

# A política de desenvolvemento social do Goberno Lula na súa perspectiva histórica

*André Sabóia Martins e José Gilberto Scandiucci Filho*

## Introdución

---

A elección e a toma de posesión do presidente Lula, no final de 2002, foron marcadas pola grande expectativa de mudanza política, económica e social, debido tanto á biografía do presidente, ex-líder sindical de destacado carisma e pertinacia, como á ideoloxía de transformación democrática adoptada polo Partido dos Traballadores (PT). Esa atmósfera de optimismo ultrapasaba as fronteiras do territorio brasileiro, encontrando simpatía en varios outros países, inclusive na España.

En xaneiro de 2005, o Goberno Lula terá cumprido a metade dos seus catro anos de mandato constitucional. Xa parece posíbel realizar un balance, aínda que fráxil, das súas realizacións. Ven cumprindo o PT a súa axenda de transformacións, tan agardada pola esquerda internacional? Ou teñen razón os seus críticos, que denuncian o continuísmo da política tradicional brasileira?

O presente artigo procura analizar o Goberno Lula nunha área específica: o desenvolvemento social. Noutras palabras, o obxectivo do artigo é avaliar as políticas do Goberno federal brasileiro encamiñadas á superación dos problemas sociais e á construción dunha sociedade máis xusta.

En xeral, as análises de políticas de desenvolvemento social recorren a indicadores sociais e a estatísticas de gasto público social para avaliar o desempeño cuantitativo de determinada administración. Este artigo, entretanto, percorre un camiño diferente, pois procura situar o Goberno Lula na súa perspectiva histórica, analizando a complexidade dos seus desafíos e os límites da súa acción por medio das posibilidades concretas que lle foron dadas polo pasado.

Así, a primeira sección do artigo avalía o proceso de industrialización brasileira, ocorrido entre 1930 e 1980, para apuntar os desequilibrios sociais que foron producíndose á marxe do crecemento económico e a situación de estancamento atinxida na década dos 80. A segunda sección avalía a implementación de políticas liberais na década dos 90, procurando mostrar a súa excesiva dependencia da próspera conxuntura da economía mundial e a súa incapacidade para superar a crise económica e social herdada do período anterior.

As dúas primeiras seccións, por tanto, teñen por obxectivo mostrar que o Goberno Lula tería que afrontar o enorme desafío de superar a crise estrutural que afecta á sociedade brasileira desde hai décadas, mais sen o recurso ás políticas de cuño liberal, xa testadas, sen éxito, pola administración anterior. A terceira sección analiza as políticas de desenvolvemento social do Goberno Lula á luz desas observacións iniciais.

## Crise do modelo de substitución de importacións

Citar a Lenin é hoxe pouco común, mais a súa análise sobre o desenvolvemento do capitalismo na Rusia, realizada xa hai cen anos, pódenos ofrecer algún punto de partida metodolóxico para comprender a dinámica da economía brasileira nas últimas décadas. Froito de intenso debate no interior da esquerda rusa, Lenin termina por construír unha armazón interesante para o estudo dos procesos históricos nacionais de industrialización. Ese esquema establece, nas súas liñas xerais, que a natureza do proceso de industrialización dun país é condicionada, en última instancia, pola etapa vivida polo capitalismo a nivel mundial nese momento. Mais ese proceso tamén é determinado pola estrutura económica e social precedente, ou sexa, existe unha segunda mediación, que interfere na primeira, establecida polo pasado histórico do propio país<sup>(1)</sup>.

A industrialización da economía brasileira pode ser mellor analizada á luz desas categorías. Impulsada entre 1930 e 1980, a industrialización ocorre nun período que coincide coa xestación, auge e declive da hexemonía americana do século XX. As bases de sustento da hexemonía americana eran, en esencia, as grandes corporacións, cuxos investimentos directos arredor do mundo levaban consigo a tecnoloxía do réxime fordista de produción e a ideoloxía de consumo de masas. En oposición ao “imperialismo de libre comercio”, característico da hexemonía británica do século XIX, o capitalismo das décadas que seguiron á Grande Depresión non excluía a iniciativa directa do poder público no sistema económico para a garantía da reprodución ampliada do capital. Alén diso, apoiábase máis na estabilidade do produto e do emprego que na estabilidade dos prezos e da moeda<sup>(2)</sup>.

Esas características do capitalismo no período, no seu núcleo central, irían manifestarse claramente na industrialización dun país periférico como o Brasil. Comezando polo papel das empresas transnacionais, que dificilmente pode ser esaxerado para explicar a formación do moderno parque industrial doméstico. Nos anos 90, tornouse común afirmar que o Brasil, durante o século XX, presentaba unha economía “fechada”, mais o argumento resulta superficial. As tarifas medias de importación de bens de consumo eran elevadas, é verdade, mais ese “fechamento” ao consumo de mercadorías importadas constituía un instrumento de política económica, cuxo obxectivo era xustamente ofrecer ás empresas estranxeiras as perspectivas de crecemento do “proteccionismo” brasileiro ou, nunha expresión máis rigorosa, o modelo de substitución de importacións, era un compoñente da estratexia máis ampla de internacionalización da economía brasileira. Esa combinación de internacionalización económica con protección do mercado doméstico era perfectamente coherente coa expansión das empresas norte-

(1) Unha excelente sistematización do método histórico de Lenin pode ser encontrada en OLIVERIA, Alonso: *Processo de industrialização*, Unesp, Sao Paulo, 2003.

(2) Unha referencia interesante para a análise da economía política da hexemonía americana é o estudo de VANDER PJIL, Kees: *The making of the American ruling class*, Londres, Verso, 1984.

americanas e europeas que, como foi visto, caracterizaron o período, nunha estratexia que só podería ser considerada paradoxal por aqueles que están presos dos pobres conceptos dos manuais de “teoría” económica.

O liderado do investimento directo das grandes corporacións no proceso de industrialización tamén determinaría algúns límites á reprodución do capital no territorio brasileiro. En primeiro lugar, e ao contrario dos países que se industrializaron no século XIX, destácase a incapacidade de producir innovacións tecnolóxicas a grande escala, xa que as filiais das grandes empresas traen das súas matrices o modo de producir e, non é raro, os propios bens de capital. A dependencia tecnolóxica en relación aos países centrais sería un dos principais elementos a impedir o dinamismo autónomo da economía brasileira. Mentres o patrón tecnolóxico do capitalismo central se mantivo relativamente estábel, entre 1930 e 1980, esa insuficiencia era pouco notada; mais a aceleración científico-tecnolóxica mundial das últimas décadas do século XX iría conducir o parque industrial brasileiro a unha nova situación de atraso relativo.

En segundo lugar, o capital nacional sempre se mantivo en posición subordinada fronte a alianza entre o Estado e o capital internacional. O desenvolvemento da industria nacional ocorría nos sectores complementarios da grande empresa transnacional (autopezas, por exemplo, no caso da industria automobilística; ou substancias elementais, no caso da industria química) e a súa relación co Estado non conseguiu superar a situación de dependencia financeira. O proxecto nacional-desenvolveméntista de industrialización pesada non mobilizou, por tanto, apoio significativo no seo da chamada “burguesía nacional”, cuxos intereses dominantes se concentraban no agronegocio (como viría a ser chamada máis tarde a grande produción agrícola capitalista con vocación exportadora), na construción civil e nos bancos de Sao Paulo, Río de Janeiro e Minas Gerais. O núcleo duro do proceso de industrialización pesada estivo formado, desde a súa orixe, por un conxunto de empresas estatais e algunhas empresas transnacionais, cabendo ao capital privado nacional o desempeño dun papel complementario.

Seguindo coa metodoloxía proposta no inicio desta sección, notamos que calquera proceso de industrialización é moldeado non só pola etapa vivida polo capitalismo a nivel mundial, senón tamén pola herdanza da estrutura socio-económica interna. No caso brasileiro, a industria formouse sobre unha economía exportadora de produtos primarios, entón baseada nos baixos salarios e nas vantaxes naturais da terra. A estrutura social era bastante desigual e polarizada: grandes propietarios rurais nunha das puntas e a masa de traballadores, proveniente na súa maior parte da escravitude que terminara aínda en 1888, na outra punta. A clase media urbana lograba obter espazo significativo nas decisións políticas nacionais, mais era numericamente reducida, pouco influente no proceso económico e ausente no exercicio dos poderes locais por parte da elite agraria.

Estudos clásicos de interpretación do Brasil apuntan a persistencia do réxime de traballo escravo como unha das raíces do patrón histórico de desigualdade

social –o país foi un dos últimos das Américas en abolir a escravitude–. A abolición, no entanto, deixou practicamente inalterada a estrutura agraria e non foi acompañada de política de creación de oportunidades de inserción dos negros libertos no mercado de traballo. O célebre economista brasileiro Celso Furtado, por súa vez, chama a atención sobre o mimetismo cultural das minorías beneficiarias do capitalismo periférico, que procurarían reproducir os patróns de consumo dos países céntricos, requirindo, para iso, permanente concentración de renda. Obsérvase, ademais, que o desenvolvemento do parque industrial brasileiro –e o propio proceso de urbanización– se concentrou de forma exacerbada nas rexións Sudeste e Sur do país, en detrimento das rexións Norte e Nordeste, agravando o problema das desigualdades rexionais.

O rápido proceso de urbanización e industrialización do país non alterou significativamente os patróns de distribución da riqueza, da terra e da renda. Ao longo de todo o século XX, os procesos políticos asociados ao desenvolvemento capitalista non supuxeron reformas que resultasen na democratización da propiedade e do acceso á cultura, baixo a forma de reformas agrarias e educacionais, a imaxe do que se produciu na Europa e nalgúns países da Asia.

As graves desigualdades que aflixen a sociedade brasileira non poden, por tanto, ser comprendidas fóra do contexto histórico e cultural da inserción subalterna do país na división internacional do traballo. A dificultade para superar trazos estruturais con orixe no pasado colonial-exportador brasileiro pesaría sobre os ombros da modernización do país. Até hoxe, causa sorpresa o poder de grupos políticos e económicos vinculados ao capital rentista e patrimonial, que recorrentemente rexorden en alianzas con elites máis modernas, sexan de dereita ou de esquerda. Do punto de vista da sociedade, esa herdanza do pasado impediu que a industrialización do país tivese implicacións máis positivas en termos de mobilidade e xustiza social.

A partir da década dos 30, iniciouse a configuración dun sistema de protección social no Brasil, en estreita articulación co afondamento da regulación estatal das relacións entre capital e traballo, que se consolidou por medio da lexislación obreira e sindical. É dentro deses parámetros que determinados intereses das clases traballadoras urbanas son contemplados no proceso de modernización do país, de modo subalterno aos intereses do capital. Data deste período a lexislación de protección do salario mínimo, creado pola Constitución de 1934 e implementado a partir da década dos 40.

No período que vai do golpe militar de 1964 ao proceso de “abertura” política do inicio dos anos 80, a ditadura instalada exerceu unha considerábel represión contra sindicatos de traballadores e movementos populares. O debate sobre reformas estruturais de natureza distributiva –as chamadas “reformas de base”–, que mobilizou a sociedade brasileira no inicio dos anos 60, foi prohibido. O conxunto de reformas propostas polo Goberno do presidente João Goulart –reforma agraria, reforma urbana, reforma educacional e maior control sobre re-

mesas de lucros ao exterior– afectaba intereses fundamentais do empresariado brasileiro vinculado á grande propiedade rural e á construción civil, así como intereses de empresas transnacionais instaladas no Brasil.

A prohibición da reforma agraria no Brasil non impediu a modernización capitalista da agricultura, mais relegou vastos continxentes da poboación rural do proceso de modernización das relacións sociais que o país viviu ao longo do século XX. A protección laborista só veu ser estendida entre os traballadores rurais no Brasil en vésperas do golpe militar do 64, é dicir, dúas décadas após a promulgación da lexislación social que contemplou os dereitos dos traballadores do sector urbano. A súa aplicación práctica, no entanto, permaneceu limitada durante longos anos por razón da dura represión exercida sobre os movementos sociais no campo.

Durante o réxime militar (1964-85), a percepción do proceso brutal de concentración de renda e riqueza característicos do capitalismo brasileiro foi diluída polas taxas elevadas de crecemento económico –o chamado “milagre brasileiro”–, polo fenómeno da vasta mobilidade social, así como pola expansión da fronteira agrícola en dirección ás rexións Norte e Centro-Oeste. Os datos dos Censos Demográficos realizados no período demostran a redución significativa da porcentaxe de participación da renda dos traballadores na renda nacional, asociada a unha caída acentuada do poder de compra do salario mínimo e ao aumento da concentración de renda no país.

O modelo de substitución de importacións comezou, no entanto, a enfrontar os seus límites e contradicións xa no final dos anos 60. A ausencia dun núcleo doméstico de innovación tecnolóxica e as dificultades de acceso ao consumo por parte da maioría da poboación (ambos compoñentes do propio modelo, como foi visto) serviron como límites ao dinamismo da industria. Durante a década dos 70, os gobernantes militares tentaron unha nova “fuga para diante”, desta vez a partir de investimentos públicos en infraestrutura e en industrias de base. O proxecto rendeu os seus froitos en termos de potencial exportador, mais non resolvía as contradicións máis profundas do propio modelo, ao contrario tratábase dunha intensificación do vello modelo.

O xiro da política económica norte-americana en 1979, sumada ao segundo choque do petróleo, colocou a economía brasileira na primeira recesión de grande magnitude desde a década dos 30. O fechamento das liñas de crédito internacional ao Brasil (na verdade, a toda a América Latina) revelou a fragilidade da economía nacional debido á falta dun núcleo endógeno de financiamento público e privado capaz de se articular nacionalmente sen sucumbir á dependencia do mercado financeiro internacional. A década dos 80 foi a “década perdida”, na cal as elevadas taxas de inflación e as políticas de axuste patrocinadas polo Fondo Monetario Internacional formaron o escenario dunha sociedade en crise, coas súas posibilidades de desenvolvemento frustradas pola situación económica derivada do alto grao de endebedamento externo das súas empresas –avalado polo Estado brasileiro– e as súas repercusións no endebedamento público interno.

## O liberalismo periférico dos anos 90

---

Fortemente afectadas pola crise mundial do inicio da década dos 80, as finanzas internacionais reorganizáronse ao longo dos anos seguintes, por medio das enormes transferencias de recursos dos países periféricos, obrigados a presentaren significativos superávits comerciais, e tamén por medio dos novos produtos financeiros, sobre todo derivativos, que perfeccionaron os mecanismos de avaliación e transferencia de riscos.

Á volta dos anos 90, esas finanzas internacionais “reorganizadas” encontrarían unha conxuntura pouco favorábel á revalorización patrimonial nos países centrais. Á recesión americana, que se prolongou até 1992, sumaríase o fin da tendencia especulativa xaponesa, dando como resultado a adopción de políticas monetarias frouxas, cuxo obxectivo era a recuperación da actividade económica. A deflación da riqueza nos países centrais provocou, entón, unha nova busca de oportunidades de revalorización na periferia do sistema. Iníciase un longo ciclo de fluxos de capitais cara a América Latina, rexión que subitamente retorna á antiga condición de “absorvedor” de investimentos, após experimentar, nos anos 80, a condición oposta de “aforrador” de recursos en moeda forte.

Esta nova fase do capitalismo central, baseada nas finanzas especulativas e nas políticas liberais inauguradas por Reagan e Thatcher, ofrecía finalmente a posibilidade de estabilización monetaria no Brasil, así como en toda a América Latina. Mais, evidentemente, a forma e o contido político da estabilización non serían determinados polo sistema internacional, só. A evolución dos conflitos internos é a que ditaría o novo patrón de desenvolvemento, para substituír o moribundo modelo de substitución de importacións.

As eleccións directas para presidente da República en 1989, as primeiras desde 1960 (por teren sido abolidas polo réxime militar de 1964-1985), irían reflectir as alternativas dispoñíbeis. O candidato Luiz Inácio Lula da Silva propuña o rescate da débeda social, desprezada polo modelo anterior, como punto central dun novo proxecto nacional. A sustentabilidade do crecemento debería depender do consumo de masas, baixo pena de se manter o patrón excluínte de desenvolvemento económico. Alén diso, a candidatura de Lula apostaba polo impulso á industria nacional, nunha tentativa de enfrontar de forma plena o desafío dos avances tecnolóxicos nos sectores de información, das telecomunicacións e dos novos materiais.

A candidatura vencedora, non obstante, foi a de Fernando Collor de Mello, cuxa estratexia de superación do modelo de substitución de importacións era bastante diversa. Collor propuña abrazar, de maneira rápida e sen restricións, o “novo” fenómeno da globalización, visto como un mundo de oportunidades e de modernización. Nos seus primeiros meses de goberno, promoveu unha súbita liberalización comercial, reducindo unilateralmente as tarifas de importación da maior parte dos bens de consumo, e iniciou o proceso de reforma do Estado nos moldes neoliberais, isto é, baseado no enxugamento do persoal e na privatización das empresas públicas.

O veredito neoliberal que resultou das eleccións presidenciais de 1989 ía contra a letra e espírito dos capítulos económico e social da Constitución que o Brasil tiña promulgado no ano anterior. A pesar da coxuntura interna e internacional pouco favorábel, a nova Carta Constitucional consagraba un amplo rol de dereitos civís, políticos, económicos, sociais e culturais. No espírito do movemento que provocou o fin do réxime militar, a Constitución apuntaba á ampliación gradativa dos gastos sociais, a restitución da cidadanía e a súa universalización.

A nova Constitución creou o sistema de seguridade social, é dicir, a integración dun conxunto de dereitos e obrigas sociais que ten por finalidade garantir a protección da dignidade humana fronte a situacións de vulnerabilidade social (desemprego involuntario, envellecemento, desamparo da infancia e da xuventude, invalidez, doenza, etc), apuntando á construción progresiva dun Estado de Benestar Social, xamais consolidado ao longo da historia brasileira. Alén de integrar áreas esenciais dunha política de benestar, a Constitución garantiulles un financiamento máis estábel, con fontes diversificadas.

Obsérvase, por tanto, en outubro de 1988, a consagración constitucional do proxecto reformista que combinaba democratización do aparello do Estado, mantemento do nacionalismo económico característico do período desenvolvimentista e ampliación das políticas de benestar social. Mais a vitoria de Collor de Mello apuntaba na dirección oposta. Este aparente paradoxo é fenómeno que merece reflexión máis fonda.

Segundo José Luiz Fiori<sup>(3)</sup>, ao final do réxime militar, e após o esgotamento dun ciclo máis de desenvolvimentismo autoritario e antipopular, naceron dous proxectos reformistas no Brasil: “O primeiro propuña que se transformase a vella base desenvolvimentista, construíndo os alicerces dun novo “capitalismo organizado”, agora baixo dirección democrática, dun *holding* estatal e dun Estado de Benestar Social. Este programa reformista sufriu un grave revés xa nos primeiros meses que seguiron ás eleccións do Congreso Constituínte (1986-87), despois do fracaso do plano de estabilización económica (Plano Cruzado).

O segundo proxecto reformista, á súa vez, camiñaba en sentido oposto: propúñase o abandono completo das políticas de tipo desenvolvimentista e a adopción inmediata e radical das reformas neoliberais que xa tiñan sido adoptadas polo México, baixo a dirección do PRI, aínda nos anos 80, e que serían adoptadas polos socialistas chilenos no inicio da década dos 90.

Durante o proceso constituínte, as ambigüidades das elites económicas brasileiras fronte ao proceso de crecente internacionalización da economía brasileira, así como a relativa fragilidade dos proxectos socialistas e socialdemócratas de reorganización do Estado e da sociedade brasileira desembocaron nunha carta constitucional marcada por solucións de compromiso. No campo dos dereitos humanos e da defensa

---

(3) Ver FIORI, José Luís: *O vôo da coruja. Para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Río de Janeiro, Record, 2003, especialmente o seu “Prefácio”.

da soberanía nacional no plano económico, a intensa mobilización popular viabilizou avances importantes. Noutros temas como, por exemplo, políticas de reforma agraria e redefinición das prerrogativas das Forzas Armadas e das Policías Militares, a correlación de forzas favoreceu a sectores máis conservadores.

As mudanzas extraordinarias que marcaron o mundo en 1989 e a ameaza concreta da vitoria dunha fronte de partidos de esquerda e centro-esquerda liderados polo PT (Partido dos Traballadores) levaron á ruptura do estado de inmovilismo ideolóxico no que se encontraba a maior parte das elites económicas brasileiras e fixéronas optar polo apoio á candidatura presidencial de Fernando Collor de Mello. No entanto, Collor non foi capaz de articular unha coalición estábel de apoio no ámbito do Congreso Nacional. Tampouco conseguiu sustentar a credibilidade do seu Goberno perante elites económicas nacionais e clases medias e terminou deposto por medio de *impeachment*, envolto en graves denuncias de corrupción.

Vitorioso nas eleccións seguintes de 1994 e reelecto en 1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso representou a continuación do liberalismo económico de Collor, aínda que amparado cunha ampla base de sustentación política e discurso socialdemócrata, manifestado con maior énfase nos foros internacionais. Cardoso soubo aproveitar a situación do equilibrio fiscal e de entrada de recursos externos, presentes na primeira metade dos 90, para promover a estabilización exitosa dos prezos, superando o antigo trauma da sociedade brasileira e garantindo a súa popularidade. Con todo, a súa xestión representou moito máis que o derrocamento da inflación. A sólida maioría do Goberno Cardoso no Congreso Nacional garantiu a aprobación de reformas constitucionais que posibilitaron a privatización das principais empresas públicas brasileiras. O seu obxectivo era o *aggiornamento* da economía e da sociedade brasileira aos patróns de “modernidade” vixentes nos países desenvolvidos. Para esa converxencia, a estabilidade dos prezos era apenas un medio, ao permitir –así se supuña– maior previsibilidade aos investimentos e, por tanto, maior propensión a investir.

Os fluxos de recursos en moeda forte eran esenciais para o éxito desa estratexia, mais, naturalmente, o capital internacional non financiaría un proxecto de tal envergadura sen dispor de activos convertíbeis dentro da economía brasileira. Noutras palabras, apenas a convertibilidade dos activos denominados en moeda nacional podería alimentar a continua aposta polo Brasil, da cal dependía o novo modelo. Pódese entón comprender con maior clareza o papel central que desempeñou o proceso de liberalización financeira experimentado polo país ao longo da década dos 90. Nese período, unha infinidade de normas e resolucións do Banco Central do Brasil permitiron o progresivo acceso do capital internacional ás aplicacións brasileiras, retrocedendo un século de política de protección dos activos domésticos<sup>(4)</sup>.

---

(4) Ver, por exemplo, FREITAS, Maria Cristina Penido, e PRATES, Daniela Magalhães: *A abertura financeira no governo FHC: impactos e conseqüências*, Economía e Sociedade, Campinas, vol 17, 2001, p81-111; ou BELLUZZO, Luiz Gonzaga, e ALMEIDA, Júlio Gomes: *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

Mais a convertibilidade non significou, como era de esperar, credibilidade, dada a natureza periférica da economía brasileira, a memoria inflacionaria e os desequilibrios do sector público e da balanza comercial. O risco-país mantívose en niveis bastante elevados durante toda a década, forzando, nun ambiente de liberalización financeira, a continuidade das taxas básicas de xuros en niveis reais de 8% a 15% ao ano. Nestas circunstancias, o crecemento económico foi mediocre<sup>(5)</sup> e a situación financeira do sector público deteriorouse significativamente. Aínda que as privatizacións teñan rendido cerca de 28 mil millóns de euros aos cofres públicos e que os resultados principais das contas públicas teñan resultado con superávit en todos os anos da década dos 90 (excepto en 1996 e 1997), a débeda pública pasou do 28% do PIB a cerca do 50% do PIB entre 1994 e 2000.

Pódese afirmar, por tanto, que a débeda pública foi a verdadeira áncora da estabilización de prezos no Brasil, mais o proceso aproximábase rapidamente ao seu límite ao final do segundo mandato de Cardoso. O crecemento da débeda pública e a continua elevación da carga tributaria ao longo dos seus dous mandatos permitiron, por outro lado, unha modesta expansión dos montantes destinados á política social. A expansión do gasto social, no entanto, estivo sempre lonxe de compensar os efectos negativos da crecemento do desemprego, que aumentou a unha media do 0,3% ao ano durante a década dos 90 e alcanzou taxas inéditas próximas ao 20% nalgunhas das grandes metrópoles brasileiras.

Segundo o “Relatorio de Desenvolvemento Humano 2003”, publicado polo Programa das Nacións Unidas para o Desenvolvemento (PNUD), as condicións de vida no mundo deterioráronse significativamente durante a década dos 90, acentuándose os índices de desigualdade. O Brasil, no entanto, subiu catro puntos no ránking mundial elaborado con base no Índice de Desenvolvemento Humano (IDH), o que se atribúe a avances nos indicadores sociais de renda, acceso á educación e expectativa de vida<sup>(6)</sup>.

Durante o primeiro ano de vixencia do Plano Real (1994-95), observouse unha redución dos índices de pobreza, resultado do crecemento económico e da elevación da renda dos segmentos da poboación que non contaban con ningunha forma de protección das perdas causadas polos altos índices de inflación. Os efectos de redución de pobreza, no entanto, non se revelaron sustentados ao longo do tempo. Tampouco se observaron alteracións significativas no perfil de distribución de renda brasileira ao longo da última década, período en que a inflación ten sido mantida baixo control.

No segundo Goberno Cardoso, as políticas de transferencia directa de renda condicionais (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentación, Programa de Erradicación do Tra-

---

(5) Entre 1950 e 1980, é dicir, durante o período da substitución de importacións, o PIB brasileiro creceu a taxas medias anuais do 6,8%. Na “década perdida” dos 80, a taxa media anual caíu para o 2,2%. Xa nos anos 90, a taxa permaneceu na fronteira do 2,4%, é dicir, moi pouco por riba da taxa de crecemento demográfico, repetindo o estancamento da década anterior.

(6) A Constitución brasileira vinculou explicitamente porcentaxes fixas de ingresos orzamentais ás políticas públicas de saúde e educación, o que, a despeito de críticas dalgúns sectores, asegurou a continuidade de políticas e algunha protección en relación a cortes derivados do axuste fiscal.

ballo Infantil) consolidaríanse como o principal eixo da política social do Goberno Federal. A discusión sobre políticas de transferencia de renda no Brasil adquiriu maior relevo no inicio dos anos 90, a partir da iniciativa do senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Traballadores, que presentou un proxecto de lei que instituíra o dereito universal a unha renda mínima. Antes de seren adoptadas polo Goberno Federal, tales políticas xa viñan sendo aplicadas con éxito nos Estados e Municipios gobernados, na súa maior parte, por partidos de esquerda e centro-esquerda.

No inicio do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, observouse a extinción dos principais órganos responsábeis das políticas de seguridade alimentaria e nutricional, política que só voltaría a ter evolución positiva no final do seu segundo mandato. A intensa presión do Movemento de Traballadores Rurais Sen Terra (MST), por outro lado, posibilitaría algúns avances na política de asentamentos de reforma agraria, intercalada con momentos de encrespamento dos conflitos entre Goberno e movementos sociais.

No deseño das políticas sociais, predominou a óptica da restrición fiscal en detrimento do compromiso coa promoción de dereitos universais e da expansión da rede de servizos básicos. A reforma do Estado implementada valorou só funcionarios públicos vinculados a un “núcleo estratéxico” de “carreiras típicas de Estado” do Goberno Federal. As carreiras do servizo público vinculadas á prestación de servizos de saúde, educación e asistencia social pasaron por un proceso de inmenso despresitixio, a punto de seren substituídas por un cadro “mínimo” de traballadores con vínculos laborais de natureza precaria. Calquera goberno que pretendese facer o camiño de “volta” e revalorizar a presenza social do Estado democrático certamente tería grandes dificultades en reverter o cadro negativo.

## **A “herdanza maldita” e a política de estabilización do Goberno Lula**

Esperamos que as páxinas anteriores permitan esclarecer a profundidade do desafío co cal se encontraba o presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao asumir a Presidencia da República no 1º de xaneiro de 2003, animado por unha grande festa popular na capital federal de Brasilia. Tratábase, na verdade, dun *duplo* desafío.

Por un lado, o novo Goberno propúñase afrontar o desafío histórico de superar o modelo de “desenvolvemento socialmente excluín-te”, vixente en toda a historia do Brasil independente. Era necesario reverter o proceso extremadamente concentrador da renda e da riqueza, democratizar o acceso ao ensino e á cultura e levar os beneficios da modernidade para o conxunto da poboación. Non se trataba, naturalmente, dunha “revolución socialista”, mais dun proceso de democratización das institucións republicanas dentro dos límites do sistema capitalista, que posibilitase ao menos diminuír as enormes fronteiras económicas e psicoculturais que separaban as clases sociais do país. Ao presentar un dos peores perfís de distribución de renda do mundo –baixo calquera criterio estatístico–, o Brasil entraba no século XXI con indicios de

fragmentación da orde social, que se manifestaba no crecemento do desemprego aberto, da exclusión social e da violencia urbana.

Por outro lado, entrementes, parecía claro ao novo Goberno que a necesaria superación do antigo modelo de desenvolvemento non debería ser levada a cabo por medio de reformas neoliberais. Nin a rápida integración aos fluxos financeiros e comerciais da economía mundial, nin o desmantelamento do Estado e das políticas sociais universais, serían compoñentes da nova estratexia. A experiencia fracasada da década dos 90 tiña xerado graves atrancos á estabilidade económica e á democracia social e non debería iluminar os camiños a seren tomados para a corrección dos desequilibrios do país.

Noutras palabras, era preciso implementar unha “terceira alternativa”, diferente das dúas concepcións históricas que dominaron a historia política e económica nacional: o nacional-desenvolvementismo da grande industria e da cúpula militar; e o internacional-liberalismo das elites financeiras e dos grandes propietarios rurais. A “terceira alternativa” sería a opción de desenvolvemento nacional, popular e igualitaria, sempre latente no proceso histórico da industrialización, mais nunca implementada pola clase política<sup>(7)</sup>.

Contra o que tiña acontecido nas eleccións anteriores, cando o candidato Lula non tiña logrado a vitoria nas urnas, desta vez o debate internacional éralle máis favorable. Após unha década de migración das capitais á América Latina, que contribuíron á valoración dos activos locais e á estabilización das moedas nacionais, a inestabilidade voltaba a estar en vigor na rexión. Desde a crise mexicana do 94, mais sobre todo a partir da crise do leste asiático de 97-98, que contaxiara fortemente as economías latinoamericanas, a “aposta” polos mercados emerxentes viña sufrindo un continuo arrefecemento. Os capitais especulativos pasaron a ser moito máis selectivos e volátiles, fuxindo a calquera ameaza de desvalorización, e esta temida desvalorización terminaba entón por ocorrer, constituíndo as célebres “profecías auto-realizadas” descritas polos modelos de crises de cambio de segunda xeración.

A selectividade e inestabilidade dos capitais internacionais contribuíron a xerar sentimentos críticos en relación á “globalización financeira”. As voces disonantes respecto do discurso liberal comezaron a ser máis numerosas e enfáticas. Os artigos e textos que alertaban dos riscos da abertura comercial e financeira demasiado rápida eran cada vez máis frecuentes na prensa escrita. Os sindicatos de traballadores ergueron as súas voces contra a desregulación dos mercados de traballo; políticos e movementos sociais, contra a desestruturación dos servizos públicos; os ecoloxistas protestaron contra a devastación causada pola ausencia de planificación estratéxica e de mecanismos de fiscalización que puidesen asegurar patróns sustentábeis de desenvolvemento.

Multitudes pasaron a protestar contra as institucións financeiras multilaterais, interpretadas como axentes dos intereses dos máis poderosos. En xullo de 2001,

---

(7) Ver FIORI, José Luís: *O vôo da coruja. Para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Río de Janeiro, Record, 2003, especialmente o seu “Prefácio”.

na Cúpula do G7, en Xénova, un mozo foi morto durante un conflito coa policía, durante unha manifestación contra os xefes de Estado alí reunidos. A partir dese momento, as cúpulas dos países ricos e os encontros do FMI, Banco Mundial, OMC ou Davos pasaron a ser protexidos por verdadeiras murallas de illamento e por exércitos de seguridade, nunha clara demostración da impopularidade a que chegaban os gobernantes do sistema internacional.

O ambiente crítico ao neoliberalismo tamén se notaba no Brasil, onde o Fórum Social Mundial, na cidade de Porto Alegre, reunía todos os anos milleiros de activistas, políticos, estudantes e académicos para debater posibilidades ao sistema político, económico e cultural da actualidade. Nese ambiente, a candidatura de Lula encontraba amplo espazo para a súa consolidación, ao representar unha forza política lexítima de defensa dos intereses dos sectores máis pobres e vulnerábeis da sociedade.

Mais Lula non disporía de moitos instrumentos, a curto prazo, para a realización de todos os seus obxectivos. En 2002, aínda baixo o Goberno de Cardoso, a macroeconomía brasileira sufriu un progresivo proceso de deterioro. As fontes de financiamento externo pasaron de uns 40 mil millóns de euros a menos de 20 mil millóns, é dicir, reducíronse a menos da metade. Tratábase dunha nítida crise de confianza dos “mercados internacionais”, ocasionada pola fragilidade dos fundamentos domésticos, mais certamente agravada pola perspectiva de vitoria do candidato do Partido dos Traballadores (PT). A taxa nominal de cambio desvalorizouse nun 46% entre setembro de 2001 e setembro de 2002; a relación débeda pública/PIB chegou ao 62,5%; e a inflación, que parecía até entón controlada, alcanzou, en setembro de 2002, a taxa anual do 40%.

Nesas circunstancias de inestabilidade conxuntural, o equipo económico do candidato do PT convenceu a Lula de que, en caso de resultar electo, debería ser privilexiada a estabilización macroeconómica a curto prazo, para evitar o total descontrol a que o Goberno Cardoso estaba conducindo. Sería necesario un período de transición, antes de que fosen adoptadas as políticas progresistas e nacionalistas ansiadas pola esquerda.

O 22 de xuño de 2002, en plena campaña presidencial e a cen días das eleccións, o candidato Lula publicou un manifesto político, baixo o título “Carta ao Pobo Brasileiro”. Neste manifesto, amplamente divulgado polos medios de comunicación, Lula reafirmaba o seu compromiso coa “mudanza de modelo”, coa “defensa do Brasil”, coa “renuncia a calquera forma de continuísmo”, con “un programa de mudanzas valentes e responsábeis”. Ao mesmo tempo, porén, defendíase a necesidade dunha transición para o novo modelo:

“Será necesaria unha lúcida e xuízosa transición entre o que temos hoxe e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfixo ou se deixou de facer en oito anos non será compensado en oito días. O novo modelo non poderá ser produto de decisións unilaterais do goberno, tal como ocorre hoxe, nin será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será froito dunha ampla negociación nacional... Premisa desa transición será naturalmente o respecto aos contratos e obrigas do país... Para

evitar [a crise económica] é preciso comprender que a marxe de manobra da política económica a curto prazo é pequena... Quero agora reafirmar ese compromiso histórico co combate á inflación... Vamos preservar o superávit primario canto for necesario para impedir que a débeda interna aumente e destrúa a confianza na capacidade de goberno de honrar os seus compromisos”.

Naturalmente, a Carta non ía dirixida ao “pobo brasileiro”, mais á elite nacional e internacional, nomeadamente a súa fracción financeira, acreedora do Estado. Á esquerda brasileira, caso de ser vitoriosa, non lle interesaba pasar todo o mandato presidencial recuperándose dunha crise monetaria que podería instalarse xa no primeiro ano de goberno.

A vitoria de Lula trouxo, xa nos primeiros meses de mandato, esa dualidade estabilidade/mudanza para o centro dos debates de política económica. A diverxencia pode ben ser sintetizada pola contradición aparente entre as medidas de política macroeconómica e o Plano Plurianual 2004-2007.

A condución macroeconómica, co intento de reverter o escenario de inestabilidade que amedrentaba o novo equipo, foi, en todos os sentidos e baixo calquera punto de vista, contraccionista. No campo monetario, foi mantida a tendencia alcista das taxas básicas de xuros, que viñan crescendo desde outubro de 2002. As taxas atinxiron algúns sectores industriais e comerciais e de políticos aliados ao propio goberno. Enseguida, iniciaron un lento proceso de caída, fechando o ano arredor do 17%, valores bastante elevados para unha inflación inferior ao 10%.

No campo fiscal, o equipo económico comprometeuse, desde as primeiras semanas de exercicio, a un superávit primario (isto é, descontados os gastos financeiros coa débeda pública) do 4,25% do PIB. Ese número, unha decisión unilateral do Goberno brasileiro, era bastante superior ao 3,75% do PIB antes negociados co FMI.

No que se refire á política cambiaria, o Banco Central optou pola libre flutuación da taxa de cambio, absténdose de intervir nos fluxos de entrada de divisas que caracterizaron o ano de 2003. O resultado foi a rápida valorización da taxa de cambio<sup>(8)</sup>, en detrimento das alternativas de acumulación de reservas ou de diminución das taxas de xuros.

En síntese, o equipo económico foi conservador na política monetaria, na política fiscal e na política cambiaria. Non houbo un *mix* de políticas económicas que puidese aliviar os efectos recesivos da necesaria estabilización; nesas circunstancias, o PIB rexistrou o seu peor resultado en dez anos, na medida en que recuou un 0,2% en relación a 2002. Por outro lado, a inflación voltou ao control, fechando o ano en menos do 10%, e o risco-Brasil reduciuse á metade, como querían as autoridades monetarias.

Mais a política económica do Goberno Lula non se limitaba á estratexia de estabilización a curto prazo. O ano de 2003 tamén foi o ano de discusión e redacción

---

(8) Cando Lula asumiu a Presidencia, o dólar comercial cotizaba a uns 97 céntimos de euro para venda; catro meses despois, o dólar tíñase desvalorizado nun 18%, cotizando a uns 80 céntimos de euro, e mantívose próximo desa cifra até o final do ano de 2003.

do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, que propuña un novo modelo de desenvolvemento nacional<sup>(9)</sup>.

O PPA procuraba incorporar crecemento económico e políticas sociais nunha única estratexia de desenvolvemento. A premisa básica era a de que os programas dirixidos á inclusión social e á redistribución da renda serían prioridades non só porque garanten os dereitos fundamentais da cidadanía. A política social non era vista apenas como cuestión de xustiza, senón tamén de desenvolvemento sustentado. A prioridade no social aumentaría a eficiencia da man de obra e fortalecería a elevación da produtividade e a competitividade sistémica por medio do crecemento do consumo da poboación.

O crecemento económico vía consumo de masas, proposto polo PPA, sustentárase en significativas ganancias de produtividade asociadas ao tamaño do mercado interno e á eficiencia a escala derivada da conquista de mercados externos. Os avances tamén provirían dos procesos de aprendizaxe e de innovación que acompañarían os investimentos nos sectores modernos produtores de bens de consumo. Con tais ganancias de produtividade, sería xerado o excedente que propiciaría, en principio a elevación dos rendementos do traballo, realimentando o círculo virtuoso do consumo de masas.

O que non se facía claro era en que momento, e de que forma, sería realizada a transición entre a política ortodoxa de estabilización a curto prazo e a estratexia de desenvolvemento social a longo prazo.

Esta indefinición fíxose sentir tamén en decisións e escollas relativas ao deseño e implementación das políticas sociais, unha vez que, a partir da elección de Lula, o que pasa a estar en xogo non é apenas o perfeccionamento da actuación do poder público focalizada no combate á pobreza, senón a tentativa de creación dun novo contrato social capaz de articular o crecemento económico sustentado e a xustiza distributiva.

Para os principais asesores do presidente Lula, non parecía haber dúbida de que, en toda economía capitalista, o eixo central de sustentación de calquera política de benestar social debería ser a xeración de emprego e renda por medio do crecemento económico. Sabíase, no entanto, que a perspectiva de implantación dunha política de pleno emprego estaría aínda por moito tempo ausente dos horizontes das economías contemporáneas. O contexto inmediato apuntaba para a dirección contraria, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva asumiría a presidencia baixo a forte presión dos acredores e dos medios para a manutención de políticas fiscais e monetarias contraccionistas, a pesar das tendencias de crecente desemprego. O enorme desafío que se postulaba, por tanto, era o de deseñar e implementar, nun contexto desfavorábel, un

---

(9) Os Planos Plurianuais (PPA) brasileiros son o instrumento de planificación a medio prazo da economía brasileira, mediante o cal o Goberno Federal, en cooperación cos Estados e Municipios, establece as directrices e os principios que orientarán os gastos públicos e, en menor medida, privados durante o período de catro anos que o caracteriza. Creados coa Constitución de 1988, xa foron formulados tres PPA: 1996-1999, 2000-2003 e 2004-2007.

conxunto de políticas sociais activas, capaces de actuar sobre a diversidade das relacións socioeconómicas vixentes, con vistas á superación da pobreza e dos patróns históricos de desigualdade social.

A formulación orixinal do Programa Fame Cero xa reflectía esta concepción, ao definir como o seu eixo central a...

“... conxugación adecuada entre as chamadas políticas estruturais –dirixidas á redistribución de renda, crecemento da produción, xeración de emprego, reforma agraria, entre outros– e as intervencións de emerxencia, moitas veces chamadas políticas compensatorias. Limitarse a estas últimas cando as políticas estruturais seguen xerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza... significa desperdiciar recursos, enganar a sociedade e perpetuar o problema”.

Por outro lado, alertábase que...

“... tampouco é admisíbel o contrario. Subordinar a loita contra a fame á conquista previa de mudanzas profundas nas políticas estruturais representaría a quebra da solidariedade que é deber imperativo de todos perante os millóns de brasileiros hoxe condenados á exclusión social e á insuficiencia alimentar”.

Outro aspecto fundamental do Programa Fame Cero é o de voltar a pensar a política social como a conquista dun dereito. Trátase, “finalmente, de incluír os excluídos, dado que o acceso á alimentación básica é un dereito inalienábel de calquera ser humano”.

En xaneiro de 2004, a coordinación das políticas federais de transferencia directa de renda, unificadas en outubro de 2003 baixo o manto do Programa Bolsa Familia, e de boa parte das accións destinadas ao combate á fame e á desnutrición foi concentrada nun só órgano: o Ministerio de Desenvolvemento Social e Combate á Fame, que escolleu como prioridade o combate á pobreza e á inseguridade alimentaria nas grandes cidades brasileiras, onde se concentran, en termos absolutos, as parcelas da poboación en situación de pobreza e de inseguridade alimentaria.

Tamén en xaneiro de 2004 é instituída a renda básica da cidadanía que, a partir de 2005, se constituirá no dereito de todos os brasileiros, non importando a súa condición socioeconómica, a recibiren, anualmente, un beneficio monetario. Trátase dun importante avance conceptual, que establece un dereito socioeconómico de natureza universal, cuxa realización, porén, deberá ser progresiva, con prioridade para os estratos máis carentes da poboación. A regulamentación da materia deu inicio a un amplo debate sobre mecanismos institucionais e financeiros que deberán asegurar o dereito á renda básica, así como sobre a compatibilización do novo dereito coas actuais políticas de transferencia de renda.

A vinculación entre o combate á fame e políticas estruturantes que incrementen a oferta local de alimentos –e propicien a ampliación do mercado interno– permanece como obxectivo esencial do programa Fame Cero. Destácanse, entre estas políticas, o programa de adquisición directa e anticipada da produción dos agricultores nas propias rexións de consumo, medida prevista no Plano Safra para a Agricultura Familiar 2003-2004, que tenta asegurar a renda e incentivar a formación de pequenas

cooperativas e o consumo local de alimentos nos programas sociais de Estados e Municipios; a formación dunha rede de bancos de alimentos e de restaurantes populares; a educación alimentaria, co incentivo de hábitos alimentarios saudábeis; e o rescate das culturas rexionais. O esforzo por facer da melloría dos niveis de vida das comunidades pobres un dos eixes do desenvolvemento nacional tamén está traducido noutros campos de actuación governamental, como, por exemplo, apoio a iniciativas de economía solidaria, creación dun novo marco legal para a creación de cooperativas e a expansión das políticas de microcrédito.

A reforma agraria, á súa vez, é un dos compromisos do Goberno Federal con maior potencial de xeración de emprego e renda, garantía de seguridade alimentar, así como de conquista de autonomía política dos traballadores rurais diante das estruturas históricas de dominación no campo brasileiro. A elevada concentración da terra no Brasil impide a consolidación de patróns de desenvolvemento sustentado, que combinen xeración de riquezas e crecemento económico con xustiza social e cidadanía para a poboación rural<sup>(10)</sup>.

Hai inmensa desigualdade no acceso á renda asociada á elevada concentración patrimonial. De acordo cos datos do Censo Demográfico de 2000, cinco millóns de familias rurais viven con menos de dous salarios mínimos mensuais. É no medio rural onde se encontran os maiores índices de mortalidade infantil, de incidencia de endemias, de insalubridade, de analfabetismo, enorme pobreza que se deriva das restricións ao acceso aos bens e servizos indispensábeis para a reprodución biolóxica e social.

As metas do novo Plano Nacional de Reforma Agraria, anunciadas en novembro de 2003, no entanto, ficaron aquén das expectativas dos movementos de traballadores rurais sen terra. Esperábase que fosen oficializadas as metas establecidas nunha proposta preparada polo grupo de especialistas en cuestións agrarias, que fixou como meta o asentamento de 1 millón de familias en catro anos (2004 a 2007). As metas asumidas polo Goberno revelan que, até 2006, deberán ser asentadas 400 mil familias; outras 130 mil serán contempladas como crédito de terras e 500 mil deberán regularizar as terras que xa ocupan. O Plano Nacional tamén establece como metas o recoñecemento, demarcación e titulación de comunidades quilombolas<sup>(11)</sup>, a garantía de reasentamento dos ocupantes non-indios de áreas indíxenas, a promoción da igualdade de xénero na reforma agraria, así como a universalización do dereito á educación, cultura e á seguridade social nas áreas reformadas.

A formulación orixinal do Programa Fame Zero tamén prevía a creación dun réxime especial de previsión social para traballadores no sector informal urbano e

(10) Segundo datos do Instituto Nacional de Colonización e Reforma Agraria (INCRA), na franxa que comprende inmóbeis rurais de até 10 hectáreas encóntrase o 31,6% do total de inmóbeis que corresponden apenas ao 1,8% da superficie total do Brasil. Os inmóbeis rurais de superficie superior a 2.000 hectáreas, á súa vez, corresponden a apenas o 0,8% do número total de inmóbeis, mais ocupan o 31,6% da superficie total do país.

(11) NdT. As comunidades quilombolas, consistentes en agrupacións de cabanas que albergan familias en zonas silvestres, formáronse durante o tempo en que perviviu a escravitude no Brasil, sendo constituídas por persoas negras fuxidas das persoas brancas que as explotaban.

empregados domésticos, por medio do que se instituiría o dereito universal de natureza non-contributiva, de maneira semellante ao que foi feito no final dos anos 70 en relación aos traballadores rurais, considerado por moitos especialistas como o programa de redistribución de renda de maior éxito de toda a historia brasileira. A proposta de creación dunha hospedaxe cidadá para traballadores do sector informal urbano e empregados domésticos foi incluída nunha proposta de emenda constitucional presentada de forma consensuada polos Senadores da República, como parte do acordo político que garantiu a aprobación da primeira fase da reforma provisoria do Goberno Lula. A eventual aprobación de tal proxecto polo Congreso Nacional, en razón da natureza non-contributiva do dereito nela previsto, implicará aporte adicional de recursos tributarios, que poderán xerar significativos efectos redistributivos en relación ao vasto continxente de traballadores na informalidade, así como en relación á significativa parcela da poboación economicamente activa brasileira que se encontra ocupada en traballos de natureza doméstica.

### **Consideracións finais**

---

O desafío de superar concepcións de desenvolvemento que dominaron a historia política e económica brasileira e recolocar no horizonte concreto das opcións políticas a vía de desenvolvemento nacional, popular e igualitaria, moitas veces impedida por medio de golpes de Estado, “revolucións pasivas” e conciliacións conservadoras, continúa colocado perante o Goberno do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Permanece aberta a cuestión relativa á inflexión do patrón actual de “desenvolvemento” brasileiro –xerador de exclusión social, desemprego e declive da economía brasileira no escenario internacional– en dirección ao crecemento económico sustentado con xustiza distributiva.

As expectativas en torno da elevación dos baixísimos patróns de vida dos segmentos máis pobres e vulnerábeis de poboación vén sendo actualmente atendidas polo Goberno brasileiro, de modo parcial, por medio da intensificación de políticas sociais centradas no combate á pobreza extrema masificada. O atendimento de demandas por ampliación dos dereitos previstos no sistema constitucional de seguridade social, sumadas ás demandas por recoñecemento doutros dereitos sociais básicos (por exemplo, o dereito á alimentación), á reforma agraria e á universalización dos programas de combate da pobreza, que reclaman recursos adicionais de orzamento, aínda está a depender das flutuacións da economía política internacional, así como da capacidade dos sectores interesados en influír en decisións e escollas políticas do Goberno e do Parlamento.

Neste particular, non se pode deixar de mencionar que a elevada concentración de patrimonio e renda e os altos índices de desemprego e de informalidade no mercado de traballo, aliados á estrutura sindical corporativa, fragilizan a base social de apoio a reformas de natureza redistributiva e limitan a súa incidencia

sobre as decisións do sistema político brasileiro. Vale lembrar que, nun país con máis de 170 millóns de habitantes, apenas 11 millóns pagan o imposto da renda. Debido á natureza regresiva do sistema tributario brasileiro, o maior peso da recadación do Estado recae sobre a renda dos sectores medios e sobre o consumo dos traballadores. Por outro lado, o poder tributario do Estado historicamente tense mostrado pouco eficaz en incidir de maneira significativa sobre a renda e o patrimonio dunha ínfima minoría de familias ricas no Brasil, en orden a realizar unha real redistribución da renda e da riqueza.

A ese respecto, pese a herdanza histórica do colonialismo, escravitude e latifundio, non se pode esquecer o papel social perverso que vén sendo desempeñado pola industria cultural brasileira na historia recente. Papel que se manifesta, nomeadamente, en formas requintadas de naturalización da desigualdade social en dramas televisivos de vasta audiencia, fenómeno sempre asociado á valoración de patróns de consumo elitizados. Aínda nese campo, a concentración de poder en conglomerados de comunicación e a súa estreita relación con intereses relacionados co capital financeiro e ás antigas empresas públicas privatizadas teñen contribuído ao progresivo estreitamento do espazo de debate público sobre alternativas sociais e económicas que se encontren fóra dos cánones da ortodoxia neoliberal.

Cando foi interpelado en campañas electorias anteriores sobre o camiño a ser seguido na busca de maior xustiza social no Brasil, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva algunhas veces declarou que “non se pode facer unha tortilla sen romper os ovos”. A construción dunha nación libre, xusta e solidaria parece depender cada vez máis da sabia aplicación desa receita simple.

---

*André Saboia Martins é licenciado en Dereito pola Universidade Federal do Paraná e diplomático da División de Dereitos Humanos do Ministerio das Relacións Exteriores do Brasil. José Gilberto Scandiucci Filho é doutor en Economía pola Universidade Estadual de Campinas-Brasil, profesor do Centro Universitario de Brasilia e do Instituto Ríó Branco (Ministerio das Relacións Exteriores) e diplomático da Embaixada do Brasil na España.*

As opinións expresadas neste artigo son de enteira responsabilidade dos seus autores e non reflecten as posicións da política externa do Ministerio das Relacións Exteriores ou de calquera outro órgano de Goberno brasileiro.

## **Bibliografia**

---

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; e ALMEIDA, Júlio Gomes: *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

FIORI, José Luís: *O vôo da coruja. Para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Record, 2003.

FREITAS, Maria Cristina Penido; e PRATES, Daniela Magalhães: *A abertura financeira no governo FHC: impactos e consequências*, Economia e Sociedade, Campinas, vol 17, 2001, p81-111.

OLIVEIRA, Alonso: *Processo de industrialização*, Unesp, Sao Paulo, 2003.

VAN DER PJIL, Kees: *The making of the American ruling class*, Londres, Verso, 1984.