelas y la creación de salas multifuncionales en su interior, avanzando también en la calificación y empleabilidad de personas con discapacidad, etc.
- Compromiso por la Reducción de la Violencia contra Menores y Adolescentes, que supuso cuarenta y siete acciones e implicó a catorce

Ministerios, constituyendo el mayor plan intersectorial de lucha contra esta cuestión desde la vigencia del ECA. Sus principales acciones han sido: la implantación del *Observatório Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente* [Observatorio Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente]; el proyecto *Na Medida Certa*, dirigido a la protección de adolescentes en conflicto con la ley y la implementación del ya mencionado SINASE; el proyecto *Caminho pra Casa*, vinculado a la cuestión de los orfanatos y la observancia del Plan Nacional del Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria; el *Projeto Bem me quer*, [Bien me quiere] para la defensa de los niños y adolescentes que viven en situación de riesgo.

La Defensoría Nacional de los Derechos Humanos fue instituida y fortalecida durante el Gobierno de Lula, recibiendo en 2010 la responsabilidad de coordinar el exitoso servicio del *Disque 100* [Marque el número 100], que anteriormente estaba dirigido exclusivamente a sucesos que implicarían a menores. Amplió su ámbito a partir de entonces a todos los tipos de violación de derechos humanos y adquirió una mayor estructura y nuevos recursos presupuestarios en la gestión de la ministra Maria do Rosário, durante el Gobierno de Dilma.

Ese área se encarga de dar respuesta a las graves violaciones aún presentes en la cotidianeidad de nuestro país: asesinatos y muertes de menores indígenas, torturas en el sistema socioeducativo y en las prisiones, amenazas y eliminación de defensores de derechos humanos, entre otros. Fortalecidos, esa Defensoría y el *Disque 100* prosiguen con la gradual construcción de un amplio sistema nacional de protección, que inició su andadura a partir de 1996 con los *Centros de Referência y Balcões de Direitos* [Ventanillas de Derechos]. Distribuidos por las áreas donde es menos frecuente la presencia de los mecanismos de control y cumplimiento de la ley, esos centros y ventanillas atendieron cerca de 1.200.000 situaciones de emergencia entre 2003 y 2010.

En la actual gestión de la ministra Maria do Rosário se promovió la unificación de tres programas diferentes de protección a personas amenazadas, que habían sido creados y fortalecidos a partir de 1999: el *Programa de Assistência a Vítimas e testemunhas Ameaçadas* (PROVITA), que hasta 2010 había protegido a 4.512 personas y atendido 10.541 casos; el *Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte* (PPCAAM), creado en 2003, que hasta 2010 había protegido a 4.873 personas; el *Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos*, estructurado a partir de 2004, que atendió a más de trescientos militantes amenazados y promovió un seminario con la presencia de la alta comisaria de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la sudafricana Navi Pillay.

Otras dos líneas inéditas de trabajo iniciadas durante el Gobierno de Lula merecen ser recogidas. Una de ellas fue la creación en la SEDH de una coordinadora de informaciones e indicadores en derechos humanos. Mediante la colaboración con el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE), consiguió introducir en las más importantes investigaciones de ese órgano (*Pesquisa de Informações Básicas Municipais –MUNIC–*, *Pesquisa nacional por Amostra de Domicílios –PNAD–* y Censo 2010) nuevas cuestiones para evaluar las temáticas de los derechos humanos, como las relacionadas con los matrimonios entre personas del mismo sexo, la condición de los ancianos, las personas con discapacidad e incluso sobre la identidad religiosa. En esa misma dirección, la SEDH contrató en 2008 una amplia investigación nacional sobre la percepción de los derechos humanos, cuyos resultados fueron presentados en la publicación *Direitos Humanos: percepções da opinião pública (análises de pesquisa nacional)*<sup>4</sup>.

La otra línea pionera de trabajo fue la programación de una serie de reuniones y seminarios con profesionales en materia de seguridad pública (comisarios, policías militares, policías civiles, agentes penitenciarios, policías federales y otros), en varios estados, con vistas a deshacer antiguos bloqueos que alejan a los agentes de una asimilación positiva de lo que son los derechos humanos. Ese esfuerzo se plasmó en la presentación, en diciembre de 2010, mediante la colaboración entre la SEDH y el Ministerio de Justicia, de las «Directrices Nacionales de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de los Profesionales de la Seguridad Pública».

Luiz Inácio Lula da Silva, después de concluido su mandato presidencial, siempre que es preguntado sobre sus mejores recuerdos del periodo, raramente deja de citar las veces en que recibió en el Palacio del Planalto grandes delegaciones de personas afectadas por la lepra y de los llamados sin techo.

El primero de esos dos grupos está articulado en una entidad aguerrida y eficiente, denominada *Movimento de Reintegração das Pessoas Afetadas pela Hanseníase* (MORHAN). Como resultado de sus reuniones con el presidente, en 2007 fue enviada al Parlamento una medida provisional que garantizó una indemnización mensual vitalicia para todos aquellos que habían sido mantenidos segregados en leproserías y colonias después de la fecha en que la Organización Mundial de la Salud prohibió ese tipo de segregación. La SEDH fue la sede de una fuerza integrada por profesionales de varios Ministerios, que examinó más de 11.000 requerimientos para recibir el beneficio, número muy superior a los 4.000 estimados durante las negociaciones entre el MORHAN y el gobierno federal.

---

<sup>4</sup> Disponible en: [http://portal.mj.gov.br/sedh/biblioteca/livro\\_percecoes/percecoes.pdf](http://portal.mj.gov.br/sedh/biblioteca/livro_percecoes/percecoes.pdf). Acceso el 2 abril de 2013.

En cuanto a la población sin techo, el Ministerio del Desarrollo Social y de Lucha contra el Hambre ya había acompañado y apoyado la celebración de dos encuentros nacionales de personas en esa situación en 2005 y 2009, cuando comenzó a ser elaborada una política nacional para el colectivo. Esa política nacional fue oficializada por decreto del presidente de la República en diciembre de 2009, y se instituyó un Comité Intersectorial de Acompañamiento y Monitoreo de la Política Nacional para la Población Sin Techo que quedó asignado a la SEDH por demanda del propio movimiento. Fue aprobada también la creación de un *Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua* [Centro Nacional de Defensa de los Derechos Humanos para la Población en Situación de Calle], con sede en Belo Horizonte.

Una parte importante de las actividades de la SEDH se ha dirigido cada vez más hacia el ámbito de las relaciones internacionales. Varias delegaciones y el propio ministro necesitan viajar a Ginebra para presentar informes periódicos sobre la situación de los derechos humanos en nuestro país, previstos en tratados firmados por Brasil: Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención contra la Tortura, Convención sobre los Niños, entre otros, además del más reciente mecanismo del Examen Periódico Universal.

También con alta frecuencia es preciso estar presente en Washington o en Costa Rica para presentar la posición del Estado brasileño frente a los casos que son llevados a la Comisión de Derechos Humanos de la OEA, o a su Corte, por ciudadanos, víctimas y entidades que proclaman la violación de artículos y preceptos consagrados en la Declaración Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), responsabilizando al poder público nacional.

Casos como el de la Guerrilla del Araguaia, de la Cárcel Urso Branco de Porto Velho, de Damião Jimenez (muerto a causa de las torturas sufridas en un asilo de ancianos de Ceará) y varios otros requieren viajes, la elaboración de alegatos y de la defensa oral, exigiendo muchas veces semanas y meses de debate interno en el gobierno para establecer un consenso o algún tipo de composición antes de firmarse un posicionamiento oficial.

En el ámbito de Mercosur, la SEDH propuso en 2005, bajo la gestión de Nilmário Miranda, la celebración de un encuentro semestral titulado Reunión de Altas Autoridades y Cancillerías del Mercosur y Países Asociados, que ya ha celebrado más de veinte sesiones, siempre en el país que ocupa la presidencia *pro tempore* del bloque. Durante uno o dos días son debatidos temas y se intercambian informaciones con vistas a una actuación unificada y al establecimiento de colaboraciones en cuestiones

como el derecho a la memoria y a la verdad, niños y adolescentes, ancianos, LGTB, personas con discapacidad, etc.

La SEDH sirve de sede también a la Autoridad Central Administrativa Federal (ACAF), organismo que se orienta por las normas de tres convenciones de La Haya, que regula las prácticas de adopción internacional de niños y adolescentes, fijan los procedimientos y las cautelas exigidas para asegurar el bienestar de los niños y discuten sobre las condiciones en que los países deben promover obligatoriamente la repatriación.

Un caso de elevada repercusión en Brasil y en Estados Unidos, susceptible de provocar daños irreparables al niño, ocurrió con Sean Goldman, nacido en Estados Unidos, de nacionalidad estadounidense, que fue traído a Brasil por su madre brasileña en condiciones que significaban una nítida violación de los derechos del padre estadounidense. Se produjo entonces otro de aquellos episodios en los que las emisoras de radio y televisión estadounidenses organizaron una especie de cruzada nacional por la repatriación, en tanto que las emisoras de Brasil lanzaron una campaña asentada en falsos presupuestos de patriotismo, ignorando que el padre norteamericano tenía como derecho inalienable el ejercicio de la patria potestad tras la muerte de la madre brasileña en el curso de un segundo parto.

Las relaciones internacionales vinculadas a la defensa de los derechos humanos también se intensificaron al mismo nivel que el nuevo semblante asumido por Brasil en la arena mundial durante el Gobierno de Lula. Habían llegado demandas de ayuda, asistencia y cooperación de forma creciente a la SEDH, y esta asumió varios proyectos de cooperación Sur-Sur con países como Guinea-Bissau, Cabo Verde, El Salvador y Haití en distintas áreas de sus atribuciones.

Merecen mención, finalmente, iniciativas como la invitación para que el juez español Baltasar Garzón visitase Brasil dos veces para divulgar los procedimientos que permitieron la prisión de Pinochet en Londres en 1998, así como para sensibilizar a los medios de comunicación brasileños sobre la importancia de las cuestiones vinculadas al derecho a la memoria y a la verdad, visitas que formaron parte de la estrategia victoriosa de la SEDH rumbo a la conquista de la *Comissão Nacional da Verdade* en 2012.

La SEDH también invitó y promovió la visita a Brasil, para participar en seminarios, reuniones con los poderes públicos y visitas a los estados para contactar con la sociedad civil, de dos sucesivas altas comisarias de la ONU para los Derechos Humanos, Louise Arbour y Navi Pillay. Apoyó también la venida a Brasil, para una sesión itinerante en Brasilia, de los jueces que componen la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Promoviendo aquí el examen de casos no brasileños, ese tribunal buscaba divulgar sus trabajos ante miembros del poder judicial brasileño, abogados,

entidades de defensa de los derechos humanos y estudiantes de las áreas de derecho y relaciones internacionales.

### 3. El PNDH-3 y su impacto

El llamado presidencialismo de coalición, presente hace muchos años en la vida política brasileña y sin el cual parece ser imposible el establecimiento de una razonable gobernabilidad, se refleja en la composición de un órgano colegiado de ministros que ostenta una amplia pluralidad política, partidaria e ideológica.

El inevitable reparto de las áreas de gobierno entre partidos con intereses propios e idearios muy alejados a aquél que es defendido por quien ocupa la presidencia –sin el cual el gobierno no alcanza la mayoría parlamentaria para aprobar sus propuestas– crea un ambiente de delicadas y difíciles negociaciones internas en los múltiples temas que ponen en relación los derechos humanos con algunos de los otros Ministerios.

La tensión con el área de Agricultura en temas como los derechos de los trabajadores rurales sin tierra o respecto de la deforestación y utilización abusiva de pesticidas; los roces con el área de Minas y Energía en asuntos como la protección de los derechos de los afectados por los embalses; y los enfrentamientos con el Ministerio de Relaciones Exteriores respecto de la mejor forma de responder a la denuncias presentadas por la sociedad civil al Sistema Interamericano de Derechos Humanos son algunos ejemplos de las divergencias comunes, que exigen meses de negociación para llegar a algún término de acuerdo o para que la Presidencia arbitre la posición que debe seguirse.

Desavenencias de ese tipo, como es sabido por todos, están en la raíz del ataque lanzado por los medios de comunicación opositores y por la derecha brasileña contra el III Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH-3), en una carga rabiosa y repleta de distorsiones y prejuicios, que se desencadenó en los últimos días de 2009.

Una divergencia insalvable entre las áreas de Defensa y de Derechos Humanos llevó al estallido de ese ataque, en un episodio que solo puede ser comprendido si se toma en cuenta la desigual evolución de los dos segmentos respecto de un tema hasta entonces prohibido. Si bien el equipo responsable del área de Derechos Humanos se sentía fortalecido y avanzaba con desenvoltura en el rescate oficial de la verdad sobre lo que fue la dictadura de 1964, sintiéndose legitimado en ese impulso por toda la historia del PT y por el propio programa que había llevado a Lula a la victoria de 2002, el ambiente en Defensa aún era el de un departamento que no

había logrado ejecutar con el coraje necesario el exorcismo de un pasado incómodo, tal y como ya lo habían conseguido hacer países como Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia.

Desde agosto de 2007, el lanzamiento, en un acto público presidido por Lula en el Palacio del Planalto, del voluminoso libro-informe *Direito à memória e à verdade*, había sido digerido de modo disciplinado por las Fuerzas Armadas, a pesar de que algunos miembros del alto mando hubiesen apoyado la manifestación de minúsculos grupos de militares retirados que glorifican, aún a día de hoy, no solo el régimen dictatorial sino también todo su rastro de violaciones de derechos humanos. Respetando una especie de pacto de silencio en vigor desde hace décadas, los propios medios de comunicación intentaron reducir la dimensión de episodios importantes de insubordinación, como el patrocinado por un general del Alto Mando del Ejército, que acabaría siendo apartado por el ministro de Defensa.

El libro *Direito à memória e à verdade* había sido el punto de partida de un programa llevado a varios estados, que incluyó la producción de otros libros complementarios (todos incluidos en la bibliografía presentada al final) y una ruta de exposiciones, seminarios, debates e instalación de memoriales arquitectónicos y placas rescatando la verdad sobre los horrores de la represión política a partir de 1964 y homenajando a los que habían muerto luchando por la libertad.

En cerca de setenta ciudades se organizaron exposiciones (en universidades, centros comerciales, plazas públicas, estaciones de metro) que resumían en textos breves y fotos gigantescas los principales episodios de lo que fue la dictadura y la lucha de resistencia contra ella. Se habían implantado hasta 2012 nada menos que veinticuatro paneles permanentes y monumentos homenajando a decenas de muertos y desaparecidos políticos en sedes como la Asamblea legislativa de Pernambuco (Davi Capistrano), la Asamblea legislativa de Santa Catarina (Paulo Wright), la Asamblea legislativa de Rio Grande do Norte (Luis Inácio Maranhão Filho), la Universidad de Brasilia (Honestino Guimarães), la plaza central de Río de Janeiro (Edson Luiz de Lima Souto), la plaza central de Recife (sacerdote Henrique), el Club de Regatas Flamengo (Stuart Angel Jones), la Asociación Brasileña de Prensa (Mário Alves), el Liceu Maranhense (Ruy Frazão), la orilla del río Guaíba (Manoel Raimundo Soares).

Con ese delicado telón de fondo —una área del gobierno avanzando y multiplicando iniciativas que buscaban alcanzar como meta la instalación de una *Comissão Nacional da Verdade*, mientras que otra área, mucho más antigua y con un contingente enorme, seguía resistiéndose a promover un sereno paso de página mediante la admisión de todos los errores de ese pasado reciente— se puede entender mejor la controversia del PNDH-3.

No cabe duda de que el ataque al documento partió de dentro del propio gobierno y que los propios medios de comunicación opositores aprovecharon para estructurarlo y ampliarlo, intentando producir una profunda crisis institucional con los ojos puestos en las elecciones de 2010 en las que esos monopolios empresariales de comunicación de masas preferían evitar la victoria de Dilma.

Cualquier análisis maniqueo de aquel episodio no ayuda en nada. Las Fuerzas Armadas de hoy están constituidas por millares de brasileños que dedican sus vidas y hasta sacrifican la comodidad familiar en duras misiones de defensa y protección de un país gigante, que despierta una fuerte codicia en las potencias hegemónicas. La institución militar ha demostrado una disciplinada actitud de respeto a las normas constitucionales implantadas en 1988 y merece ser respetada por todas las personas de bien. Se les reconocerá aún más cuando demuestren el coraje necesario para llevar a cabo la separación entre la paja y el trigo.

Pero todavía no han sido capaces de comenzar a dar los pasos necesarios para extinguir cualquier duda respecto de su genuina identidad democrática. Durante el Gobierno de FHC, en 1999, los tres Ministerios militares fueron unificados en el Ministerio de Defensa, con un civil al mando. Fue un paso necesario y positivo, pero incompleto por lo menos en tres aspectos básicos: (1) la nueva institucionalidad fue claramente ambigua a la hora de revertir las resistencias castrenses y los jefes de las Fuerzas Armadas siguieron reportándose directamente al presidente de la República; (2) faltó coraje para avanzar en el indispensable enjuiciamiento histórico, político, ético y judicial tanto de las atrocidades cometidas en los sótanos de tortura como de la insubordinación constitucional contenida en el propio acto de deponer a João Goulart por las armas y (3) no se inició el necesario y profundo vuelco en todas las etapas de la educación militar para sustituir la reaccionaria doctrina de seguridad nacional, armazón ideológico típico de la polaridad existente en la Guerra Fría, por unos adecuados cursos de derecho constitucional y materias que versen sobre los preceptos básicos de los derechos humanos.

En el segundo mandato de Lula, se dio el primero de esos pasos, mientras que el tercero, a pesar de estar aprobado, aún no ha sido implementado de modo satisfactorio hasta el día de hoy. En cuanto al segundo, el informe final de la *Comissão Nacional da Verdade* deberá proponer recomendaciones para que los tres poderes de la República se dividan entre sí las tareas necesarias para concluir el cumplimiento de todos los requisitos de la llamada justicia de transición, liberando a Brasil para avanzar sin obstáculos rumbo a su pujante futuro de consolidación democrática.

Si el tema de la represión política fungió como verdadero detonante del ataque conservador contra el PNDH-3, los propios medios de comunicación reaccionaron del mismo modo, expandiendo el blanco a otros puntos del programa: el derecho a la unión civil para la población LGTB; la recomendación de que las Administraciones federales no ostentasen símbolos religiosos para no herir la laicidad del Estado; la creación de mecanismos de solución pacífica de conflictos para evitar la repetición de masacres como la de Corumbiara y Eldorado de Carajás, así como el asesinato de defensores de derechos humanos, como el de la religiosa estadounidense Dorothy Stang. Y otros asuntos.

La más grosera distorsión cometida durante ese linchamiento mediático fue patrocinada por la *Associação Brasileira de Rádio e Televisão* (ABERT), que desarrolló durante días, en horario de máxima audiencia, un cuadro-resumen de lo que supuestamente proponía el PNDH-3. La asociación empresarial de propietarios de TV y Radios informó, por ejemplo, que se crearía una «comisión del gobierno» para decidir qué programas defendían y qué programas atacaban los derechos humanos, cuando el texto en realidad incluía: «Elaborar criterios de acompañamiento editorial con el fin de crear un *ranking* nacional de instrumentos de comunicación comprometidos con los principios de los derechos humanos, así como los que cometen violaciones»<sup>5</sup>.

O sea, la tal «comisión del gobierno» era pura invención de las emisoras que ejercen el monopolio de la comunicación de masas. Una propuesta que podría haber sido leída como una invitación para firmar colaboraciones y hasta para premiar buenos programas, fue repelida como una verdadera amenaza chavista o comunista. Se anticipaba, de esa forma, la radicalización que estos instrumentos manifestarían en 2012, cuando los medios de comunicación impusieron de forma histórica, al propio Supremo Tribunal Federal, un juicio que, sin derecho a defensa, se había realizado en las redacciones y las salas de los directores de esos grandes monopolios, que defraudan la libertad de prensa con el mismo cinismo adoptado cuando servían a la dictadura en tiempos pasados.

Una revista de circulación nacional, que siempre tuvo como fuente predilecta al impoluto senador Demóstenes Torres, introdujo en el título la frase *coisa de maluco* [cosa de locos] como leyenda de una pequeña foto del ministro de Derechos Humanos del gobierno federal mientras el senador vestal, en uno de los cientos de ataques, era citado entre comillas tachando a aquel ministro de «psicópata ideológico».

El tema del aborto y del derecho de las mujeres a decidir sobre su salud sexual y reproductiva, complejos en sí mismos por involucrar delicadas

---

<sup>5</sup> Disponible en: [www.anj.org.br/sala-de-imprensa/noticias/nota-a-imprensa-1](http://www.anj.org.br/sala-de-imprensa/noticias/nota-a-imprensa-1). Acceso el 2 abril de 2013.

convicciones religiosas y éticas, que eran abordados muy por encima en el PNDH-3, prácticamente con la repetición de documentos de la ONU que había apoyado el Estado brasileño, fueron utilizados para la detonación de un verdadero retroceso fundamentalista. Hasta una sección regional de la *Conferência Nacional dos Bispos do Brasil* (CNBB), que durante la dictadura desempeñó un rol tan valiente en la defensa de los derechos humanos, llegó a divulgar en misas millares de panfletos en los que el presidente de la República era comparado a Herodes. Hasta un líder con antecedentes de izquierda, como José Serra, abrazó esa cruzada reaccionaria hasta ser noqueado por Dilma en un debate presidencial televisado, cuando denunció en vivo el comportamiento manipulador y mentiroso de su adversario.

Respondiendo a ese clima contaminado por la disputa electoral, el gobierno decidió reaccionar desechando cualquier duda respecto de su profunda índole democrática y anunciando su disposición de acoger críticas y promover ajustes en el texto del decreto presidencial. En el momento de decidir sobre tales ajustes, en mayo de 2010, Lula manifestó su indignación al leer atentamente los pasajes que los medios de comunicación apuntaban como cercenadores de la libertad de prensa. En verdad, el PNDH-2, del periodo FHC, era muy semejante al PNDH-3 en ese asunto e incluía propuestas como «control social» y «control democrático» de los medios de comunicación, ausentes en el programa de Lula que esos mismos medios de comunicación atacaban. Desde las polémicas relacionadas con la *Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual* (ANCINAV) y la *Conferência Nacional de Comunicação* (CONFECOM), el gobierno ya había decidido evitar esas dos formulaciones para no dar espacio a ninguna interpretación distorsionada de su compromiso de promover una mayor democratización de los medios de comunicación.

El ataque conservador al PNDH-3 solamente se agotaría con la victoria electoral de Dilma. Pasado el huracán, varias de las propuestas más atacadas del PNDH-3 serían gradualmente aprobadas y legitimadas, en el STF inclusive, como seguirá sucediendo con muchas otras en los próximos años en correspondencia con los graduales avances de la consciencia democrática y de los propios valores civilizatorios en nuestro país.

El saldo positivo más importante del PNDH-3 reside precisamente en el asunto que funcionó como detonante de todas las controversias y distorsiones. La *Comissão Nacional da Verdade* fue instituida por Dilma en mayo de 2012 en un acto público de alcance histórico celebrado en el Palacio del Planalto, que reunía por primera vez en la misma mesa a todos los ex presidentes vivos bajo el liderazgo de Dilma, para dejar bien claro que allí quien hablaba era la propia República y no este o aquel partido. Quienes se dispusiesen a leer con atención el texto de aquel programa polémico quedarán asustados, en cada página, por el abismo existente entre sus propuestas y

la imagen negativa que los medios de comunicación produjeron, movidos por intereses mezquinos.

Ese mismo tipo de abismo puede ser constatado al inicio de 2013. De un lado, tenemos la imagen pesimista y negativa que esas empresas privadas monopolizadoras de la comunicación de masas intentan crear respecto de Brasil, al insistir todo el santo día en que todo va mal. De otro, sigue creciendo el sentimiento de confianza y autoestima en el corazón de la inmensa mayoría de los brasileños, especialmente entre los más pobres.

# DIEZ AÑOS DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD RACIAL: BALANCES Y DESAFÍOS\*

Renato Ferreira

Hoy estamos un poco más negros, un poco mas blancos y un poco más en paz.

Luiz Inácio Lula da Silva.

## 1. Introducción

El presente artículo pretende analizar las principales políticas de promoción de la igualdad racial instituidas por el Estado brasileño en los últimos diez años. Se trata de un balance sobre los avances y desafíos político-institucionales relacionados con la lucha antirracista en los Gobiernos de Luiz Inácio da Silva y Dilma Rouseff.

Antes de entrar propiamente en el análisis de las políticas antirracistas construidas en ese periodo, es importante resaltar que al contextualizar el neoliberalismo y la promoción de la igualdad racial, es necesario hacer al menos tres constataciones.

La primera es la de que el neoliberalismo, como forma de organización y actuación política del Estado, se constituyó en un vector de precarización y de no desarrollo del Estado del bienestar. Por medio de políticas de apertura económica, privatización, flexibilización, desregulación del mercado y reducción de las inversiones públicas, etc., acabó por promover un profundo desajuste social<sup>1</sup>. En este contexto, aquellos históricamente más pobres, como los negros e indígenas, sufrieron el impacto más significativo de ese periodo<sup>2</sup>.

---

\* Agradecemos a Dora Bertúlio, Elisa Larkin, Eloi Araújo, Edson Santos, Frei David, Hédio Silva Jr., Humberto Adami, João Carlos Nogueira, José Vicente, Marcelo Paixão, Mario Theodoro, Martys das Chagas, Pablo Gentili, Paulo Paim y Thiago Thobias por las reflexiones antirracistas construidas durante los últimos años.

<sup>1</sup> Laura Tavares Soares, «O desastre social», en Emir Sader (ed.), *Os porquês da desordem mundial: mestres explicam a globalização*, Río de Janeiro, Record, 2003.

<sup>2</sup> De acuerdo con Göran Therborn: «Para aquellos que han tenido éxito, sea por suerte, talento, posesiones o empeño personal, un mercado más amplio significa mayores recompensas. Para los que no tienen tales atributos, cualquiera que sea el motivo, la extensión del mercado significa ser dejado atrás, la marginalización o el empobrecimiento por estar fuera de la competencia», Göran Therborn, «Dimensões da globalização e a dinâmica das (des)igualdades», en Pablo Gentili (ed.), *Globalização excludente*, Petrópolis/Buenos Aires, Vozes/Clacso, 2000.

La segunda constatación es que las políticas neoliberales intentan redefinir el papel de la sociedad civil, concibiendo los movimientos sociales como meros espectadores del proceso de opresión y/o como sustitutos estatales. Se pretende cubrir a los movimientos sociales con el caparazón del tercer sector mediante el apoyo a las ONG. Así, se intenta hacer que esas instituciones asuman de forma precaria el papel del Estado en la construcción de políticas públicas de promoción de la igualdad racial. Consideremos, por ejemplo, el Programa Diversidad en la Universidad. Como única política de ese periodo para promover el ingreso de negros e indios en la enseñanza superior, el Programa ayudaba financieramente los llamados cursitos comunitarios (de las ONG) para preparar a alumnos de bajos recursos para el examen de ingreso a la universidad<sup>3</sup>.

La tercera constatación, finalmente, es que la promoción de la igualdad racial en Brasil se inicia ya a fines del neoliberalismo. En aquella época, la lucha del poder público contra el racismo era tímida en el discurso, simbólica en el reconocimiento y poco eficaz en la política, denotando un profundo malestar frente a la cuestión, ya que solamente avanzaba por medio de un proceso político exógeno, debido a la presión internacional experimentada por Brasil durante la Conferencia de Durban, Sudáfrica, celebrada en 2001<sup>4</sup>.

Pasemos a analizar la promoción de la igualdad racial en el contexto posneoliberal, que comienza a desarrollarse con la llegada de Lula a la Presidencia de la República.

## 2. Antirracismo en el posneoliberalismo: la construcción de las políticas de promoción de la igualdad racial

### 2.1. Antecedentes históricos

El racismo se desarrolló como una especie de pilar ideológico en la formación y estructuración de la sociedad brasileña. La discriminación racial medió por centenas de años y durante varias generaciones las relaciones sociales establecidas en nuestra sociedad, jerarquizándola injustamente a partir del sometimiento de la población negra. El fin de la esclavitud, sin embargo, no fue sucedido por políticas públicas antirracistas que habrían contribuido a romper con los siglos de atraso que nos sujetaron y nos sujetan hasta hoy a los grilletes de una premodernidad heredada por la injusticia de nuestros colonizadores.

---

<sup>3</sup> No se apoyó la construcción de nuevas universidades ni la expansión de nuevos *campus*. Por otro lado, había un rechazo a la institución de políticas de cuotas. El referido programa tuvo que ser redefinido a partir de 2003.

<sup>4</sup> Recordemos el malestar causado por el ex presidente Fernando Henrique al decir que tenía sangre negra. La declaración causó malestar entre los activistas del Movimiento Negro.

La secular inercia pública contra el racismo, la baja densidad del Estado del bienestar brasileño, sumados a una buena dosis de democracia racial, consolidaron una abolición inconclusa y, por esa narrativa histórica, cristalizaron el *apartheid* que todavía vivimos: disfrazado, sinuoso, pero terriblemente eficaz, no solo para permitir que muchas desigualdades siguieran basadas en las diferencias, sino también para sustentar una enorme invisibilidad del problema. De esa forma, se estableció un profundo letargo en los gobernantes, que impidió la construcción de políticas que nos habrían hecho romper con desigualdades incompatibles con el Estado democrático de derecho.

La construcción de políticas públicas antirracistas en el Brasil es relativamente reciente<sup>5</sup>. Solamente a partir de la década de 1980 los movimientos sociales negros consiguieron sensibilizar al Estado en torno a esa agenda. Una señal en el periodo es la superación de la vana tentativa de enfrentar la discriminación categorizando el racismo como contravención penal<sup>6</sup>. En este sentido, el proceso de elaboración de la Constitución de 1988 contribuyó significativamente a la construcción de las normas de lucha contra la discriminación de forma amplia. A partir de la valorización de los pueblos que constituyeron Brasil, la Carta Magna marca un significativo avance para la efectividad de los derechos fundamentales de los grupos tradicionalmente excluidos. Por diversos dispositivos, la norma fundamental rompe con el *mito de la democracia racial*, convirtiendo el racismo en delito (art. 5, XLII) y asegurando el derecho a la diferencia, al reconocer y valorizar las especificidades étnico-raciales, sociales, religiosas y culturales de los pueblos que ayudaron a formar la sociedad brasileña (art. 215)<sup>7</sup>.

En 1995 el Movimiento Negro realiza la Marcha Zumbi dos Palmares contra el racismo, por la ciudadanía y la vida. Ese evento tenía como objetivo exigir que el gobierno federal tomase una postura con relación a la discriminación racial.

Posteriormente, durante el proceso preparatorio de la III Conferencia Mundial de Combate al Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia, realizada en Durban, Sudáfrica, en 2001 el gobierno brasileño pasó a reconocer la importancia del racismo como uno de los factores determinantes

<sup>5</sup> Una buena reflexión sobre el avance de la lucha antirracista en el contexto de la promoción de la igualdad racial es proporcionada por Amauri Mendes en el artículo «Toma que o filho é seu». Disponible en [www.abpn.org.br/Revista](http://www.abpn.org.br/Revista). Acceso el 14 de enero de 2013.

<sup>6</sup> Como ejemplo tuvimos la Ley Afonso Arinos, n. 1390, de 3 de julio de 1951, que incluía entre las contravenciones penales la práctica de actos resultantes de prejuicio de raza o de color.

<sup>7</sup> Véase «Manifesto em defesa da justiça e constitucionalidade das cotas». Disponible en: [www.folha.uol.com.br/fs./cotidian/ff1405200808.htm](http://www.folha.uol.com.br/fs./cotidian/ff1405200808.htm). Acceso el 12 de enero de 2013.

en la perpetuación de las desigualdades sociales y comenzó, de forma tímida, a crear algunas políticas de acción afirmativa<sup>8</sup>.

Existe hoy un amplio consenso entre una buena parte de los investigadores sobre las relaciones raciales que la Conferencia de Durban es el factor político más significativo para el inicio de la construcción de las políticas de promoción de la igualdad racial en Brasil<sup>9</sup>. No se puede estar en desacuerdo con esta afirmación<sup>10</sup>. El evento referido se consolida como un fuerte instrumento político institucional de cuño internacional para presionar a los Estados en la construcción de políticas antirracistas<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Podemos destacar el Decreto n. 202 de 4 de septiembre de 2001 del Ministerio de Desarrollo Agrario, que, en rigor, fue la primera política de cuotas para negros en Brasil que instituyó cuotas del 20 por 100 para negros en los cargos de dirección del Ministerio. El decreto determinó incluso que el referido porcentual fuese aumentado hasta llegar al 30 por 100 en el año 2003. Otros órganos gubernamentales adoptaron sistemas similares. El Decreto n. 1.156/2001 del Ministerio de Justicia creó el 20 por 100 de cuotas para afrodescendientes; el Decreto n. 3.921/2001 reglamentó la identificación para el reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de las tierras remanentes de quilombos; el Protocolo de Cooperación sobre Acción Afirmativa en el Instituto Rio Branco (2002) pasó a fortalecer becas premio de vocación en la diplomacia para afrodescendientes. Destaca también el Decreto n. 484/2002, por el cual el Ministerio de Cultura estableció una cuota del 20 por 100 para afrodescendientes en los cargos de dirección y asesoramiento superior (DAS); y la Ley n. 10.558/2002, que instituyó el Programa Diversidad en la Universidad con el objetivo de promover el acceso de personas pertenecientes a grupos socialmente desfavorecidos, principalmente afrodescendientes e indígenas, a la enseñanza superior. También resalta el Decreto n. 4.228 de 13 de mayo de 2002, que creó el programa de acciones afirmativas en la administración pública federal, pero carece hasta hoy de efectividad.

<sup>9</sup> Desde su creación, la Organización de Naciones Unidas (ONU) promovió diversas actividades y conferencias internacionales para luchar contra la discriminación, entre ellas la Convención para la Prevención y Represión del Crimen de Genocidio (1948), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1963), la institución del día 21 de marzo como Día Internacional Contra la Discriminación Racial (1966), la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (1973), la declaración del Primer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial (1973-1982), la I Conferencia Mundial para el Combate al Racismo y la Discriminación Racial en Ginebra (1983), el II Decenio de Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial (1983-1992), el III Decenio de la Lucha contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y formas conexas de Intolerancia (2001). Estas son las principales legislaciones y eventos de Naciones Unidas, pero, no obstante, optamos por señalar las dos convenciones por ser las más citadas en el debate sobre acciones afirmativas en el Poder Judicial. La Convención 111, por ejemplo, es una de las ocho convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<sup>10</sup> Véase João Feres Junior y Jonas Zoninsein (eds.), *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*, Brasilia, Editora UnB, 2008.

<sup>11</sup> Sobre la conferencia, en «A batalha de Durban», *Revista de Estudos Feministas*, 2002, disponible en [www.scielo.pdf/ref/v10n1/11639.pdf](http://www.scielo.pdf/ref/v10n1/11639.pdf). Sueli Carneiro afirma que Durban resalta y aboga por la necesidad de una intervención decisiva en las condiciones de vida de las poblaciones históricamente discriminadas, pero que es preciso transformar las buenas intenciones en acciones concretas que permitan al Estado brasileño realizar la equidad de género y de raza.

En relación con Brasil, esa conferencia tiene un impacto singular, sobre todo si comparamos la situación del país con la de otras naciones que componen la diáspora africana<sup>12</sup>.

La lucha histórica del Movimiento Negro, impulsada por la presión internacional derivada de Durban, fomentó una tímida incursión del gobierno brasileño en la construcción de políticas de promoción de la igualdad racial. Entretanto, como se ha mencionado, tales políticas se consolidan de modo más efectivo con la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de la República en 2003<sup>13</sup>.

## 2.2. La creación de la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial

Una de las medidas más significativas realizadas al inicio del Gobierno de Lula, en 2003, fue la creación de la *Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial* (SEPPPIR). Instituida por la Medida Provisoria n. 111/2003 (convertida en Ley n. 10.678/2003), la SEPPPIR resulta de una gran articulación política, y representa el reconocimiento público de una antigua demanda del Movimiento Negro brasileño. La Secretaría tiene como atribuciones:

Art. 1: La *Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial*, órgano esencial de la Presidencia de la República, tiene como área de competencia los siguientes asuntos:

- I. Asesoramiento directo e inmediato al Presidente de la República en la formulación, coordinación y articulación de políticas y directrices para la promoción de la igualdad racial;
- II. Formulación, coordinación y evaluación de las políticas públicas afirmativas de promoción de la igualdad y de la protección de derechos de individuos y grupos raciales y étnicos, con énfasis en la población negra, afectados por discriminación racial y demás formas de intolerancia;
- III. Articulación, promoción y acompañamiento de la ejecución de los programas de cooperación con organismos nacionales e internacionales, públicos y privados, orientados a la implementación de la promoción de la igualdad racial;
- IV. Formulación, coordinación y acompañamiento de las políticas transversales de gobierno para la promoción de la igualdad racial;
- V. Planificación, coordinación de la ejecución y evaluación del Programa Nacional de Acciones Afirmativas; y
- VI. Promoción del acompañamiento de la puesta en práctica de legislación

<sup>12</sup> Tuvimos la oportunidad de representar al gobierno brasileño, por la SEPPPIR, en un evento promovido por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Washington en 2011. El encuentro versaba sobre la cuestión racial en las Américas y, en el diálogo con los representantes de los demás países, pudimos comparar las experiencias internacionales en la promoción de la igualdad racial. Constatamos que Brasil, entre los países que componen la diáspora africana, es el que más ha avanzado en esta cuestión.

<sup>13</sup> Como uno de sus actos más importantes de esa época, Lula nombra a Joaquim Barbosa, el primer ministro negro del Supremo Tribunal Federal.

de acción afirmativa y definición de acciones públicas que tengan como objetivo el cumplimiento de acuerdos, convenciones y otros instrumentos semejantes firmados por Brasil, en los aspectos relativos a la promoción de la igualdad y el combate a la discriminación racial o étnica<sup>14</sup>.

Para desarrollar esa verdadera misión, fue creada la *Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial* (PNPIR)<sup>15</sup>, que tiene como principios rectores la transversalidad, la descentralización y la gestión democrática que son desarrolladas de manera simultánea y orientan el conjunto de las acciones del gobierno federal y la relación de éste con las demás esferas de la Administración pública, con las instituciones privadas y con la sociedad civil<sup>16</sup>.

En diez años de existencia, la SEPPIR tuvo cuatro ministros<sup>17</sup>. Los desafíos de la Secretaría son grandes: no obstante los avances que la cuestión racial ha logrado, la política en sí es nueva y necesita para consolidarse un mayor grado de capilaridad con el resto de los órganos del gobierno y de la sociedad civil.

### 2.3. Las políticas de promoción de la igualdad racial en la educación

Históricamente la educación es el derecho fundamental más reivindicado por las entidades afrobrasileñas<sup>18</sup>. Constituye una bandera presente desde la *Frente Negra* (principal entidad en las primeras décadas del siglo XX) hasta el *Educafro* (una de las más destacadas actualmente, habiendo iniciado sus actividades en la década de 1990).

<sup>14</sup> Véase Ley n. 10.683, de 28 de mayo de 2003, y el Decreto n. 7.261, de 12 de agosto de 2010.

<sup>15</sup> Véase el Decreto n. 4.886/2003 que instituye el PNPIR.

<sup>16</sup> De acuerdo con la SEPPIR, la transversalidad se refiere a la necesidad de incorporación de la equidad étnico-racial a las políticas públicas de salud, educación, justicia, etc., y de creación de comisiones organizadoras de conferencias nacionales. La *descentralización* se refiere a la inserción de la Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial en el sistema federal, en atención a la exigencia de la Constitución, por medio de la distribución de competencias entre los entes federados, siendo la superación de la pobreza y la inclusión social de segmentos históricamente excluidos obligaciones comunes de la Unión, estados, municipios y el Distrito Federal. Para garantizar la descentralización de la Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial en octubre de 2003 fue creado el Foro Intergubernamental de Promoción de la Igualdad Racial (FIPIR), con la finalidad de capacitar gestores estatales y municipales, así como de planificar, ejecutar y hacer el seguimiento de la plasmación de esta política nacional en los estados y municipios. Desde entonces la *gestión democrática* implica la institución de mecanismos de control social de los programas y acciones contenidos en la Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial. Así, en noviembre de 2003 se creó el *Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial* (CNPIR), órgano colegiado de carácter consultivo que integra la estructura básica de la SEPPIR. El consejo está compuesto por veintidós órganos del poder público federal, diecinueve entidades de la sociedad civil, escogidas por medio de concurso público, más tres personas que acrediten una notoria actuación en el área de la promoción y de la igualdad racial. Para más información, véase: [www.seppir.gov.br](http://www.seppir.gov.br). Acceso el 15 de enero de 2013.

<sup>17</sup> Dirigieron la Secretaría Matilde Ribeiro (2003-2008), Edson Santos (2008-2010), Eloi Ferreira de Araujo (2010-2011) y Luiza Helena de Bairros (2011-actual).

<sup>18</sup> Esta afirmación está en perfecta sintonía con el texto publicado en el diario *O Exemplo*, de Porto Alegre, que en 1892 afirmaba: «Lo que el negro precisa es educación [...] una vez que ayudamos a pagar los costes de la educación pública es mejor que luchemos por ella».

Entre las políticas desarrolladas por el gobierno en el área de educación podemos destacar: el *Programa Institucional de Iniciação Científica nas Ações Afirmativas* (PIBIC-AF), que consiste en un convenio entre la SEPPIR y el *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* (CNPQ) para la concesión de becas de iniciación científica a estudiantes graduados inscritos en programas de acción afirmativa; el Programa Institucional de Becas de Iniciación Científica en acciones afirmativas en la Enseñanza Superior, que fue creado por una alianza entre la SEPPIR, la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES) y el Ministerio de Educación (MEC), cuyo objetivo es desarrollar acciones y programas para fomentar el ingreso de alumnos procedentes de acciones afirmativas en los cursos de máster y doctorado; el Sello Educación para la Igualdad Racial, que pretende reconocer y difundir las buenas prácticas de escuelas y secretarías de educación en la implementación de la *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDB), en lo que atañe a la enseñanza de Historia y Cultura Afrobrasileña.

Existe además el *Programa de Extensão Universitária* (PROEXT), que a través de una asociación entre el MEC y la SEPPIR, se orienta a apoyar políticas de inclusión desarrolladas por las universidades; y el proyecto El Color de la Cultura, que en alianza con entidades de la iniciativa privada promueve la valoración de la diversidad étnico-racial en las escuelas públicas. Destacan también las políticas educacionales desarrolladas para los *quilombolas*, para promover el diálogo y las demás articulaciones efectuadas con la *Comissão técnica nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-Brasileiros* (CADARA).

Recordemos que en 2008 el Ministerio de Educación creó el programa UNIAFRO, que apoya financieramente a las instituciones de educación superior que desarrollen acciones encaminadas a la formación inicial y continua de profesores de educación básica y a la elaboración de material didáctico específico en el ámbito del Programa de Acciones Afirmativas. El programa es en realidad una iniciativa para implementar las relaciones raciales en la educación de acuerdo con la LDB<sup>19</sup>.

#### 2.4. El combate contra la discriminación racial y la inclusión en el mercado de trabajo

En relación con el mercado laboral destaca el *Plano Setorial de qualificação – Trabalho Doméstico Cidadão* (PLANSEQ-TDC), una iniciativa de la SEPPIR, del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) y de la *Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas* (FENATRAD). El Plan se orienta a capacitar a

<sup>19</sup> Véase la Resolución CD/FNDE n. 14, de 28 de abril de 2008. Disponible en [http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/unIAFRO/resolucao14\\_2008.pdf](http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/unIAFRO/resolucao14_2008.pdf). Acceso el 11 de abril de 2013.

las trabajadoras domésticas de todo el país. También puede mencionarse el *Plano nacional de Comércio e Serviços para Profissionais Afrodescendentes* (PLANSEQ/Afrodescendente), que representa una demanda antigua del Movimiento Negro y está siendo incorporada por el gobierno, con el objetivo de cualificar 25.000 trabajadores afrobrasileños en diversas áreas en el sector servicios y comercio.

Destaca la puesta en marcha del Subcomité de Promoción de la Igualdad Racial, que funciona en el ámbito del Comité Ejecutivo Interministerial de la Agenda Nacional de Trabajo Decente y tiene las siguientes prioridades:

Prioridad 1: Promover acciones afirmativas para la igualdad de oportunidades y tratamiento de la población negra y *quilombola* en el mercado formal de trabajo.

Prioridad 2: Fortalecer la capacidad de emprendimiento negra (por medio del fomento de la política de crédito para la generación de empleo y renta destinada a emprendedores negros y negras).

Prioridad 3: Estimular el acceso al crédito y a recursos productivos (promoviendo el desarrollo local para la generación de trabajo y renta, en especial para las mujeres negras).

Prioridad 4: Garantizar el cumplimiento de los marcos legales de combate contra el racismo y la promoción de la igualdad racial (promoviendo las Normas Internacionales y Nacionales sobre el Combate contra el Racismo y la Promoción de la Igualdad Racial)<sup>20</sup>.

### 2.5. La igualdad racial en las políticas de salud

A causa de la discriminación directa o institucional, las personas negras tienen menos acceso a los servicios de salud y son más susceptibles de contraer enfermedades y dolencias. Para enfrentar esta situación, el gobierno lanzó la *Política Nacional de Saúde Integral da População Negra* (PNSIPN), instituida por el Decreto n. 992 de 2009 del Ministerio de Salud. Esta política se aplica por mor de una serie de acciones cuyo objetivo es reducir las desigualdades étnico-raciales mediante el combate de la discriminación<sup>21</sup> y es implementada por la SEPPPIR y por el Ministerio de Salud con

<sup>20</sup> Para más informaciones, véase [www.seppir.gov.br/destaques/trabalho-decente](http://www.seppir.gov.br/destaques/trabalho-decente). Acceso el 12 de enero de 2013.

<sup>21</sup> De acuerdo con el decreto mencionado, las directrices generales de la política son: (1) inclusión de los temas «racismo» y «salud de la población negra» en los procesos de formación y educación permanente de los trabajadores de la salud y en el ejercicio del control social en la salud; (2) ampliación y fortalecimiento de la participación del Movimiento Social Negro en las instancias de control social de las políticas de salud, en consonancia con los principios de la gestión participativa de Sistema Único de Salud, adoptados en el Pacto por la Salud; (3) incentivo a la producción del conocimiento científico y tecnológico en salud de la población negra; (4) promoción del reconocimiento de los saberes y prácticas populares de salud, incluyendo aquellos preservados por las religiones de matrices africanas; (5) implementación del

la participación de la sociedad civil, de investigadores, de gestores y de profesionales de la salud de varios estados brasileños<sup>22</sup>.

Según el Ministerio de la Salud, esta política:

se inserta en la dinámica del *Sistema Único de Saúde* (SUS), por medio de estrategias de gestión solidaria y participativa consistente fundamentalmente en la utilización del criterio de color en la producción de informaciones epidemiológicas para la definición de prioridades y tomas de decisión; la ampliación y fortalecimiento del control social; el desarrollo de acciones y estrategias de identificación, abordaje, combate y prevención del racismo institucional en el ambiente de trabajo así como en los procesos de formación y educación permanente de profesionales; y la implementación de acciones afirmativas para alcanzar la equidad en salud y promover la igualdad racial<sup>23</sup>.

Históricamente, los datos referidos a la salud indican que los hijos de madres negras tienen mayor riesgo de enfermar y de morir y que la expectativa de

---

proceso de seguimiento y evaluación de las acciones pertinentes de combate al racismo y a la reducción de las desigualdades etnoraciales en el campo de la salud en las distintas esferas de gobierno; y (6) desarrollo de procesos de información, comunicación y educación, que desmonten estigmas y prejuicios, fortalezcan una identidad negra positiva y contribuyan a la reducción de las vulnerabilidades. El objetivo general es promover la salud integral de la población negra priorizando la reducción de las desigualdades etnoraciales, el combate al racismo y a la discriminación en las instituciones y servicios del SUS. Los objetivos específicos son: (1) garantizar y ampliar el acceso de la población negra residente en áreas urbanas, en particular en las regiones periféricas de las grandes ciudades, a las acciones y a los servicios de salud; (2) garantizar y ampliar el acceso de la población negra del campo y de la selva, en particular las poblaciones *quilombolas*, a las acciones y a los servicios de salud; (3) incluir el tema «combate a las discriminaciones de género y orientación sexual», destacando las intersecciones con la salud de la población negra, en los procesos de formación y educación permanente de los trabajadores de la salud y en el ejercicio del control social; (4) identificar, combatir y prevenir situaciones de abuso, explotación y violencia, incluyendo acoso moral en el ambiente de trabajo; (5) perfeccionar la calidad de los sistemas de información en salud por medio de la inclusión del criterio de color en todos los instrumentos de recolección de datos adoptados por los servicios públicos, acordados mediante convenio o contratados con o por el SUS; (6) mejorar la calidad de los sistemas de información del SUS en lo que atañe a la recolección, procesamiento y análisis de los datos desagregados por raza, color y etnia; (7) identificar las necesidades de salud de la población negra del campo y de la selva y de las áreas urbanas y utilizarlas como criterio de planificación y definición de prioridades; (8) definir y acordar, con las tres esferas de gobierno, indicadores y metas para la promoción de la equidad étnico-racial en la salud; (9) monitorear y evaluar los indicadores y las metas pactadas para la promoción de la salud de la población negra que se proponen reducir las inequidades macrorregionales, regionales, estatales y municipales; (10) incluir las demandas específicas de la población negra en los procesos de regulación del sistema de salud suplementario; (11) examinar y evaluar las transformaciones en la cultura institucional, observando la garantía de los principios antirracistas y no discriminatorios; y (12) fomentar la realización de estudios e investigaciones sobre racismo y salud de la población negra.

<sup>22</sup> En octubre de 2011, la SEPPPIR y el Ministerio de Salud firmaron en Brasilia un acuerdo de cooperación para promover la implementación de la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra. Para más informaciones, véase [www.seppir.gov.br/](http://www.seppir.gov.br/). Acceso el 10 de enero de 2013.

<sup>23</sup> Para más información, véase [www.saude.mt.gov.br/arquivo/1234](http://www.saude.mt.gov.br/arquivo/1234). Acceso el 14 de enero de 2013.

vida de la población negra es menor a la de la población blanca. La población negra es más vulnerable a las enfermedades, y es la que más necesita del servicio público de salud. De ahí la importancia de la institución de esta política, que representa el reconocimiento de las especificidades de género y raza en la cuestión de la salud y remite a acciones estratégicas a favor de la equidad y la reducción de la discriminación<sup>24</sup>.

## 2.6. Políticas para la juventud negra

Hace algunos años los movimientos sociales y los investigadores analizaron la situación de la juventud negra<sup>25</sup>. Los movimientos sociales intentaban explicar a los gobiernos que las formas en las que el racismo incide sobre la juventud generan una situación de vulnerabilidad social que necesita recibir atención del Estado por medio de políticas específicas que amplíen la protección social y combatan la discriminación. En efecto, los datos del «Mapa da violência 2012: a cor dos homicídios no Brasil» revelaron que en 2002 la tasa de homicidio de jóvenes blancos era del 40,6 por 100.000 habitantes, y que en 2010 ese índice cayó al 28,3 por 100.000. Entre los jóvenes negros, los datos empeoraron. En 2002 el índice de muertes violentas de jóvenes negros era del 69,6 por 100.000 habitantes y en 2010 fue del 72 por cada 100.000 habitantes.

Constataciones como estas dieron origen a dos importantes políticas del gobierno federal. El *Projeto Farol* [Proyecto Faro], una iniciativa del Ministerio de Justicia con la SEPPIR, cuyo objetivo es promover la ciudadanía de los jóvenes negros en situación de vulnerabilidad social. Esa política es importante, pues apoya las acciones estatales y municipales que buscan prevenir la violencia contra la juventud negra.

El proyecto fomenta oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales para jóvenes en conflicto con la ley, egresados del sistema penal, que posean baja escolaridad, estén expuestos a la violencia doméstica y urbana, etc. Su principal desafío es recuperar a esos jóvenes, reinsertándolos en el sistema de enseñanza y en el mercado de trabajo<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Los indicadores sociales de salud muestran que los negros representan el 67 por 100 del público atendido por el SUS, al tiempo que la población blanca supone el 47,2 por 100. De acuerdo con la PNAD/IBGE, en 2008 el 34,9 por 100 de la población blanca era atendida en la red privada, mientras que a la población negra le correspondía el 17,2 por 100 de las atenciones prestadas por los planes privados. Véase [www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=40](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40). Acceso el 14 de enero de 2013. En el año 2004 fue creado el Grupo Interministerial para examinar las políticas dirigidas a la juventud, que reunió a diecinueve Ministerios y contó con la participación del IPEA, que concluyó un diagnóstico sobre la juventud brasileña. En 2005, finalmente, por medio de una medida provisoria fue creada la Secretaría Nacional de Juventud, el Consejo Nacional de la Juventud y el Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (PROJOVEM).

<sup>25</sup> Para más información, véase [mapadaviolencia.org.br](http://mapadaviolencia.org.br). Acceso el 14 de enero de 2013.

<sup>26</sup> Para más información, véase [www.seppir.gov.br](http://www.seppir.gov.br). Acceso el 14 de enero de 2013.

Otra política importante para combatir la vulnerabilidad a la que está sujeta la juventud negra es el *Plano Juventude Viva*. Lanzada en 2012, esta política demanda una gran articulación interministerial y funciona bajo la coordinación de la Secretaría General de la Presidencia de la República, por medio de la Secretaría Nacional de Juventud, y de la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial.

El plan se origina en la necesidad de enfrentar los altos índices de homicidio de la juventud negra, y busca fomentar acciones para ese público en las áreas de trabajo, educación, salud, acceso a la justicia, cultura y deporte<sup>27</sup>. El programa *Juventude Viva* fue lanzado primeramente en la ciudad de Maceió a causa de los altos índices de violencia contra la juventud negra en el estado de Alagoas. Según el gobierno, las acciones de este plan serán articuladas con la unión de cinco estados y ciento treinta y dos municipios, que fueron priorizados por concentrar el 70 por 100 de los homicidios de jóvenes negros<sup>28</sup>.

## 2.7. El marco legal de las políticas de promoción de la igualdad racial

El reconocimiento de la correlación entre discriminación racial y desigualdad social no basta para alterar la difícil realidad que los afrobrasileños enfrentan. Los avances más significativos en ese proceso de promoción de la ciudadanía que han producido transformaciones sociales importantes en los últimos diez años se han articulado mediante la aprobación de una serie de leyes estratégicas. De hecho, para que se produzca un cambio estructural en las taras que delinear la compleja temática de las relaciones raciales en Brasil es necesario que el Estado, por medio de sus poderes constituidos, elabore y garantice la efectividad de las normas que establecen los principios y las reglas necesarias para el combate contra el racismo y la promoción de la igualdad racial<sup>29</sup>. Pasemos al análisis de las principales normas legales<sup>30</sup>.

La Ley n. 10.639/2003 fue la primera sancionada por el ex presidente Lula y alteró los artículos 26A y 79B de la Ley n. 9.496/1996. Con ello, la Ley de Directrices y Bases de la Educación, la LDB, pasa a incluir en el currículo oficial de la red de enseñanza la obligatoriedad de la temática

<sup>27</sup> En gran medida ese plan contempla las reivindicaciones resultantes de la primera y segunda Conferencia Nacional de la Juventud, realizadas en 2008 y 2011 respectivamente.

<sup>28</sup> Para más información, véase [www.juventude.gov.br/juventudeviva](http://www.juventude.gov.br/juventudeviva). Acceso el 15 de enero de 2013.

<sup>29</sup> Llamamos derecho contra la discriminación racial al conjunto de leyes que tienen por objeto el combate contra el racismo y la promoción de la igualdad. Forman parte del mismo leyes anti-racistas y normas que instituyen las llamadas acciones afirmativas.

<sup>30</sup> Es importante también destacar el Decreto n. 4.886/2003, que instituye la PNPIR, y la Ley n. 10.678/2003, que crea el CNPIR.

«Historia y Cultura Afrobrasileña»<sup>31</sup>. Para hacer más efectiva esa legislación, el Consejo Nacional de Educación aprobó la resolución 1/2004. Por otro lado, el Proyecto de Ley n. 8.035/2010, que aborda el Plan Nacional de Educación (PNE 2011-2020), conlleva varias normas para impulsar las demandas de la LDB<sup>32</sup>.

Recordemos que la educación, como uno de los principales espacios de socialización, es un factor primordial en este debate, pues es en la escuela donde pueden ser desarrolladas diversas estrategias de combate al racismo, desde el ambiente escolar hasta la sociedad de manera general. En este sentido, la alteración que la Ley n. 10.639/2003 introdujo en la LDB tiene gran importancia por convertir en obligatorio el estudio de la historia y la cultura afrobrasileñas, valorizando y ampliando el debate sobre la discriminación en la escuela y sobre los aspectos negativos contenidos en los libros infantiles y juveniles, además de reconstruir, bajo otros paradigmas, la contribución de las culturas y de los pueblos formadores de la sociedad brasileña<sup>33</sup>.

La Ley n. 11.096/2005 creó el Programa Universidad para Todos (PROUNI), que permite a instituciones privadas de enseñanza superior promover la concesión de becas integrales y parciales a estudiantes de bajos recursos, siempre que se trate de negros, indígenas o hayan cursado la enseñanza media en escuelas públicas<sup>34</sup>. El programa recibió la adhesión progresiva de centenas de instituciones de enseñanza superior privadas en todo el país. Además de la beca que exime total o parcialmente el pago de la mensualidad, los estudiantes pueden concurrir a becas de permanencia ofrecidas en número variable cada semestre y distribuidas según criterios de renta familiar per cápita, entre otros<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> De acuerdo con la ley, en los establecimientos de enseñanza primaria y de enseñanza media, públicos y privados, es obligatorio el estudio de la historia y de la cultura afrobrasileñas e indígenas: «Los contenidos referentes a la historia y cultura afrobrasileña y de los pueblos indígenas y brasileños serán introducidos en el ámbito de todo el programa escolar, en especial en las áreas de la educación artística y de la literatura e historia brasileñas», Ley n. 11.645, del 10 de marzo de 2008.

<sup>32</sup> En el 2009 el MEC y la SEPPIR lanzaron el Plan Nacional de Implementación de las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación de las Relaciones Étnico-Raciales y para la enseñanza de la Historia y de la Cultura Afro-brasileña y Africana. El plan se estructura en torno a seis ejes estratégicos: (1) fortalecimiento del marco legal; (2) política de formación para gestores y profesionales de la educación; (3) política de material didáctico y paradidáctico; (4) gestión democrática y mecanismos de participación social; (5) evaluación y supervisión; y (6) condiciones institucionales.

<sup>33</sup> La formación desarrollada en la escuela puede contribuir a la comprensión de la dinámica de las relaciones raciales y ayudar así a la transformación de los procesos de exclusión social. El ambiente escolar representa una importante herramienta en el combate contra el racismo y sus efectos, y también puede desenmascarar la invisibilidad y el silencio de prácticas discriminatorias naturalizadas, entre ellas el estigma de superioridad e inferioridad que, desde muy temprano, se revela en las actitudes de los niños.

<sup>34</sup> La cantidad de becas ofrecidas a los estudiantes negros corresponde a la proporción de ese grupo en la población del estado donde la institución universitaria se localiza.

<sup>35</sup> Véase [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acceso el 20 de enero de 2013.

Según datos del MEC, el PROUNI ya ha concedido más de 1,1 millón de becas, de las cuales cerca de 535.000 (49 por 100 del total) fueron para estudiantes negros<sup>36</sup>. Como se ha visto, el PROUNI produce gran impacto, ya que cerca del 70 por 100 de las plazas de la enseñanza superior brasileñas están en la red privada.

El Decreto n. 4.887/2003 regula el procedimiento para la identificación, reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de tierras ocupadas por remanentes de las comunidades de los quilombos de las que trata el artículo 68 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias<sup>37</sup>. Ello posibilitó la creación del Programa *Brasil Quilombola* (PBQ), que reúne acciones del gobierno federal distribuidas en veintitrés Ministerios y demás órganos federales. La *Fundação Cultural Palmares*, del Ministerio de Cultura, documentó 3.524 comunidades, entre las cuales 1.342 están certificadas por ella.

El programa abarca una compleja política pública que busca garantizar el acceso a la tierra, estimular acciones de salud y educación, construir viviendas y promover la electrificación y la recuperación ambiental. El PBQ promueve la atención de las familias *quilombolas* con programas sociales como la *Bolsa Família*, y quiere también preservar y promover sus manifestaciones culturales, incentivando el desarrollo local<sup>38</sup>.

La Ley n.12.288/2010, el Estatuto de la Igualdad Racial, es una de las más debatidas de nuestra reciente historia republicana<sup>39</sup>. Producto de una

<sup>36</sup> Disponible en [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acceso el 15 de enero de 2013.

<sup>37</sup> El Partido Demócrata presentó una Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) 3.239 en el Supremo Tribunal Federal contra el Decreto n. 4.887/2003. El juicio ya había tenido inicio con el voto del ministro Cezar Peluso, que votó por la inconstitucionalidad del referido decreto. El juicio fue suspendido por la petición de vistas de la ministra Rosa Weber.

<sup>38</sup> De acuerdo con la SEPPPIR, el programa promueve: «Regularización agraria: desde 2005 fueron publicados ochenta y un Informes Técnicos de Identificación y Delimitación (RTDIS), que totalizan un área de 516.000 hectáreas que han beneficiado a 10.625 familias *quilombolas*. En el mismo periodo otras 3.755 familias fueron beneficiadas por medio de la publicación de 40 decretos de reconocimiento, con 216.000 hectáreas reconocidas. Certificación: entre 2004 y 2008, 1.342 comunidades fueron certificadas como remanentes de quilombos por la Fundación Cultural Palmares. Luz para Todos: el programa de electrificación coordinado por el Ministerio de Minas y Energía alcanzó a 19.821 domicilios atendidos en áreas *quilombolas*, invirtiendo 99 millones de reales en el periodo 2004-2008. *Bolsa Família*: el programa de renta mínima, responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, destinó 13 millones de reales a proyectos de desarrollo económico sostenible en comunidades *quilombolas* de ocho estados brasileños. Desarrollo agrario: a través del Programa Territorios de la Ciudadanía, el Ministerio de Desarrollo Agrario destinó en 2008 82 millones de reales para acciones específicas de desarrollo regional y garantía de derechos sociales en comunidades *quilombolas*. También en 2008 otros doce proyectos de desarrollo agrario fueron apoyados con 1,9 millones de reales, beneficiando a cincuenta y nueve comunidades en nueve estados». Para más informaciones, véase [www.seppir.gov.br](http://www.seppir.gov.br). Acceso el 15 de enero de 2013.

<sup>39</sup> El Estatuto fue propuesto en 2000 en la Cámara por el entonces diputado federal Paulo Paim por medio del Proyecto de Ley n. 3.198/2000.

gran correlación de fuerzas políticas que tensionaron al Parlamento, a la sociedad civil y al gobierno, la referida ley fue sancionada por el presidente Lula el 20 de julio de 2011, y entró en vigor en octubre del mismo año.

La referida ley posee 65 artículos dispuestos en cuatro títulos. El Título I trata de las disposiciones preliminares, estableciendo una serie de principios que orientan toda la legislación. En el mismo se definen términos como discriminación racial, población negra, políticas públicas y acciones afirmativas (art. 1). Por otro lado, en ese título se adopta como directriz político-jurídica del estatuto la inclusión de las víctimas de la desigualdad etno-racial, la valorización de la igualdad étnica y el fortalecimiento de la identidad nacional (art. 3). En el artículo 4, el legislador muestra qué políticas públicas deben ser adoptadas prioritariamente para promover la participación económica, social, política y cultural de la población negra. Resalta también el artículo 5, que instituye el Sistema Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (SINAPIR).

El Título II establece los derechos fundamentales de la población negra en materia de salud, educación, cultura, deporte y tiempo libre, acceso a la tierra y vivienda adecuada, trabajo y medios de comunicación.

El Título III crea el SINAPIR, instituido como forma mediante la cual el Estado brasileño se organizará para implementar el conjunto de políticas y servicios prestados por el poder público federal, destinados a superar las desigualdades en la promoción de la igualdad racial. Los demás entes federados podrán participar del referido sistema mediante adhesión y la iniciativa privada deberá ser estimulada a participar por el poder público (art. 47). El sistema confiere una serie de atribuciones a la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (art. 47, 49 §1 y 51). Las normas referentes al SINAPIR lo establecen como órgano de promoción, formulación, descentralización, articulación, que garantice la eficacia de los medios e instrumentos para el desarrollo de las políticas de promoción de la igualdad racial (art. 48).

También el Título III contiene un capítulo que trata las oidorías permanentes y el acceso a la justicia y la seguridad (art. 51 a 55). La técnica legislativa aquí es susceptible de crítica, dado que la justicia y la seguridad son derechos fundamentales y como tales deberían constar en el Título II, alejados de la parte que trata de normas institucionales referentes a la oidoría.

El Título III incluye además una parte que trata el financiamiento de las iniciativas de promoción de la igualdad racial, la cual es sin duda una de las piezas más importantes de la legislación, ya que tiene un impacto significativo al introducir la cuestión de la lucha contra el racismo y la promoción de la igualdad racial en los componentes presupuestarios (art. 56 y 57).

Por último, en el Título IV se abordan las disposiciones finales. Cabe destacar el artículo 59, que establece que el poder ejecutivo federal creará instrumentos para evaluar la eficacia social de las medidas previstas en esa ley y efectuará su seguimiento constante mediante la emisión y divulgación de informes periódicos, incluso por Internet.

Los artículos siguientes intentan perfeccionar la legislación antirracista (Ley n. 7.716/1989), en los que establece una importante modificación de la Ley de Acción Civil Pública (Ley n. 7.347/1985), que ordena utilizar los recursos provenientes de esas demandas judiciales en políticas de promoción de la igualdad racial (art. 62).

El Estatuto se convirtió en el principal marco regulatorio sobre el tema de las relaciones raciales en el país, debiendo ser utilizado como paradigma en la elaboración, interpretación y aplicación de las políticas de promoción de igualdad racial como formas de enfrentamiento al racismo.

Por último, es importante analizar la Ley n. 12.711/2012, que regula el ingreso en las universidades federales y en las instituciones de enseñanza técnica de nivel medio y otras disposiciones<sup>40</sup>. De acuerdo con esa ley, las universidades federales habrán de reservar en cada concurso selectivo un 50 por 100 de sus plazas, por curso y turno, para estudiantes que hayan cursado integralmente la enseñanza media en escuelas públicas. Dentro de ese porcentaje, estudiantes negros, pardos e indígenas deberán ser contemplados con una proporción como mínimo igual al número que esos grupos representan en el estado en el cual está situada la universidad, siguiendo el más reciente censo demográfico del *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE).

La ley también se dirige a las instituciones federales de enseñanza técnica de nivel medio. En este caso, también existen las cuotas etno-raciales en la misma proporción ya citada. Se subraya solamente que los candidatos deberán haber cursado toda la enseñanza básica en escuelas públicas (art. 4).

Se trata de un programa sistematizado que busca promover el acceso de grupos *minorizados* a las referidas instituciones de enseñanza (art. 6)<sup>41</sup>. Por eso, la ley determina que el MEC y la SEPPPIR, considerando la opinión de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), sean los responsables del acompañamiento y de la evaluación del referido programa.

Con esta ley se reservarán cuotas –solamente en las universidades federales, cerca de 50.000 plazas para negros e indígenas por año– dado el

<sup>40</sup> Dicha ley fue reglamentada por el Decreto n. 7.824, de 11 de octubre de 2012.

<sup>41</sup> Datos del Ministerio de Educación señalan que la red privada atiende al 12,2 por 100 de plazas de enseñanza media y, sin embargo, ocupa la mayoría de las plazas ofrecidas por las universidades federales, sobre todo en los cursos de mayor demanda.

carácter inclusivo y redistributivo de la política. Eso conllevará un gran impacto social para las instituciones federales de educación y será determinante para diversificar la élite brasileña en las próximas generaciones<sup>42</sup>. Todo nos lleva a reconocer que se trata de un importante programa que, sumado al PROUNI, al *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais* (REUNI), y al *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego* (PRONATEC), completa una serie de políticas que están siendo adoptadas en los últimos años para volver más democrático el derecho a la educación en Brasil.

### 3. Conclusión

Los avances de los últimos diez años en la cuestión racial solo fueron posibles a causa del contexto posneoliberal en que vivimos y que nos remite a otros ámbitos de análisis y de lucha para enfrentar el racismo. Como ejemplo, se puede citar el hecho de que, en 2012, el Supremo Tribunal Federal confirió estabilidad jurídica institucional al proceso de promoción de la igualdad racial en construcción, en la medida en que declaró la constitucionalidad del sistema de cuotas raciales en la educación superior, en el juicio de la Acción de Incumplimiento del Precepto Fundamental 186.

Podemos afirmar entonces que en los últimos diez años la promoción de la igualdad racial se aplicó como una cuestión de Estado. A diferencia de lo que ocurría en el periodo neoliberal, cuando el poder público contra el racismo era tímido en discurso, simbólico en el reconocimiento y poco eficaz en la política.

La llegada de un gobierno de izquierda al poder promovió avances relevantes para crear y comenzar un proceso significativamente contundente en lo que atañe a la promoción de la igualdad racial.

Llamamos la atención sobre el hecho de que, durante ese periodo, los tres poderes de la República fueron instados a manifestarse sobre la legitimidad de las políticas de promoción de la igualdad de los afrobrasileños y legitimaron la protesta histórica del Movimiento Negro.

---

<sup>42</sup> De acuerdo con los datos del último Censo de Educación Superior, tabulados por el *Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais* (LAESER) (2012), de las 222.126 plazas ofrecidas por las universidades federales, poco más de 8.000 fueron ocupadas por alumnos negros e indígenas incentivados por acciones afirmativas. En los Institutos Federales (IFS) y *Centros Federais de Educação tecnológica* (CEFETS), el 41,2 por 100 del total de instituciones se adherieron a la política de cuotas de acceso (esto es, 14 de las 36 instituciones federales). No obstante, el número de matriculados por medio de esa acción afirmativa representó en 2010 apenas un 4,8 por 100 del total de 25.555 nuevos estudiantes, y solamente 49 de ellos eran negros o indígenas.

Ahora ya no se trata de intentar la consolidación de un marco legal favorable, porque el Congreso nacional aprobó el estatuto y las cuotas raciales. Ya no se trata de buscar convencer al poder judicial, las cuotas fueron consideradas constitucionales por unanimidad en el STF. No se trata siquiera de sensibilizar al gobierno, puesto que la política de promoción de la igualdad racial es un hecho social poderoso que está atravesando centenas de unidades de la federación<sup>43</sup>.

No se trata de convencimiento o de salir de la invisibilidad, se trata de una cuestión de justicia. Ya es hora de radicalizar la concreción de los instrumentos alcanzados de promoción de la ciudadanía. Como dijo Abdias Nascimento, en su discurso en la inauguración de la SEPPIR: «La injusticia por cuestión de raza es una cuestión de derechos humanos. Es una cuestión de todo ser humano consciente y firme respecto de su propia dignidad de ser humano (...). ¡Axé!»<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Conforme con la SEPPIR, actualmente 669 municipios, 26 estados y el Distrito Federal poseen organismos de promoción de la igualdad racial. Para más informaciones, véase: [www.seppir.gov.br/fipir](http://www.seppir.gov.br/fipir). Acceso el 15 de enero de 2013.

<sup>44</sup> Se trata de una palabra en idioma yoruba, cuyo significado sería «energía positiva» y «fuerza vital» [N. de la T.].



## SOBRE LOS AUTORES

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA fue presidente de la República de Brasil entre 2003 y 2010. Ex sindicalista y líder de las protestas contra de la dictadura militar, es uno de los fundadores del Partido dos Trabalhadores (PT), del cual es presidente honorario.

JOSÉ LUÍS FIORI es profesor titular de Economía Política Internacional de la Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Es autor de *Poder global e a nova geopolítica das nações* (2007) y *Ontem, hoje e amanhã: tendências do sistema mundial* (en prensa), ambos en la Editorial Boitempo.

MARCO AURÉLIO GARCIA es asesor especial de política externa de la presidenta Dilma Rousseff, función que desempeñó en los dos gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva. Es profesor retirado de Historia de la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

NELSON BARBOSA es profesor del Instituto de Economía de la la Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) y secretario ejecutivo del Ministerio de Hacienda.

LUIZ GONZAGA BELLUZO es profesor de Economía de la UNICAMP. Actuó como consultor personal de economía del presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Escribió con Júlio Sérgio Gomes de Almeida *Depois da queda: a economia brasileira da dívida aos impasses do real* (Civilização Brasileira, 2002).

JORGE MATTOSO es economista y consultor. Fue presidente de la Caixa Econômica Federal (2003-2006) y actúa como secretario de Finanzas de la Alcaldía del Municipio de São Bernardo do Campo desde 2009.

MARILENA CHAUI es profesora de Filosofía en la Universidade de São Paulo (USP) y autora, entre otros libros, de *Iniciação à filosofia* (Ática, 2012) y *Cidadania cultural* (Perseu Abramo, 2006).

EMIR SADER fue secretario-ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Editor con Ivana Jinkins, Carlos Eduardo

Martins y Rodrigo Nobile de *Latinoamericana: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe* (Boitempo, 2006).

MARCIO POCHMANN es profesor del Instituto de Economía de la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Publicó en Boitempo *O emprego na globalização* (2001), *O emprego no desenvolvimento da nação* (2008) y *Nova classe média?* (2012).

TANIA BACELAR DE ARAUJO es profesora de la Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) y especialista en desarrollo regional. Es autora de *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências* (Revan, 2000).

LUIZ PINGUELLI ROSA es director del Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (UFRJ). Miembro de la Academia Brasileira de Ciências, fue presidente de ELETROBRAS entre 2003 y 2004.

BERNARDO MANÇANO FERNANDES es profesor de Geografía en la Universidade Estadual Paulista (UNESP) de Presidente Prudente y coordinador del Núcleo de Estudios, Investigaciones y Proyectos de Reforma Agraria en la misma Universidad.

VENÍCIO A. DE LIMA es profesor de Ciencia Política y Comunicación de la Universidade de Brasília (UNB), fundador y primer coordinador del Núcleo de Estudios sobre Medios de Comunicación y Política de la misma Universidad.

LISZT VIEIRA es doctor en Sociología por el Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) y profesor de la Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC- Rio).

RENATO CADER es doctor en Medioambiente y Sociedad por la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) y docente de la Fundação Getúlio Vargas (FGV).

ANA MARIA COSTA es médica en salud pública, doctora en Ciencias de la Salud y presidenta del Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES).

PABLO GENTILI es secretario-ejecutivo de CLACSO, profesor de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) y director de la Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO-Brasil).

DALILA ANDRADE OLIVEIRA es presidenta de la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) y profesora de la Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

SERGIO MACHADO REZENDE es profesor de Física de la Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Fue ministro de Ciencia y Tecnología en el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva. Es autor de *Materiais e dispositivos eletrônicos* (Livraria da Física, 2004).

GLAUBER PIVA es sociólogo y fue director de la Agência Nacional de Cinema (ANCINE). Fue profesor de Políticas Culturales, Cuerpo y Diversidad en la Facultad de Artes de Paraná.

ARTUR HENRIQUE es sociólogo y ex presidente de la Central Única dos Trabalhadores (CUT). Es consejero del Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) y director financiero de la Fundação Perseu Abramo en el periodo 2012-2016.

ELEONORA MENICUCCI DE OLIVEIRA es socióloga y ministra-jefa de la Secretaría de Políticas para las Mujeres. Es profesora en Salud Colectiva de la Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

PAULO VANNUCHI es periodista. Fue ministro-jefe de la Secretaría de Derechos Humanos entre 2005 y 2010. Trabajó en la elaboración de *Brasil nunca mais*, coordinado por el padre Paulo Evaristo Arns.

RENATO FERREIRA es abogado y profesor de Derechos humanos. Máster en Políticas Públicas por la UERJ. Fue asesor de la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial de la Presidencia de la República.





