# GOBIERNOS DEL PT ★

# UN LEGADO PARA EL FUTURO

**ALOIZIO MERCADANTE | MARCELO ZERO** - COORDINADORES

**Presentación de Dilma Rousseff**

Alexandre Padilha | Artur Henrique | Clara Ant | Danilo Molina | Eleonora Menicucci | Emir Sader | Esther Dweck | Fernando Haddad | Gerson Gomes | Gleisi Hoffmann | Guido Mantega | Guilherme Mello | Heider Pinto | Henrique Paim | João Paulo Rodrigues | Jorge Mattoso | Jorge Messias | José Eduardo Martins | José Genoíno | Juca Ferreira | Juvandir Moreira | Ladislau Dowbor | Lindbergh Farias | Luis Antônio Elias | Marcio Percival | Marcio Pochmann | Mauricio Tolmasquim | Miguel Rossetto | Miriam Belchior | Nilma Gomes | Pedro Rossi | Renato Simões | Ricardo Carneiro | Tereza Campelo

FUNDAÇÃO Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

CLACSO

# GOBIERNOS DEL PT

## UN LEGADO PARA EL FUTURO

**Aloizio Mercadante**
**Marcelo Zero**
**(Coordinadores)**

**Presentación de Dilma Rousseff**

**Alexandre Padilha**
**Artur Henrique**
**Clara Ant**
**Danilo Molina**
**Eleonora Menicucci**
**Emir Sader**
**Esther Dweck**
**Fernando Haddad**
**Gerson Gomes**
**Gleisi Hoffmann**
**Guido Mantega**
**Guilherme Mello**
**Heider Pinto**
**Henrique Paim**
**João Paulo Rodrigues**
**Jorge Mattoso**
**Jorge Messias**
**José Eduardo Martins**
**José Genoíno**
**Juca Ferreira**
**Juvandir Moreira**
**Ladislau Dowbor**
**Lindbergh Farias**
**Luis Antônio Elias**
**Marcio Percival**
**Marcio Pochmann**
**Mauricio Tolmasquim**
**Miguel Rossetto**
**Miriam Belchior**
**Nilma Gomes**
**Pedro Rossi**
**Renato Simões**
**Ricardo Carneiro**
**Tereza Campelo**

Traducido por Damián Díaz

CLACSO

FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

**Fundação Perseu Abramo**

**Presidente** Marcio Pochmann

**Directoras/es** Isabel dos Anjos, Rosana Ramos, Artur Henrique y Joaquim Soriano

**CLACSO**

**Secretario Ejecutivo** Pablo Gentili

**Primera edición en portugués**
*Governos do PT: Um legado para o futuro* (San Pablo: Fundação Perseu Abramo, 2018)

**Primera edición en inglés**
*PT Governments: A Legacy for the Future* (Buenos Aires: CLACSO, San Pablo: Fundação Perseu Abramo, Partido dos Trabalhadores, 2018)

**Primera edición en español**
*Gobiernos del PT: Un legado para el futuro* (Buenos Aires: CLACSO, San Pablo: Fundação Perseu Abramo, Partido dos Trabalhadores, 2018)

**Traducción** Damián Díaz

**Diseño de tapa** Marcelo Giardino

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, nuestros libros están disponibles en acceso abierto y gratuito.

**Fundação PERSEU ABRAMO** www.fpabramo.org.br
**Biblioteca Virtual de CLACSO** www.biblioteca.clacso.edu.ar

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.**

ISBN 978-987-722-329-3
© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723

**Fundação Perseu Abramo**
Establecida por el Directorio Nacional del Partido de los Trabajadores en mayo de 1996
Rua Francisco Cruz, 234 Vila Mariana | 04117-091 São Paulo – SP | f: 11 5571 4299
<www.fpabramo.org.br>

**CLACSO**
**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**
Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

**AGRADECIMIENTOS** ..... 9

**PALABRAS PRELIMINARES**, por Marcio Pochmann ..... 11

**PRESENTACIÓN**, por Dilma Rousseff ..... 13

**UN BRASIL MÁS INCLUSIVO Y CON OPORTUNIDADES PARA TODOS** ..... 17
El eje social: inclusión social, reducción de las desigualdades y acceso a derechos impulsaron un amplio mercado interno de consumo de masas ..... 19
Democracia y participación popular ..... 41
Las políticas culturales del estado democrático ..... 44
Política pública de estado de prevención y combate a la corrupción ..... 45
El gobierno federal y la seguridad pública ..... 48
Sustentabilidad y protección al medio ambiente ..... 53
La reducción de la vulnerabilidad externa y la inserción internacional soberana ..... 55
Inversiones públicas y promoción de las inversiones ..... 61
Gestión de los recursos naturales estratégicos ..... 64
Expansión del crédito y actuación de los bancos públicos ..... 65
El mito del derroche y la responsabilidad fiscal ..... 68

**LÍMITES ESTRUCTURALES AL NUEVO PATRÓN DE DESARROLLO** ..... 73
La financiarización, el aumento de la desigualdad y
las restricciones a la democracia..... 73
El mercado de trabajo y el nuevo paradigma tecnológico ..... 78
Presidencialismo de coalición y reformas estructurales..... 83

**UN BRASIL MÁS DESIGUAL, EXCLUYENTE Y PARA POCOS**..... 85
La política saboteando a la economía: la naturaleza de la crisis y el golpe ..... 85
Desmontaje: la ortodoxia fiscal permanente y el retorno
a la agenda neoliberal tardía ..... 102
Límites de la recuperación económica..... 111
El ataque a la democracia y la fragilización de las instituciones ..... 112

**BRASIL, ¿DE VUELTA AL FUTURO?** ..... 119
Escenarios y tendencias para 2018 ..... 119
El golpe dentro del golpe ..... 120
Consideraciones finales..... 123

**BIBLIOGRAFÍA** ..... 133

**SOBRE LOS COORDINADORES** ..... 137

# AGRADECIMIENTOS

ESTE TEXTO fue producido a partir de discusiones internas y de contribuciones de la asesoría de bancada del Partido de los Trabajadores (PT) en el senado, del grupo de economistas del Instituto Lula (IL) y de la Fundación Perseu Abramo (FPA).

Fue coordinado por Aloizio Mercadante, si bien el texto base y la edición final fueron realizados en colaboración con Marcelo Zero, con la lectura crítica y las contribuciones de Danilo Molina, Jorge Messias, Ricardo Carneiro, Jorge Mattoso, Ladislau Dowbor, Tereza Campelo, Pedro Rossi, Guilherme Mello, Marcio Percival, Marcio Pochman, Esther Dweck, Luiz Antonio Elias, Clara Ant, Renato Simões y asimismo con el aporte de textos realizado por Alexandre Padilha, Heider Pinto, Miriam Belchior, Mauricio Tolmasquim, Eleonora Menicucci, Nilma Gomes, Henrique Paim, Gerson Gomes, José Eduardo Martins Cardoso, Miguel Rossetto, Guido Mantega y Juca Ferreira.

Agradecimientos, también, por los comentarios críticos de la senadora Gleisi Hoffmann, el senador Lindbergh Farias, Artur Henrique y Juvandia Moreira (de la CUT), João Paulo Rodrigues (del MST), Fernando Haddad, José Genoino y Emir Sader.

La mayor parte de los textos que contribuyeron para este trabajo aún no ha sido publicada y está siendo producida en la FPA, por ello no podemos citarlos. Tuvimos muchas otras colaboraciones, comentarios y sugerencias en los procesos de discusión, pero se hace muy

difícil el registro de todas ellas. Evidentemente, todos y todas los que contribuyeron directa o indirectamente no tienen responsabilidad sobre las interpretaciones, eventuales errores u omisiones.

Finalmente, agradecemos al presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que acompañó y participó activamente de las discusiones internas en el IL y en la FPA, así como a la presidenta Dilma Rousseff por las críticas, comentarios, sugerencias y, especialmente, por los gobiernos que ambos dirigieron y que hicieron posible ese importante proceso histórico de construcción de un Brasil más justo, inclusivo y para todos.

# PALABRAS PRELIMINARES

Marcio Pochmann*

AL INICIO del siglo XXI, Brasil vivió, con un atraso de casi seis décadas, una situación comparable a la experiencia verificada en los países desarrollados a partir del final de Segunda Guerra Mundial. O sea, una especie de "revolución silenciosa" patrocinada por la convergencia gubernamental apoyada en el derecho moderno de la ciudadanía volcado a la garantía de un estándar básico de bienestar para todos.

En ese sentido, la noción de ciudadanía avanzó considerablemente superando la dimensión primitiva basada en los rendimientos económicos como homologadores del modelo de consumo consagrado por simples decisiones individuales.

La difusión del estándar de bienestar comprometido con la universalización del acceso a los bienes y servicios esenciales —ya no solo limitados a la restricción de los ingresos individuales o a la capacidad monopolizadora de la política pública global—, implicó invertir prioridades instauradas por gobiernos anteriores. Por ello se dio la implantación de una política económica comprometida con el pleno empleo de la fuerza de trabajo, de una política social de extensión de beneficios de garantía del ingreso a los más necesitados, de una política dirigida a aquellos sin casa, sin iluminación eléctrica, sin agua y

* Presidente de la Fundación Perseu Abramo.

saneamiento, sin escuela, sin universidad, entre otras tantas aristas de la desigualdad generadas por las libres fuerzas del mercado.

El carácter inédito de esta reciente experiencia brasileña terminó sofocado por la fuerza del golpe político que en 2016 retiró de las funciones de mandataria del país a una presidenta legítimamente electa. Concomitantemente, se procesó la "revolución conservadora", fundada en la salida de los pobres del presupuesto público con la desarticulación de las políticas públicas y el favorecimiento de los ya privilegiados.

La trayectoria de los gobiernos *petistas* que venía siendo validada en las últimas cuatro elecciones presidenciales sucesivas, si no fuera por el golpe de 2016, habría permitido consagrar una gran nación democrática, con sustentable crecimiento económico e inclusión de todos en el estándar básico de bienestar.

Todo lo anterior ha sido sistematizado en forma didáctica, comprendiendo la consulta y la participación variada y calificada de muchos, en este estudio loable que hoy publicamos, organizado por Aloizio Mercadante y Marcelo Zero. Aunque pueda no ser definitiva y tampoco excluyente de otras, constituye una obra fundamental para la comprensión colectiva de aquellos que ya demostraron saber hacer el bien para el pueblo y que presentan las mejores condiciones para continuar haciéndolo, siempre que el propio pueblo pueda manifestarse en las elecciones libres y democráticas.

# PRESENTACIÓN

Dilma Rousseff*

SUELE DECIRSE que la primera víctima de una guerra es la verdad. De hecho, en una guerra en sentido estricto o en una guerra política, el asesinato de la verdad y la ocultación de los hechos ocurren profusamente.

En Brasil no es diferente. La primera víctima del golpe parlamentario de 2016 no fue solo la democracia. Fue también la verdad.

Antes del golpe, y para justificarlo, las fuerzas antipopulares y antinacionales difundieron, hasta el cansancio, una serie de mentiras sobre los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT). Entre las tantas mentiras, se dijo que los gobiernos del PT habían "dejado Brasil en la quiebra", promovido un inmenso e irresponsable "derroche", "destruido la Petrobras", administrado las finanzas públicas con "irresponsabilidad fiscal", implantado el "mayor esquema de corrupción de la historia", inflado la maquinaria pública, implementado una política externa "ideológica y tercermundista", entre otras acusaciones.

Esa cortina de humo de mentiras se destinó y se destina a ocultar un extraordinario legado social, político y económico dejado por los gobiernos del PT. Un legado que, en agudo contraste con nuestra tradición histórica de exclusión y desigualdad social, mejoró la vida de decenas de millones de brasileños y brasileños e hizo del Brasil un

* Presidenta del Consejo Curador de la Fundación Perseu Abramo.

país más respetado en todo el mundo. De hecho, a lo largo del ciclo de desarrollo de los gobiernos del PT, nuestro país experimentó, por primera vez, una combinación virtuosa de perfeccionamiento democrático, masiva inclusión social, distribución de la renta y crecimiento con estabilidad macroeconómica.

Sin embargo, las fuerzas golpistas que asaltaron Brasil quieren hacer tabla rasa de este legado, ocultando los hechos a la población y destruyendo las extraordinarias realizaciones de este período histórico virtuoso.

Por lo tanto, este trabajo es un esbozo para revelar y analizar este legado. No solo para mostrar lo que se hizo en el pasado, sino fundamentalmente para revelar lo que puede hacerse en el futuro. Estamos convencidos de que si Brasil supera el golpe, la desestructuración del Estado y del mundo del trabajo, sus medidas extremadamente regresivas y promueve un nuevo ciclo de desarrollo, la base para tal superación debe estar basada en el legado de los gobiernos del PT.

Es evidente que las circunstancias nacionales e internacionales son hoy bastante diferentes de las que predominaron en la época de los gobiernos del PT. No obstante, las orientaciones fundamentales de aquel período, como la inclusión social; la ampliación de las oportunidades para todos; la distribución de la renta; la eliminación de la pobreza; el fortalecimiento y expansión de un mercado interno de consumo de masas; la inclusión educacional; la apertura de la enseñanza superior a los más pobres y a los afrodescendientes; la mejora en el acceso a la salud; la inclusión bancaria de la población; la apertura del Estado a la participación popular; el combate republicano e imparcial a la corrupción; el perfeccionamiento y la expansión del Estado de Bienestar; la defensa activa y altiva de los intereses nacionales en el escenario internacional; la sustentabilidad económica, social y ambiental deben estar presentes en la formulación e implementación de un nuevo ciclo de desarrollo que profundice y consolide el legado dejado por los gobiernos del PT.

La agenda destructiva y regresiva del golpe colocó a Brasil en el camino del abismo social, de la fragilización económica, de la erosión de la soberanía nacional y de la puesta en riesgo de las instituciones democráticas. El único futuro que tal agenda ofrece a Brasil es el de la ampliación de las desigualdades sociales y el retorno del hambre y la pobreza, combinadas con vuelos rasantes en la economía, destrucción de los derechos laborales y previsionales, dependencia frente a las grandes potencias y creciente configuración de un Estado de excepción.

De esta forma, el presente trabajo, al analizar el pasado, pretende también develar un futuro para Brasil. Un futuro a construir en el ter-

cer gobierno de Lula. Un futuro en el cual quepan todas las brasileñas y los brasileños.

Este futuro estará basado, sin dudas, en la distribución de la renta, de enorme importancia para el País y que se constituye como uno de los principales aspectos del legado de los gobiernos del PT. Será necesario aún, profundizar y hacer avanzar una iniciativa fundamental para el desarrollo de la nación brasileña, a la que los gobiernos del PT dieron inicio. Se trata de acciones, iniciativas, y programas para la distribución de la riqueza. La principal tríada para que podamos alcanzar una real y efectiva distribución de la riqueza está compuesta por la educación de calidad para todos; la jubilación digna, que remunere a las generaciones de brasileños que construyeron Brasil con su trabajo y el acceso del pueblo de nuestro país a su patrimonio fundamental: la tierra y la vivienda.

El futuro que construiremos juntos es fruto del esfuerzo colectivo. Es fruto de un País basado en los valores civilizatorios, éticos y morales de la cooperación y del altruismo, y no de la competencia y del egoísmo. Estamos del lado correcto de la Historia. El lado de la democracia, de la justicia social y de la soberanía nacional. Estamos lado a lado junto al pueblo de Brasil. Estamos donde siempre estuvimos y donde siempre estaremos.

Y estamos seguros de que, así como la esperanza derrotó al miedo, en 2002, ella misma derrotará al odio en 2018.

# UN BRASIL MÁS INCLUSIVO Y CON OPORTUNIDADES PARA TODOS

BRASIL ES UN PAÍS de capitalismo tardío, con un largo pasado colonial y un régimen de esclavitud que duró casi cuatro siglos. Un país con recursos naturales estratégicos, dimensiones continentales, una agricultura moderna y competitiva y una industria relativamente diversificada, pero marcado por un proceso histórico de profunda exclusión, privilegios y desigualdades sociales, además de una fuerte inestabilidad política.

La experiencia democrática es muy reciente y, desde que se aseguró la elección directa y el voto universal a partir de 1946, apenas cinco presidentes concluyeron sus respectivos mandatos:

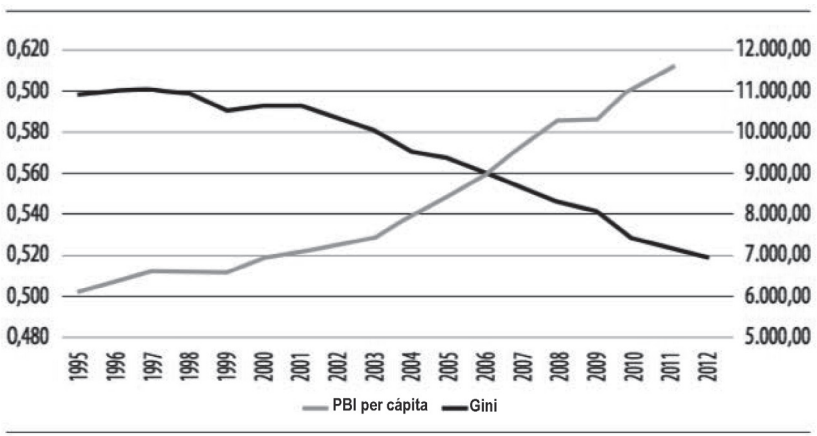
- Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), que no fue propiamente un gobierno democrático;
- Juscelino Kubitschek (1956-1960), que sufrió tentativas de golpe;
- Fernando Henrique Cardoso (1995-2002);
- Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010); y
- Dilma Rousseff (2011-2015), que concluyó su primer mandato, fue reelecta y luego retirada en 2016, a causa de un golpe político, por medio de un *impeachment*, sin crimen de responsabilidad.

Brasil se configura, a lo largo de la historia, como una democracia con largos períodos autoritarios, algunos golpes de Estado y recurrente inestabilidad política.

El país atravesó un largo período de crisis de la deuda externa, con una hiperinflación de las más largas de la historia, en las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado. La hiperinflación fue superada gracias a la estabilidad monetaria derivada del Plan Real, en 1994. Mientras tanto, el país no superó la inestabilidad macroeconómica y sufrió una nueva crisis de la balanza de pagos, como consecuencia de la utilización prolongada del ancla cambiaria. Estaba aún bajo el monitoreo ortodoxo del FMI, en las elecciones presidenciales de 2002.

En contraste, Brasil vivió algunos de los mejores años de su desarrollo de 2003 a 2014. Por primera vez en la historia, tuvimos de forma combinada: democracia, crecimiento económico, estabilidad, inclusión social y distribución de la renta. Brasil, que era la 13º economía del mundo, llegó a ser la 6º economía mundial y alcanzó el grado inversor por el ranking de agencias de riesgo. Los frutos del desarrollo pudieron compartirse con una amplia porción de la población que, hasta entonces, estaba excluida del proceso de crecimiento económico.

**Gráfico N° 1**
PBI per cápita e índice de Gini




Fuente: IBGE (Elaboración: Esther Dweck).

Más que una actuación en favor de una mejor justicia social, los gobiernos del PT promovieron un cambio en el estándar de desarrollo económico, poniendo la generación de empleos y el ascenso social de los más pobres en el centro de la estrategia de desarrollo, combinada

con la reestructuración de los instrumentos estatales en favor de un mayor dinamismo con carácter redistributivo, realimentando de esta forma los mecanismos de crecimiento.

Este nuevo estándar de desarrollo buscó articular tres ejes fundamentales, la inserción internacional soberana, la profundización de la democracia y de la participación popular y la inclusión social con distribución de la renta, aumento de las oportunidades para todos y reducción de las desigualdades (Mercadante, 2006, 2010).

En ese sentido, nos parece que el concepto de social-desarrollismo es insuficiente para caracterizar este período de la historia, aunque el eje de la inclusión social y de la distribución de la renta sea estructurante para el nuevo estándar de desarrollo del período, considerando la histórica desigualdad del país y el nivel de exclusión social que estaban presentes hasta 2002.

La actuación de esos frentes (nacional, democrático, social y, podemos agregar, el de la sustentabilidad) deriva de la implementación de un conjunto complementario y articulado de políticas públicas, que potenciaron las ganancias económicas y sociales, en un escenario internacional más favorable y conformaron un mercado interno de consumo de masa.

De esta forma, podemos afirmar que en el modelo de desarrollo con inclusión que llevamos a cabo en Brasil, el elemento económico y el social son indisociables, y, junto con la sustentabilidad, tal modelo incorporó los tres pilares: económico, social y ambiental, en un contexto de radicalización de la democracia y de una mayor participación popular.

En síntesis, los gobiernos de Lula y Dilma impulsaron la construcción de un Brasil más justo, inclusivo y con mayores oportunidades para todos.

## EL EJE SOCIAL: INCLUSIÓN SOCIAL, REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES Y ACCESO A DERECHOS IMPULSARON UN AMPLIO MERCADO INTERNO DE CONSUMO DE MASAS

Al contrario de lo que se dice, el factor propulsor para el desarrollo brasileño en el período de los gobiernos del PT fueron las inversiones públicas y privadas articuladas con la conformación de un amplio mercado de consumo de masas y no el ciclo internacional de los *commodities*. En Brasil, las exportaciones como un todo representan cerca de un 11% del PBI y de los *commodities*, en particular, aproximadamente 6,8% del PBI. En contraste, el consumo de las familias participa en más de un 60% del PBI.

La contribución de las exportaciones para el crecimiento del PBI solo fue significativa entre 2001 y 2005, período en el que se igualaron

al consumo de las familias y contribuyeron para la recuperación del crecimiento económico[1].

Obviamente, el año inicial de la crisis (2015) —que desemboca en el *impeachment*— está contaminado por la profunda crisis política creada por los golpistas para viabilizar el alejamiento de la presidenta Dilma Rousseff. Mientras que 2016 y 2017 son los años del desmontaje del Estado, de un austericidio permanente y de la desestructuración del mercado de trabajo.

La agenda social y el combate al hambre y la pobreza ganaron centralidad y prioridad en la acción de los gobiernos del PT, y es importante subrayar que esta opción fue mucho más que una búsqueda por justicia social. El potencial latente en un país que entonces tenía 190 millones de brasileños, de los cuales una inmensa mayoría estaba excluida del acceso a la renta, los bienes y los servicios básicos, abría un nuevo camino. Incluir esta población históricamente segregada de la economía accionaba un gigantesco potencial económico.

Este primer frente importante de demanda agregada, el mercado de consumo de masas, solo fue posible por las políticas redistributivas, que permitieron la inclusión de millones de brasileños en la economía por medio de la ampliación y de la mejora del empleo, de las políticas sociales innovadoras, del aumento de los salarios y de la renta, del fortalecimiento de la agricultura familiar y de la democratización del crédito para las familias de bajos ingresos. La evolución muy positiva del mercado de trabajo tuvo consecuencias substanciales en la formación del mercado de consumo de masas. El salario mínimo creció, en términos reales, 77% en 12 años y se generaron 23 millones de empleos formales. En 2014, el IBGE registró la menor tasa de desempleo de la serie de su encuesta mensual: solo 4,8%. La formalización laboral creció de 45,7%, en 2003, a 57,7%, en 2014. Ello fue resultado del retorno del crecimiento acompañado de una fuerte fiscalización en el mercado de trabajo y de nuevos marcos legales, como los de los Microemprendedores Individuales (MEI), que permitieron la regularización de más de 5 millones de trabajadores que no tenían previsión social y acceso al crédito.

Como ejemplos de las políticas distributivas, podemos mencionar políticas de transferencia de renta innovadoras, como el *Bolsa Famí-*

---

1 Sin embargo, en el período 2006-2010, para un crecimiento medio de 4,51% al año, el consumo de las familias contribuyó con 2,66 puntos porcentuales (p.p.), mientras que las exportaciones contribuyeron con solamente 0,22 p.p., por debajo también de la formación bruta de capital (1,07 p.p.) y del consumo del gobierno (0,55 p.p.). En el período de 2011 a 2014, para un crecimiento medio de 2,34%, el consumo de las familias respondió por 3,51 p.p., cuando las exportaciones respondieron por apenas 1,56 p.p. (la disminución de la demanda deriva de las importaciones por 3,77 p.p.).

*lia*, creado al comienzo del gobierno de Lula, un programa republicano, exitoso e internacionalmente reconocido. El *Bolsa Família* beneficiaba, en 2015, a 13,9 millones de familias y 17 millones de niños y adolescentes, que tenían seguimiento de su asistencia escolar, contribuyendo para una amplia inclusión educativa. De ellos, 9 millones tenían también un seguimiento en las unidades de salud, contribuyendo para la reducción de 58% en la desnutrición y 46% en la diarrea.

El *Bolsa Família* fue complementado, en el gobierno de Dilma, por el programa Brasil Cariñoso, que agregó la garantía de una renta mínima y permitió retirar 8,1 millones de niños y adolescentes de la miseria y aumentar de forma importante la inclusión educacional, especialmente en las guarderías y escuelas preescolares (Campelo, 2017).

También debemos mencionar las transferencias previstas en la Constitución Federal que, con la nueva política de aumento real del salario mínimo, potenciaron la capacidad distributiva del sistema previsional, además de haber ocasionado un impacto positivo en el mercado de trabajo. Paralelamente, el sistema previsional fue complementado por políticas asistenciales a los ciudadanos que no estaban bajo la protección de un régimen contributivo, por medio del Beneficio de Prestación Continuada (BPC)[2].

La ampliación de la renta de los más pobres es uno de los elementos que ayuda a entender la articulación entre lo social y lo económico, que reduce la pobreza y mejora la calidad de vida de la población, generando, por otro lado, efectos macroeconómicos muy positivos.

También es importante el papel de la ampliación de los derechos y del acceso a los bienes y servicios. Estamos hablando del derecho a la alimentación de calidad y en cantidad, asegurado con el aumento del empleo y de la renta, con la merienda escolar y con la ampliación de la producción de alimentos por la agricultura familiar. Del derecho al agua, vivienda, saneamiento básico, educación y a la atención profesional de salud. Todo ello hace girar la economía, genera inversiones y empleos. Por lo tanto, la ampliación del mercado interno de consumo de masas vino también como contrapartida (efecto colateral positivo) de la garantía de derechos[3].

---

2 Al observar el comportamiento del ingreso en el período 2002-2015 se verifica que creció en todas las franjas. El crecimiento del rendimiento medio domiciliario per cápita real en el período alcanzó el 38%. Todas las franjas presentaron variación positiva. El 20% más rico de la población presentó un crecimiento del 23%, mientras que para el 20% más pobre llegó al 84%, en términos reales. Ello explica la reducción de la desigualdad de la renta del trabajo medida por el Coeficiente de Gini, que llegó al más bajo nivel de la historia brasileña: 0,49%, en 2014.

3 Los niveles de exclusión y el potencial del crecimiento del mercado interno pueden ser evaluados por algunos indicadores relativos al período de 2002 a 2015. La

El PBI per cápita, entre 1980 y 2003, creció apenas 6%. Una tasa anual de 0,02%. Sin embargo, en el período de 2004 a 2013, como resultado de esas políticas, el PBI per cápita tuvo un crecimiento de 30%, equivalente a un incremento medio anual de 2,6% (Carneiro, 2017).

A lo largo de los gobiernos del PT, 36 millones de brasileños abandonaron la pobreza extrema y otros 42 millones ascendieron socialmente. De acuerdo con el concepto de pobreza multidimensional del banco Mundial, que considera un conjunto de indicadores. La reducción de la pobreza extrema fue de 9,3% de la población a apenas 1%.

En síntesis, un conjunto de políticas garantizó el enfrentamiento de la pobreza en sus múltiples caras, asegurando ingreso y empleo, pero también invirtiendo en acceso al agua y al saneamiento básico, la vivienda, la salud, la educación, y a bienes de consumo que mejoraron mucho la vida de la población. Estas inversiones aseguraron calidad de vida y oportunidades. Son derechos que generan derechos. El derecho al agua, el derecho a la seguridad alimenticia, el derecho a la vivienda digna. Y generan también inversiones y empleos en las acciones de infraestructura social y de vivienda. En el campo, con un importante avance de la reforma agraria y de la agricultura familiar. Este conjunto articulado de inversiones y políticas fortalecen y dinamizan el mercado interno de consumo de masas.

Las consecuencias son reconocidas. Brasil salió del Mapa del Hambre de la ONU/FAO, con una caída de 82% dela población subalimentada entre 2002 y 2014. La mortalidad infantil cayó a la mitad (de 23,4% a 12,9% por mil nacidos vivos). El trabajo infantil entre los pobres y extremadamente pobre cayó 84% de 2004 a 2015. En números absolutos, disminuyó de 2,4 millones a 390 mil.

La conformación de un amplio mercado de consumo de masas formaba parte del programa de gobierno y de la estrategia del gobier-

---

oferta de agua de calidad, que en 2002 beneficiaba a 152 millones de brasileños, pasó a beneficiar a 193 millones en 2015, gracias a la construcción de 1,2 millones tanques de agua y de obras estructurantes, como la Trasposición del São Francisco, en el semiárido nordestino. Asimismo, el acceso al desagüe sanitario, que llegaba a 114 millones, benefició a 48 millones de nuevos ciudadanos, en el mismo período. Además, la energía eléctrica pasó a ser ofrecida para 35,6 millones de personas que no tenían acceso a ese servicio público esencial. En el caso de los bienes de consumo durables, como teléfono, televisión, cocina, heladera, radio y lavarropas, la elevación del acceso fue de 28,2% de la población, en 2003, hasta 44,4% de los brasileños en 2012 (Ipea, 2013). Fueron 24 millones de familias que pasaron a tener heladeras y otras 37 millones de familias que pasaron a tener cocina eléctrica o a gas entre 2002 y 2015 (Pnad/Ibge, 2002 y 2015). Tuvimos así, una importante democratización del acceso a los bienes de consumo durables y una amplia modernización del estándar de consumo de la población de bajos ingresos.

no de Lula desde sus comienzos. Este programa de asentaba, como vimos, en algunos pilares: las políticas sociales de transferencia de renta, la ampliación y mejora del empleo y de la renta y la democratización del acceso al crédito para la población de bajos ingresos. La constitución de un amplio mercado de consumo de masas cambiaría el estándar de crecimiento, porque estimulaba la estructura doméstica y, por medio de ganancias de escala por parte de las empresas, proporcionaba ganancias de productividad y competitividad impulsando las exportaciones y promoviendo un círculo virtuoso de crecimiento (Bielschwsky, 2012; Rossi y Mello, 2017).

## LAS POLÍTICAS SOCIALES BÁSICAS Y UNIVERSALES

### *EDUCACIÓN COMO PRIORIDAD ESTRATÉGICA*

Los gobiernos de Lula y Dilma concibieron la educación como un bien político, un derecho subjetivo de todo ciudadano y una política de responsabilidad del Estado estratégica e imprescindible para el nuevo proyecto de desarrollo de la nación. La educación se constituyó como uno de los cimientos fundamentales del nuevo programa de gobierno.

Esta fue considerada una política pública fundamental para asegurar la inclusión social, pero también como una exigencia indispensable para el desarrollo económico sustentable, cada vez más asociado a la economía del conocimiento, marcada por el impacto de las ciencias, de las nuevas tecnologías y de las innovaciones.

Nuestra herencia histórica, marcada por un profundo atraso educativo y una deuda cultural y social con las familias más pobres, exigió una política educativa osada y un inmenso esfuerzo de democratización del acceso, con inclusión de vastos sectores excluidos, especialmente los niños y jóvenes más pobres en los sistemas de enseñanza.

Las acciones del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) estaban enfocadas solamente en la enseñanza primaria. La educación infantil y la enseñanza media no tenían una agenda clara y consistente de apoyo o financiamiento.

La educación profesional era relegada al segundo plano. El gobierno del PSDB había retomado la concepción dualista y excluyente entre enseñanza media propedéutica y enseñanza técnica y profesional. El decreto presidencial N° 22.087/1997 prohibió las experiencias de integración entre esas dos modalidades e impuso un veto a la expansión de la educación profesional pública federal.

En la educación superior, aunque hubiese un crecimiento importante de inscripciones en las instituciones privadas, derivado de la reforma privatizadora del gobierno de Henrique Cardoso, el acceso de la población de bajos ingresos era muy escaso, manteniendo la tradición histórica de exclusión educativa. Además de ello, las universidades fe-

derales enfrentaban una severa restricción presupuestal, que degradaba sus actividades, con reducción del cuerpo docente y baja expansión de la matrícula.

Tal concepción excluyente está siendo representada actualmente, como en el reciente estudio del Banco Mundial, inspirado en argumentos utilizados por el pensamiento neoliberal, según el cual la educación universitaria pública y gratuita y los programas de acceso y de inclusión educativa cuestan caro, perjudican la educación primaria y deben ser sustituidos por el sector privado.

Desde el inicio del gobierno de Lula, hubo un gran esfuerzo para superar esas falsas oposiciones y fue implementado un conjunto sistemático, articulado, integrado y complementario de políticas educativas. En la nueva versión sistémica de la educación, todas las etapas y modalidades están integradas y orientadas a asegurar acceso, permanencia y calidad, desde la guardería hasta la post-graduación. Este conjunto de políticas y programas fue acompañado de un nuevo esquema de financiamiento público para la educación.

El primer cambio importante en este esquema de financiamiento fue la transformación del Fondo de Desarrollo de la Educación Primaria (Fundef), creado en el gobierno de Henrique Cardoso, que se enfocaba exclusivamente en la enseñanza primaria. El nuevo Fondo de Desarrollo de la Educación Básica (Fundeb) superó la exclusión anterior y aseguró las transferencias de recursos para todos los niveles de la educación básica: infantil, primaria y media.

Otro cambio relevante para el nuevo esquema de financiamiento fue la revocación de la Desvinculación de los Ingresos de la Unión (DRU), implantada en 1994, por el ministro de Hacienda Fernando Henrique Cardoso. La medida retiraba el 20% de los recursos vinculados a la educación, definidos por la Constitución Federal de 1998.

Este nuevo esquema de financiamiento público para la educación permitió que los gobiernos Lula y Dilma aumentasen en 206%, en términos reales, el presupuesto de la educación. La presidenta Dilma invirtió en educación R$ 54 mil millones por encima del piso constitucional.

Otro gran avance en dirección al nuevo esquema de financiamiento de la educación, en el mediano y largo plazo, ocurrió en el gobierno de Dilma y consistió en la vinculación de 75% de los *royalties* del petróleo y 50% del Fondo Social del *pré-sal* para la educación y para la salud. La estimación de recursos transferibles al momento de la aprobación de la ley, que depende de la producción futura, el precio internacional del petróleo y la tasa de cambio, era de R$ 112 mil millones en diez años, y R$ 324 mil millones en treinta años. Esta estimativa se encuentra ahora comprometida por los cambios promovidos por el gobierno golpista, como la Enmienda Constitucional (EC) N° 95, que congeló el gasto pú-

blico por 20 años y acabó con el piso constitucional de la educación, así como los cambios en la ley del *pré-sal*, que redujeron las exigencias ambientales y de contenido nacional y exoneraron de impuestos a las multinacionales del petróleo, en una renuncia fiscal que puede llegar a R$ 1 billón. El golpe está destruyendo nuestro pasaporte al futuro, el *pré-sal*, la única fuente adicional relevante de recursos para la educación.

De cualquier forma, con la visión integrada y sistémica, más el nuevo esquema de financiamiento de la educación construidos por los gobiernos del PT, tuvimos el más amplio y sostenido proceso de inclusión educativa de toda la historia del país.

La escolarización obligatoria, que antes era de los 7 a los 17 años, pasó a los 60 años, en 2010, y con 4 años de edad a partir de 2016, una de las metas importantes el Plan Nacional de Educación (PNE) aprobado en 2014.

El PNE posee 20 macro-metas y centenas de estrategias, contemplando todas las dimensiones más importantes de la educación brasileña. . Sus metas son bastante osadas para un período de diez años, pero trabajan con la previsión de 10% del PBI en inversiones públicas para la educación (meta 20). Evidentemente, o PNE está totalmente inviabilizado después de la aprobación de la EC 95 por el gobierno golpista, que establece un techo declinante de los gastos públicos para los próximos 20 años.

En los gobiernos del PT, para ampliar la oferta de la educación infantil, un conjunto de iniciativas y programas fueron implementados alcanzando la población más pobre, en las áreas aisladas y periféricas. Las inscripciones en la educación infantil crecieron 84,7%, entre 2008 y 2016.

La presidenta Dilma lanzó el programa Brasil Cariñoso, en 2012, para el apoyo a las guarderías y la construcción de nuevos centros de este tipo con excelentes estándares arquitectónicos y pedagógicos. Fueron construidas y entregadas 2.940 unidades hasta 2015 y dejadas en construcción, con recursos presupuestales asegurados, más de 2.093. Más aún, fueron acordadas con las prefecturas otras 3.167. Sin embargo, el gobierno golpista prácticamente terminó con el Brasil Cariñoso y abandonó completamente la política de construcción de guarderías y de apoyo a la educación infantil. En 2014, fueron invertidos R$ 642 millones, mientras que para 2018 están previstos en el presupuesto apenas R$ 6,5 millones, 1% de los recursos de 2014. El programa Brasil Cariñoso y el apoyo a la construcción de guarderías prácticamente no existen más[4].

---

4 En la enseñanza media, las inscripciones en la franja etaria de 15 a 17 años crecieron de 42%, en 2002, a 61,7% en 2014. En esa franja etaria, asisten hoy a la escuela

Permanecen como grandes desafíos la mejora de la calidad en las redes municipales y estatales de las escuelas públicas. El Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb), que evalúa la proficiencia y el flujo escolar, viene demostrando un desempeño por encima de la meta esperada en los años iniciales de la enseñanza primaria, un desempeño equivalente a los años finales y un desfasaje importante en la enseñanza media, que aún es uno de los mayores desafíos de la educación básica.

Un esfuerzo importante para la mejora de la calidad fue la adopción de la ley de piso salarial de los profesores, implantada en el gobierno de Lula, que permitió un crecimiento real de los salarios de aproximadamente 49%, entre 2009 y 2015. Otro esfuerzo esencial fueron las inversiones en la formación inicial y continuada de los profesores, con un conjunto de iniciativas como: la creación del Pacto Nacional por la Alfabetización en la Edad Correcta, en el gobierno de Dilma, que asegura becas de estudios y un programa especial de formación para todos los cerca de 300 mil profesores y profesores alfabetizadores; la Universidad Abierta de Brasil, que ofrece enseñanza a distancia y gratuita para los docentes de la red y programas de formación para los estudiantes de licenciatura y pedagogía (PBIID), o para los profesores de la red como el Programa Nacional de Formación de Profesores (PARFOR), en el cual los profesores se inscriben en cursos correspondientes a las materias que dictan en la red, entre otras iniciativas.

Merecen especial atención también las inversiones en las escuelas de tiempo completo, como los programas Más Educación, Enseñanza Madia Innovadora y el de libros didácticos. Una iniciativa importante fue el proceso democrático y participativo para la creación de una nueva Base Nacional Común Curricular (BNCC), al inicio del segundo gobierno de Dilma, para toda la educación básica, buscando un currículum más flexible y que dialogase, especialmente, con la diversidad de intereses de los estudiantes de la enseñanza media. Iniciativa que fue distorsionada con la intención autoritaria del equipo de gobierno golpista, que impuso cambios improcedentes mediante Medida Provisoria, tratando de eliminar materias, como educación física, artes, filosofía y sociología, y aún peor, prohibiendo las discusiones sobre género en las escuelas, alineándose a la presión parlamentaria con-

---

84,6% de la población. Entre el 20% más pobre, en 2002, apenas el 31,6% estaba en grado esperado, mientras en 2015, 60,2% estaban en esa condición. Entre el 5% más pobre, aumentó cuatro veces el número de adolescentes que ingresó a la enseñanza media en la edad esperada. Las jefes de familia negras que concluyeron la enseñanza primaria crecieron de 5,7 millones a 17,5 millones, entre 2003 y 2015.

servadora y homofóbica. Estas actitudes arbitrarias promovieron un levantamiento de los estudiantes en más de mil escuelas, además de paros docentes, fracturando el clima de diálogo y negociación que debe marcar un proceso de construcción curricular.

Otra vertiente importante fue el Pronatec, implementado a partir de 2011, en el gobierno de Dilma: el mayor y más diversificado programa de educación técnica y profesional de la historia del país, que movilizó todas las redes ofertantes y aseguró la inscripción a más de 9,4 millones de participantes, con el objetivo de estimular la inclusión productiva y abrir nuevas posibilidades en el mercado de trabajo.

En la educación superior, saltamos de 3,4 millones de inscriptos, en 2002, a más de 8 millones en 2015, el período de mayor expansión de la educación universitaria de nuestro país.

Toda esta expansión fue acompañada de la inclusión en la enseñanza superior de una porción de la población históricamente excluida. Una gran democratización del acceso ocurrió con los cambios en el Enem, a partir de 2009, en el gobierno de Lula. Se generó, a partir del examen, una transformación de oportunidades en la enseñanza superior: Sisu, ProUni, FIES, Sisu Tec y Ciencia sin Fronteras[5].

La red de universidades federales también tuvo, en los gobiernos del PT, la mayor expansión de su historia. La misma se componía, en 2002, de 45 universidades, con 148 campus, y alcanzó, en 2015, 65 universidades con 327 campus. Las inscripciones de graduación en las universidades públicas federales pasaron de 512 mil en 2002, a 1,06 millones en 2015.

En cuanto a las escuelas técnicas, como eran llamadas, fueron construidos solo 140 campus, entre 1909 y 2002. En el gobierno de Lula, fueron creados los Institutos Tecnológicos de Educación, Ciencia y Tecnología (IFETs), con una extraordinaria expansión[6].

El gobierno de Lula creó, también, el ProUni, que ya aseguró 1,7 millones de becas de estudios y reformuló totalmente los FIES, con 2,6 millones de beneficiados. La Ley de Cuotas (Nº 12.711),

---

5 A partir de entonces, la puerta de acceso se abrió y las inscripciones en el Enem alcanzaron más de 8 millones de participantes en los últimos años. Esto porque tenemos cerca de 16,8 millones de estudiantes, entre 18 y 29 años, que terminaron la enseñanza media y accedieron a la enseñanza superior, junto a más de 2,5 millones de estudiantes de último curso de la enseñanza media todos los años. Ese era el tamaño de la demanda reprimida por acceso a la enseñanza superior.

6 En el gobierno Dilma, ya eran 38 IFETS y 600 campus. Las inscripciones prácticamente se duplicaron, de un nivel máximo de 558 mil estudiantes en 2002, a más de 1 millón en 2015, considerando apenas la enseñanza media y la enseñanza profesional técnica. Todos los IFETS poseen aún 30% de sus inscripciones en el nivel superior, incluyendo cursos de post-graduación.

creada en 2012, en el gobierno de Dilma, fue una acción afirmativa fundamental para combatir la desigualdad social y la discriminación racial. Ella asegura que la mitad de las plazas para ingresantes en todas las instituciones federales sea para estudiantes oriundos de escuelas públicas, con recorte de ingresos y acceso favorecido a negros e indígenas.

Prueba del éxito de este conjunto de políticas es que, en 2015, 35% de los estudiantes de último grado que hicieron el Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (Enade) fueron los primeros de sus familias en recibir un diploma. Además de ello, la presencia de jóvenes negros en la educación superior, con las políticas de acceso diferenciado, creció 268% en los gobiernos del PT. Todas las investigaciones realizadas demostraron que los estudiantes beneficiarios de cuotas y becas de las políticas públicas presentaron, al final del curso, un desempeño similar al de los demás estudiantes.

El programa Ciencia sin Fronteras y el Idioma sin Fronteras, creados en el inicio del gobierno de Dilma, actuaron en favor de la movilidad internacional estudiantil y para el fomento a la internacionalización de las universidades y de la producción científica, llevando cerca de 100 mil estudiantes e investigadores brasileños a 2912 universidades y centros de investigación, en 54 países.

Las inversiones en educación, ciencia, tecnología e innovación también crecieron de forma sustantiva en los gobiernos del PT y tenían el objetivo de preparar al país para la economía del conocimiento[7].

### *SALUD PÚBLICA Y LOS CAMBIOS PARA UN SISTEMA ÚNICO DE SALUD DE CALIDAD*

La salud de un pueblo es el resultado de varias políticas, como establece nuestra Constitución Federal (CF), en su artículo 196. La salud es reconocida como un derecho de todos y un deber del Estado, garantizado mediante políticas económicas y sociales que busquen reducir el riesgo de enfermedades y de otros daños, y del acceso universal a acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación.

---

7 Es de destacar que la post-graduación tuvo un crecimiento de 97,7% en la oferta de cursos de maestría y doctorado. Los investigadores, que eran cerca de 57 mil en 2002, llegan a 200 mil en 2015. Los doctores eran 34 mil en 2002 y superan el número de 130 mil en 2015. Brasil, que en 2006 publicaba 33.498 artículos científicos en periódicos científicos indexados, produjo 61.122 en 2015. En esta trayectoria, Brasil alcanzó el 13º lugar en producción científica, a nivel mundial, cuando es evaluado por publicaciones especializadas e indexadas (*Web of Science*). Entre 2010 y 2015, el crecimiento promedio de los países en estas publicaciones científicas fue de 51%, mientras que Brasil tuvo un crecimiento de 134% en el mismo período.

El Sistema Único de Salud (SUS) fue concebido como un sistema nacional público, universal y gratuito, inédito entre los países con más de 100 millones de habitantes. Con el SUS, el derecho a la salud es un componente esencial de la ciudadanía y de la defensa de la vida. Sin embargo, es fundamental reconocer que aún existe una distancia considerable entre la garantía del derecho a la salud y la oferta de servicios de salud con calidad, especialmente para la población expuesta a la mayor vulnerabilidad social.

En la estrategia de salud de la familia, fundamental para la implantación del programa *Bolsa Família*, la cobertura de los agentes de salud era de un 33% de la población y alcanzó un 69% en 2015, permitiendo mayor cobertura de vacunación de los niños, el aumento de las consultas prenatales y reduciendo la necesidad de hospitalización. Los recursos para la atención básica crecieron 222% en términos reales.

La política de mayor impacto fue el programa Más Médicos para Brasil, implementado en el gobierno de Dilma, que sufrió una fuerte oposición corporativa en la fase inicial de su implementación. Este programa fui construido con tres ejes fundamentales.

El primero fueron las inversiones en construcción, ampliación y reformas en las Unidades Básicas de Salud (UBS). Fueron concluidas 15.720 obras hasta 2016.

El segundo eje se refiere a la provisión de médicos para las áreas más vulnerables y que no tenían equipos de salud para la familia. En 2016, el programa tenía 18.240 médicos, actuando en 4.058 municipios y, por primera vez en la historia, en todos los Distritos Sanitarios Indígenas, atendiendo a 63 millones de brasileños. Una acción que abarcaba desde las periferias de las grandes ciudades del país hasta el más remoto poblado en las áreas rurales y selváticas en pequeños municipios.

El tercer eje del programa es el más estructurarte y prevé:

- La reorientación del perfil de la formación de los profesionales médicos y del conjunto de las profesiones de salud de forma integrada a la red pública de servicios de salud, fuertemente orientados a la atención básica de salud;
- La planificación y ampliación de la formación de médicos y demás profesionales de salud en la especialidad y en la localidad donde son necesarios para atender a la población; y
- La ampliación del acceso a la formación en medicina, desconcentrándola del Sur y Sudeste y de las capitales, para permitir

> que las personas puedan formarse en sus regiones y allí fijar su residencia[8].

El segundo eje benefició a más de 63 millones de brasileños antes carentes de asistencia y que pasaron a ser atendidos, después de la contratación de 18,2 mil nuevos médicos, especialmente médicos cubanos, al inicio del programa, localizados en las áreas más críticas en cuanto al acceso a servicios de salud. Obsérvese que la contratación de médicos cubanos, mediante la Organización Panamericana de la Salud (Opas), así como los de otras nacionalidades, solo ocurrió porque el programa no lograba cubrir las vacantes con médicos brasileños.

Es importante destacar que el programa Más Médicos también impulsó una política de creación de nuevos cursos de medicina, asegurando un campo de práctica en la red del SUS, acompañado de una fuerte ampliación en las plazas de residencias médicas y de un examen de evaluación de progreso a lo largo del curso de graduación, entre otras mejoras (Padilha y Pinto, 2017).

Otro esfuerzo relevante fue la reducción de las asimetrías y de las desigualdades regionales en la oferta de servicios de salud. En 2003, simplemente no existían servicios en la red pública que ofreciesen diagnósticos y tratamiento integral de alta complejidad en cardiología, neurología y oncología fuera de las capitales, en la casi totalidad de los estados del Norte y del Nordeste[9].

Los programas Farmacia Popular y el Aquí Hay Farmacia Popular permitieron la oferta gratuita con descuentos generosos de un conjunto esencial de medicamentos. Deben destacarse también algunos otros programas creados en el gobierno de Lula, como el programa Brasil Sonriente, que aseguró la oferta de tratamiento odontológico para la población de bajos ingresos, además de otras innovaciones

---

8 Desde el lanzamiento del Mais Médicos hasta 2015, fueron creados 6.391 nuevas plazas en cursos de graduación de Medicina, siendo 59% en instituciones privadas y 41% en instituciones públicas. Con los procesos de llamado público fueron autorizadas más de 4 mil nuevas plazas en instituciones privadas. Esa ampliación se acompañó de la introducción del test de progreso cada dos años de graduación, por la articulación con un campo de práctica en el SUS y por la adopción de las políticas de inclusión educativa, como el Fies, en los nuevos cursos. En relación a la formación de especialistas, se crearon aproximadamente 7 mil nuevas plazas de residencias médicas, entre 2011 y 2015.

9 En 2003, de R$ 12,3 mil millones destinados a la atención especializada de mediana y alta complejidad, solo R$ 3,5 mil millones estaban destinados a los estados del Norte y Nordeste. En 2010, tales recursos alcanzaron R$8,7 mil millones y más de R$ 12 mil millones en 2015. Los gobiernos del PT cambiaron radicalmente la calidad y la extensión de la oferta de servicios de alta complejidad en las regiones más carenciadas del país.

importantes, como el Servicio de Atención Móvil de Urgencia (Samu), con gran eficiencia en la atención de las urgencias médicas. Tal programa, creado en 2003, superó la cobertura de 70% de la población en 2015.

En 2014, fue implementado el test de control neonatal para seis enfermedades (fenilcetonuria, hipertiroidismo congénito, enfermedad falciforme, fibrosis quística, hiperplasia congénita y deficiencia de biotinidasa) en todos los estados de la federación y fueron implementados centros de referencia.

La política de Cooperación para el Desarrollo Productivo (PDP), creada en sus marcos iniciales en 2008, ampliamente reformulada en 2011 y perfeccionada en 2015, fue una de las principales medidas para, al mismo tiempo, ampliar el acceso a productos de alta densidad tecnológica, bajar sus costos para el Ministerio de Salud y para el SUS, articular cooperaciones entre el sector público y el privado; transferir, incorporar y desarrollar tecnología en Brasil y estimular la desconcentración regional de la producción y el desarrollo de conocimiento y tecnología en el área[10].

En cuanto a las respuestas al HIV/AIDS, Brasil dio un paso más de vanguardia mundial al volverse el primer país en desarrollo a adoptar la estrategia de "testear y tratar", innovando en la combinación entre la prevención y el tratamiento. También en ese período, alcanzamos las menores tasas de transmisión vertical, de madre a hijo, haciendo posible su eliminación, y las menores tasas de diagnóstico y tratamiento precoz, garantizando mayor calidad de vida y reducción de la transmisión, además de la incorporación de nuevos medicamentos de última generación.

En los gobiernos de Lula y Dilma, por primera vez el gobierno federal cumplió el nivel mínimo constitucional para la aplicación de recursos en salud. El presupuesto saltó de menos de R$ 30 mil millones en 2003, a más de R$ 105 mil millones en 2015, un aumento real del 111%. Tal hazaña se realizó a pesar de una oposición conservadora en el parlamento, impidiendo la renovación de la Contribución Provisoria sobre Movimientos Financieros (CPMF), que era la gran

---

10 En el final del gobierno Dilma, funcionaban 85 PDP, mediante 19 productores públicos y 50 productores privados y 91 productos (61 medicamentos, seis vacunas, 19 productos para la salud y cinco equipamientos) y nueve acuerdos de cooperación de Investigación y Desarrollo (P&D), responsables por crear 28 productos, que serían adquiridos por el Ministerio de Salud (un producto para la salud y 27 medicamentos). Las PDP correspondieron, hasta diciembre de 2015, a un 28% del valor total de adquisiciones realizadas por el Ministerio de Salud, con un ahorro realizado (2011-2015) de R$ 2,4 mil millones y uno previsto (al final de los proyectos en fase de PDP de cerca de R$ 5,3 mil millones (Padilha, y Pinto, 2017).

fuente de financiamiento de la salud, especialmente en cuanto a la alta y mediana complejidad, lo que representó una pérdida superior a R$ 40 mil millones (Padilha y Pinto, 2017).

De todas formas, Brasil alcanzó metas del milenio en el área, como la reducción en más de dos tercios de la mortalidad infantil, y dio respuestas eficaces a las epidemias de Sida, malaria, tuberculosis y hanseniasis. Tal como los demás países de las Américas, con las únicas excepciones de Cuba, Canadá y Chile, no alcanzamos la meta de reducción de la mortalidad materna, aunque hayamos alcanzado la mayor reducción, justamente en los períodos Lula y Dilma. En este tiempo, Brasil recibió Certificados Internacionales de la ONU por erradicar la parálisis infantil, eliminar la rubiola y controlar la incidencia de la tuberculosis y la hanseniasis.

*VIVIENDA POPULAR Y EL PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA*

Brasil pasó por un acelerado proceso de urbanización en el final del siglo, concentrando más del 80% de la población en las ciudades, especialmente en grandes urbes, con un inmenso pasivo urbano y social. La falta de vivienda para los más pobres llevó a un crecimiento desordenado y precario de las periferias, con loteos clandestinos y favelas, especialmente en las medianas y grandes ciudades. El alto costo del suelo urbano, la falta de políticas habitacionales consistentes y la carencia de oferta de vivienda accesible a los trabajadores de bajos ingresos generaron, en el año 2000, un déficit habitacional cuantitativo de cerca de 7,2 millones de unidades, o sea, el 16% de los domicilios, siendo el 82% en las familias con ingresos de hasta tres salarios mínimos. El déficit cualitativo en los domicilios permanentes llegaba a 11,9 millones de viviendas, de acuerdo con los datos del Censo del IBGE.

Con la elección del presidente Lula fue creado el Ministerio de las Ciudades y el Consejo de las Ciudades para diseñar e implementar políticas urbanas innovadoras y capaces de enfrentar esa pesada herencia de la vida urbana y dialogar con los movimientos populares de lucha por vivienda y reforma urbana. En los 13 años de los gobiernos Lula y Dilma, podemos destacar la implementación de la Política Nacional de Saneamiento Básico, la Política Nacional de Movilidad e Transporte Urbano y la Política Nacional de Vivienda.

En cuanto a la vivienda popular, fue realizado el mayor programa de la historia del país, el *Minha Casa, Minha Vida* (MCMV), a partir de 2009, con dos grandes objetivos: reducir el déficit habitacional brasileño y generar empleos para contrapesar los efectos de la crisis internacional que habían alcanzado a Brasil. Este programa implicó: un nuevo diseño institucional y un nuevo acuerdo federal; nuevos mecanismos de

gestión y control social, la urbanización de asentamientos precarios; el reconocimiento y la incorporación de los movimientos populares de vivienda rurales y urbanos como actores de todo el proceso; una política de subsidios para viabilizar el acceso a la vivienda por parte de la población de bajos ingresos; una producción habitacional en gran escala y un volumen de recursos para inversión elevado e inédito.

Esta nueva concepción permitió que la operacionalización del programa implicase una diversidad de actores, como constructoras de todos los portes, movimientos populares, cooperativas rurales y urbanas y los bancos públicos, *Caixa Econômica Federal* (CEF) y Banco de Brasil (BB).

La característica más importante del programa siempre fue la de garantir subsidios que permitiesen a las familias, con ingresos de hasta tres salarios mínimos, acceso a la casa propia, ya que el 82% del déficit habitacional brasileño se concentraba en esta franja de ingresos. Al inicio del programa fueron diseñadas tres franjas de ingresos, que sufrieron ajustes a lo largo de los años[11].

Además de la atención a las familias beneficiadas, especialmente las más pobres, el *Minha Casa, Minha Vida* empoderó a mujeres, que eran las propietarias de los inmuebles, en los contratos firmados con la *Caixa Econômica Federal*. Las inversiones del programa tuvieron un impacto significativo en la economía del país, en la generación de renta, en el aumento de la producción de materiales de construcción y servicios y en la creación de nuevos empleos directos e indirectos. El MCMV demostró que invertir en el bienestar de las familias más pobres genera beneficios para todos los brasileños[12].

Entretanto, a pesar de su papel económico y social estratégico, el programa está siendo desmantelado por el gobierno golpista. En

---

11 De esta forma, entre 2009 y 2016, fueron contratadas 4,5 millones de viviendas, en 96% de los municipios brasileños y 3,3 millones fueron entregadas durante nuestros gobiernos. Para las familias con ingresos de hasta R$ 1.600,00, donde se concentra el gran déficit habitacional fueron entregadas 1,7 millones de viviendas. En esta franja, un 46% de los beneficiados recibían el *Bolsa Família*, el 66,8% son negros, más de la mitad no tenía la enseñanza primaria completa y el 70% recibían hasta R$800,00 de re renta familiar.

12 Un estudio de la Fundación Getúlio Vargas (2014), comprobó que cerca del 49% de los subsidios del programa retornaron al patrimonio público en forma de tributos y que 1,7 millones de puestos de trabajo, directos e indirectos, se generaron durante aquel año, como consecuencia de esta política. Los datos disponibles del IBGE demuestran que en 2008, antes del MCMV, el sector de la construcción inmobiliaria tenía 29 mil empresas que empleaban cerca de 760 mil trabajadores, con una facturación de R$ 60,2 mil millones. En 2014, el número de empresas alcanza las 43 mil. Son empleados directamente 1,2 millones de trabajadores con una facturación de R$ 153,2 mil millones (Magalhães y Muniz, 2017).

2016, fue contratado un 35% menos de viviendas que el promedio del programa en los siete años anteriores. Por ejemplo, en la franja 1 se contrató un 15% del promedio en los gobiernos petistas, 209 mil unidades menos. En 2017, el desguace se acentuó. En el caso de la franja 1, para las familias más pobres, las contrataciones fueron prácticamente llevadas a cero, considerando la ejecución hasta junio de 2017 (Belchior, 2017).

*DESARROLLO REGIONAL Y REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES*

Los gobiernos del PT también se comprometieron a concebir e implementar una nueva Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR). Tal política previó inclusive la reactivación de las extintas superintendencias de desarrollo, Sudam y Sudene, que habían sido pauperizadas y abandonadas en el período neoliberal.

La propuesta de la PNDR, creada en el gobierno de Lula, procuraba contribuir para la reducción de las desigualdades regionales, para la activación de las potencialidades de desarrollo de las regiones, poniendo en valor la diversidad regional del país en sus varias dimensiones (ambiental, socio-económica y cultural).

La PNDR alineó, de forma acertada, el enfrentamiento de la cuestión regional al nuevo estándar nacional de desarrollo. Esta política innovó al traer una perspectiva nacional sobre las desigualdades socio-espaciales brasileñas, al conceder centralidad al papel del Estado frente al retroceso neoliberal y al proponer una actuación en múltiples frentes.

En 2013, en el gobierno de Dilma, una nueva versión de la PNDR fue concebida y poseía cuatro objetivos principales:

1. Convergencia de la renta interregional;
2. Competitividad regional y generación de empleo y renta;
3. Agregación de valor y diversificación económica; y
4. Construcción de una red de ciudades policéntrica.

La propuesta reafirmaba la necesidad de creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Regional (SNDR), fundado en colegiados establecidos en los tres niveles de la federación y en la viabilización de un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que no había sido implantado (Coelho Paes, 2017).

Es importante destacar también las inversiones en abastecimiento de agua, que llegaron a 35 millones de nuevas familias a lo largo de todo el período, con políticas específicas y exitosas de suministro en el semiárido nordestino, duramente atacado por la sequía prolongada.

El programa de construcción de 1,2 millones de tanques de agua en el semiárido nordestino contribuyó significativamente para evitar la sed, el hambre y daños mayores para los habitantes de esa región. Así, incluso con las peores sequías de las últimas décadas, no hubo emigración en masa desde el Nordeste, como ocurría regularmente en el pasado. Esta iniciativa se acompañó de inversiones en grandes obras de infraestructura hídrica, como la transposición del rio São Francisco. Realizada por el Departamento Nacional de Obras Contra las Sequías (DNOCS), esta obra está asegurando, en los trayectos inaugurados, acceso para la población y para la agricultura de los desiertos nordestinos, cambiando estructuralmente el escenario de la sequía.

Los resultados generales en lo que refiere al combate a las desigualdades regionales, fueron muy positivos. La transversalidad de otras políticas públicas como la educación, en la que el Fundeb amplió fuertemente los recursos para el Nordeste y el Norte y la interiorización de los campus de las universidades y de los institutos tecnológicos federales tuvieron un impacto de estímulo al desarrollo en las micro-regiones. Esa regionalización implícita estuvo presente en varias políticas públicas, presentando resultados incluso superiores a los de las políticas regionales explícitas.

Efectivamente, durante los gobiernos del PT, las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste presentaron un crecimiento económico más intenso que el promedio nacional, lo que resultó en una ligera convergencia interregional de la renta. De la misma manera, los indicadores de crecimiento del empleo formal fueron sensiblemente mayores en las regiones Norte y Nordeste. Adicionalmente, la reducción de la pobreza fue más intensa en las tradicionales periferias del país, con un impacto significativo sobre otros indicadores sociales, traducidos en un mayor crecimiento relativo del IDH de estas regiones en relación al resto del país (Coelho Paes, 2017).

No obstante, esa mejora en los indicadores regionales de producción y empleo derivó predominantemente de políticas macro-económicas (aumento del salario mínimo y expansión del crédito para inversión y consumo) y de políticas sectoriales (Programa de Aceleración del Crecimiento, PAC) y sociales (*Bolsa Família*, Previsión Rural), que beneficiaron asimétricamente a las regiones más atrasadas. En otras palabras, estas políticas regionales implícitas respondieron por el desempeño superior de las regiones más pobres del país durante los gobiernos del PT, por lo menos en lo concerniente a la generación de empleo y renta.

Al beneficiar a los brasileños más pobres, se benefició también a las regiones del país que contenían sus mayores contingentes. De esta

forma, en los últimos diez años, la renta del Nordeste, medida por el IBGE, creció un 42%, mientras que la renta del Sudeste aumentó un 16%. En las regiones con los mayores contingentes de pobreza, el impacto de estas políticas de combate a la pobreza y a las desigualdades fue mayor.

Además de esto, estas regiones también fueron beneficiadas por una relativa desconcentración de la producción industrial[13].

Como es evidente, en los gobiernos Lula y Dilma, aconteció el más intenso proceso de inclusión social y reducción de las desigualdades sociales y regionales de la historia documentada del país. Algunas políticas implementadas tendrán un impacto intergeneracional, como la inclusión educativa en la enseñanza media, en la educación técnica y en la educación superior, con fuerte impacto en las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste.

## *AGRICULTURA, AGRICULTURA FAMILIAR Y REFORMA AGRARIA*

### LOS RÉCORDS DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

Brasil tuvo un crecimiento espectacular en la producción agrícola durante los gobiernos del PT. La zafra en granos —cereales, leguminosas y oleaginosas— creció de un nivel de 96,8 millones de toneladas en 2002, a 209,5 millones de toneladas en 2015. Entre 1994 y 2014, la producción creció un 154% y el área plantada apenas lo hizo en un 46%, lo que demuestra ganancias de productividad y una modernización del campo brasileño. Brasil se transformó en el segundo mayor productor agrícola del mundo y uno de los mayores exportadores, siendo superado apenas por los EUA, con una agricultura fuertemente subsidiada. La producción brasileña suplió la creciente demanda de Asia, especialmente la de China, tendencia que permanece hacia el futuro. Los estudios disponibles revelan que aún podrían ser utilizadas entre 80 y 90 millones de hectáreas de pasturas degradadas, sin la deforestación de selvas.

La Empresa Brasilera de Investigación Agropecuaria (Embrapa), una empresa pública, lideró las investigaciones y el desarrollo de nuevas tecnologías que fueron decisivas para el aumento de la productividad y la eficiencia de la agricultura brasileña. El desempeño de la Embrapa sufre serios riesgos con la política de desmontaje del gobierno golpista. Su presupuesto sufrió severas reducciones y

13 Según investigación de la Confederação Nacional da Indústria (CNI), entre 2001 y 2011, el Norte, el Centro-Oeste y el Nordeste aumentaron, respectivamente, 1,9; 1,3 y 0,6 puntos porcentuales (p.p.) su participación en el Producto Bruto Interno (PBI) industrial del país. En el Sur y Sudeste, el movimiento fue el inverso, con una caída relativa de 2,1 y 1,7 p.p. en esta participación.

está gravemente comprometido para el ejercicio 2018, con otro corte programado de 20%[14].

El gobierno actúa fuertemente en el financiamiento de la producción agrícola y pecuaria a través del Banco de Brasil, el gran banco público responsable por el crédito agrícola, con criterios regionalizados y favoreciendo a los medianos y pequeños productores rurales. El gobierno actúa inclusive en la gestión de riesgos con el pronóstico climatológico, el Seguro Zafra, la Beca Sequía, entre otros mecanismos de protección para los productores, especialmente frente a los cambios climáticos y las alteraciones en los ciclos hidrológicos con fuertes impactos en la producción.

El gobierno participa, también, de la comercialización de las zafras con *stocks* reguladores, que mitigan las fuertes oscilaciones de precios de los productos agrícolas. Todas estas políticas fueron fortalecidas y perfeccionadas a lo largo de los gobiernos del PT, asegurando los asombrosos resultados de la producción agrícola brasileña, con récords sucesivos de zafras. La agricultura y la pecuaria tuvieron un papel muy importante en los grandes superávits comerciales de todo el período reciente, debido a la extraordinaria competitividad agrícola brasileña.

A pesar de todas las inversiones en rutas, vías férreas y puertos, existen aún importantes carencias en logística y faltan almacenes y silos de almacenamiento. Estas dificultades logísticas y de la capacidad de stock de la zafra terminan generando pérdidas importantes a la producción agrícola del país.

Fueron desarrollados programas de fomento a la agricultura de bajo carbono, con el desarrollo de nuevas tecnologías e innovaciones en su manejo, pero este sigue siendo un gran desafío del campo. El uso abusivo de agrotóxicos, prácticas predatorias del suelo y sobre todo la deforestación ilegal de la sierra, en el Centro-Oeste, y de la selva amazónica permanecen como un gran desafío de las instituciones de fiscalización y control, especialmente el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (Ibama).

Los gobiernos del PT retomaron los acuerdos aeroespaciales con China para el lanzamiento de satélites de monitoreo territorial, mucho más precisos, que permitieron un salto en la fiscalización y el combate a la deforestación ilegal, especialmente en la región amazónica. El

---

14 Los principales productos de la agricultura son la soja, el maíz y el arroz, que representan casi el 90% de la producción de granos. Además de esto, Brasil es el mayor productor mundial de azúcar y uno de los grandes productores de etanol. Es también el mayor productor y exportador de jugo de naranja, de carne bovina; el segundo en avicultura y el tercero en porcicultura.

uso de imágenes de satélites, asociados a los radares, pluviómetros e hidrómetros mejoró los pronósticos climáticos especializados y contribuyó mucho para una mejora de las plantaciones y de los resultados de las zafras agrícolas.

Las condiciones estructurales de la agricultura brasileña, tierra, agua y clima son extremadamente favorables y el marco regulatorio de las propiedades y de la producción agrícola ha evolucionado, en la perspectiva de un mayor control y preservación[15].

La preservación de los recursos estratégicos, especialmente las selvas y los recursos hídricos, sigue siendo un inmenso desafío. El gobierno golpista, además de postergar el plazo para la entrada en vigencia del CAR, patrocinó una amnistía para los crímenes ambientales, autorizando por medio de decreto presidencial que más de R$ 4 mil millones en multas aplicadas por los órganos federales, especialmente el Ibama, sean convertidos en prestación de servicios, fragilizando la fiscalización y fomentando la producción agropecuaria predatoria, que debe y puede ser combatida y superada.

### LA INVERSIÓN EN AGRICULTURA FAMILIAR Y EN LA REFORMA AGRARIA

Gracias al apoyo de los gobiernos del PT, la agricultura familiar se tornó un sector estratégico para el desarrollo del país. Hoy, ella es responsable por el 70% de los alimentos que llegan a la mesa de los brasileños.

Lula y Dilma perfeccionaron el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) y multiplicaron el volumen de crédito. Solo para el período de 2014-2015, el gobierno dispuso R$ 24,1 mil millones para operaciones de costeo e inversión. Este fue el mayor volumen de recursos de la historia del programa[16].

Los avances del Pronaf fueron fruto de intensas negociaciones de Lula y posteriormente de Dilma con representantes del sector, como la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura

---

15 Una nueva legislación, objeto de una larga y compleja disputa parlamentaria acabó siendo aprobada en la forma de un Código Florestal, en 2012, en el gobierno Dilma, que definió las reglas generales sobre dónde y de qué forma la vegetación nativa brasileña puede ser explotada. La misma determinó las áreas que deben ser preservadas y cuáles lo tipos de producción agrícola de cada región. Una innovación importante fue la creación del Cadastro Ambiental Rural (CAR) y el SICAR (Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural), que establecen las exigencias de conservación ambiental de cada propiedad, permitiendo el control y acompañamiento mediante las herramientas de tecnología de la información.

16 Un acto administrativo de 2013 posibilitó la renegociación de los débitos de 947 mil familias asentadas, 200 mil del Pronaf. Con la facilidad para liquidar y renegociar las deudas, con descuentos de hasta un 80%, las familias retornaron al sistema de crédito productivo, movilizando ocho millones de hectáreas para la producción de alimentos.

(Contag), la Federación de los Trabajadores de la Agricultura Familiar (Fetraf Brasil), el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), el Movimiento de los Afectados por Represas (MAB) y el Movimiento de los Pequeños Agricultores (MPA).

El Plan Zafra de la Agricultura Familiar, creado por Lula en 2003, pasó a ofrecer más recursos para transformar y hacer avanzar al sector, que hoy cuenta con políticas integradas de crédito, comercialización, seguro, garantía de precio y asistencia técnica, que llegaron a beneficiar a cerca de 450 mil familias agrícolas en 2014, de acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA)[17].

Todos los beneficios generados por los gobiernos del PT contribuyeron para el aumento de la producción agrícola del país, que, como ya explicitado, viene batiendo récords en los últimos años. En 2013, el Valor Bruto de la Producción (VBP) alcanzó cerca de R$ 438 mil millones. En 2014, ese valor superó los R$ 445 mil millones.

La reforma agraria también fue impulsada durante los gobiernos de Dilma y Lula. Juntos, asentaron, hasta 2014, 771 familias en 51 millones de hectáreas, democratizando la tierra y aumentando las oportunidades de trabajo y renta en el campo. Además del crédito, las familias pasaron a tener beneficios como asistencia técnica, construcción y reforma de viviendas, apertura de rutas, instalación de agua y luz eléctrica, semillas de alta calidad genética, garantía de venta de la producción y ampliación de los niveles de escolarización.

Dilma invirtió en la calificación de los asentamientos y, por primera vez, un programa habitacional específico fue ofrecido a la familia rural, el *Minha Casa, Minha Vida*, que benefició a 180 mil familias en la primera fase del programa. La población rural también puede contar con el programa Luz para Todos, que llevó energía eléctrica al 97% de las casas. Debe resaltarse que, en 2001, apenas el 78% de las casas en el medio rural tenían acceso a la energía eléctrica. A su vez, el programa Agua para Todos permitió que el 74% de los domicilios rurales tuviese acceso al agua por cañería, frente al 53% de 2001.

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) fueron proyectos innovadores que permitieron que agricultores familiares vendiesen directamente sus productos e incluso contribuyesen con los buenos

---

17 Antes del PT, el gobierno invertía apenas R$ 56 millones en asistencia técnica. En 2014, la inversión fue de R$ 1,1 mil millones. Con la Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), los agricultores pasaron a tener apoyo para incorporar nuevas tecnologías y aumentar la productividad, proporcionando mayor integración entre la innovación y la investigación desarrollada por la Embrapa y la asistencia técnica y extensión rural.

resultados del combate al hambre en el país y con la calidad de la merienda escolar. En estos programas, el gobierno local compraba alimentos directamente de los agricultores familiares de la región, que eran usados en la merienda escolar y atendían a la población en su seguridad alimenticia.

Es importante recordar que las mujeres fueron protagonistas en programas del gobierno en el campo, creados para fortalecer la inserción económica de las trabajadoras rurales, como el Programa Nacional de Documentación de la Trabajadora Rural, la creación de las líneas de crédito Pronaf Mujer y el Programa de Organización Productiva de Mujeres Rurales. A ellas también fueron alcanzados servicios especializados en atención a situaciones de violencia.

El gobierno del PT también creó programas área estimular la permanencia de los jóvenes en las áreas rurales, como el Programa Nacional de Crédito Agrario. La entrega de por lo menos 5% de los lotes vacantes en los asentamientos de la reforma agraria a hijos e hijas de asentados crea condiciones reales de posesión y uso de la tierra para la juventud. El gobierno de Dilma creó condiciones de acceso a la tierra por parte de la juventud rural, con la ampliación del crédito Pronaf Joven, la asistencia técnica y la extensión rural específica e incentivo a la transición agroecológica con acciones de formación.

### CONSECUENCIAS DEL GOLPE EN LA AGRICULTURA Y EN EL CAMPO

El golpe pretende implantar un nuevo modelo de acumulación centrado en el Estado mínimo, en una política fiscal ortodoxa, en la reducción de los costos del trabajo y la previsión (y consecuentemente en el aumento de las desigualdades) y en la inserción en nuevas cadenas mundiales de valor.

Como resultado, en cuanto a la agricultura, las directrices del golpe serán:

1. privilegiar los intereses del agronegocio exportador y de la bancada ruralista que, en general, apoyaron y dan sustento parlamentario al golpe.
2. internacionalizar la producción agrícola nacional, inclusive mediante la venta de tierras a extranjeros.
3. limitar fuertemente las inversiones en agricultura familiar y reforma agraria.

En lo referido al este último punto, es necesario considerar que la Enmienda Constitucional 95 está promoviendo una verdadera desinversión en esas políticas vitales para la población del campo brasileño, que habrá de afectar, sin embargo, a toda la agricultura brasileña.

Mientras promueve la amnistía de deudas millonarias del agronegocio y no esconde su complicidad con los intereses del latifundio, el gobierno de Michel Temer asfixia la agricultura familiar, cortando recursos de los programas de incentivo, de asistencia técnica y de la reforma agraria.

En ese sentido, la propuesta presupuestal para 2018, que el gobierno acaba de aprobar en el Congreso, determina cortes de hasta un 99,8% de los recursos de las acciones estructurantes para los pequeños productores. Además de sofocar a la agricultura familiar, los cortes de recursos decretan la extinción de programas sociales ligados a la producción y el acceso a los alimentos condenando a miles de familias a la miseria y al hambre[18].

Aunque la revisión de la ley presupuestal haya modificado un poco estos números, esta no altera el hecho básico de que el gobierno del golpe está promoviendo una fuerte regresividad y cortes en las políticas relacionadas a la agricultura familiar y a la reforma agraria, que tendrán profundas consecuencias, inclusive con una fuerte migración del campo, como ya sucedió en otros momentos de la historia.

## DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN POPULAR

El PT y los partidos de izquierda que conformaron la alianza política e incluso algunos partidos de centro que participaron del presidencialismo de coalición de los gobiernos Lula y Dilma nacieron de la lucha democrática. El presidente Lula fue uno de los grandes líderes obreros, sindicales y políticos de la lucha por la redemocratización y la presidenta Dilma una militante de la izquierda revolucionaria, que luchó en la clandestinidad, fue presa y torturada.

Los gobiernos Lula y Dilma tuvieron una posición de principios y un compromiso profundo con el Estado democrático de derecho

---

18 Según el análisis efectuado por João Intini y Gerson Teixeira, de la asesoría del PT en la Cámara de los Deputados, los cortes en el presupuesto del Incra para la obtención de tierras para la reforma agraria caerán un 86%, una diferencia de R$ 800 millones, en 2015, a R$ 34 millones, en el próximo año. Entre 2017 y 2018, los recursos para asistencia técnica rural destinada a la reforma agraria serán reducidos de R$ 85,4 millones a R$ 12,6 millones, lo que significa un 85% menos de recursos. En los últimos años del gobierno Dilma, entre 2015 y 2016, esos valores correspondieron a R$ 355,4 millones y R$ 199,6 millones, respectivamente. Para la infraestructura de desarrollo de los asentamientos en Brasil, los recursos pasarán de R$ 242,5 millones, en 2017, a R$ 75,3 millones, en 2018, correspondiendo a un 69% de reducción. En 2015 y 2016, los valores destinados a la infraestructura fueron de R$ 261,9 millones y R$ 168,2 millones, respectivamente. La promoción de la educación en el campo, en los aspectos que estaban a cargo del Incra, pasará de R$ 14,8 millones a R$ 2 millones, entre 2017 y 2018, lo que representa una disminución de 86,1%. El presupuesto previsto para el reconocimiento y la indemnización de territorios *quilombolas* sufriría un corte de 62,5%, en igual período.

y con el respeto a las más amplias libertades democráticas. Los gobiernos del PT siempre respetaron la separación y la independencia de los poderes, la libertad de expresión y la de prensa, los derechos y las garantías individuales y todos los fundamentos de la Constitución ciudadana de 1988.

Otra dimensión importante fueron las iniciativas de ampliar los espacios de participación popular y de la ciudadanía en las esferas públicas del Estado brasileño.

Fueron constituidos el Ministerio de las Ciudades y la Secretaría de Relaciones Institucionales para perfeccionar los canales de interlocución y para fortalecer el pacto federativo. El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (CDES), creado en el gobierno de Lula, fue otra iniciativa complementaria para el diálogo permanente con la sociedad civil.

Una dimensión fundamental de ese proceso fueron las políticas de promoción de la igualdad de las mujeres, con la creación de la Secretaría Nacional de Políticas para las Mujeres. Un conjunto de acciones y políticas sociales de gestión transversal y articulada para el enfrentamiento de las desigualdades fueron implementadas. Las mujeres asumieron protagonismo en el *Bolsa Família*, en el *Minha Casa, Minha Vida* y en la Reforma Agraria. Es indispensable, además, destacar el Pacto Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres y la conquista de la Ley Maria da Penha, acompañados del programa Mujer Vivir sin Violencia y del proyecto innovador Casa de la Mujer Brasileña, que integra un conjunto de políticas y asegura un salto conceptual y político. La fuerza de esas iniciativas quedó evidenciada en el propio golpe, que es misógino, y la composición del ministerio golpista fue el retrato acabado de ese retroceso (Menicucci, 2017).

Otro marco histórico fue el compromiso de los gobiernos del PT con la lucha por la superación del racismo y por la promoción de la igualdad racial. Los gobiernos de Lula y Dilma cambiaron el nivel de interlocución con los movimientos negros, especialmente con la creación de la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial, ya en 2003 (Gomes, 2017).

Innovaciones fundamentales fueron implementadas en la educación, como la enseñanza obligatoria de la historia de la cultura afrobrasileña y africana en la educación básica. El avance más difícil, que enfrentó una larga oposición parlamentaria liderada por el partido del actual ministro de Educación del golpe, el DEM, fue la aprobación de la Ley de Cuotas, que asegura la mitad de las plazas para los estudiantes de las escuelas públicas, en toda la red de universidades e institutos federales, con acceso diferenciado para los estudiantes de bajos ingresos, negros e indígenas.

Las cuotas son un gran éxito y contribuyeron, así como el ProUni, al aumento del 268% en el acceso de los jóvenes negros a la enseñanza superior. Igualmente relevante fue la aprobación, en junio de 2014, de la reserva de 20% de las plazas en los concursos para cargos públicos para negros y negras.

La desigualdad racial es muy profunda y los gobiernos del PT comenzaron a enfrentar esa pesada herencia en un país que fue el último en abolir la esclavitud en las Américas. El golpe, contrariamente, eliminó los ministerios de las mujeres, de la igualdad racial y de la juventud. En el primer consejo de ministros del golpe no había una sola mujer, negro o negra. Todo el proceso de acumulación y articulación institucional para implementar políticas transversales y avances fue eliminado. Pero los gobiernos del PT dejaron consolidados los valores de que sin democracia no hay igualdad racial y sin igualdad racial no hay democracia[19].

Otra dimensión importante fueron los avances en temas sobre las políticas de género, con nuevos espacios públicos para la comunidad y movimientos LGBT y el combate a todas las formas de discriminación y prejuicio. Aquí también el retroceso es muy grave, especialmente en las iniciativas del gobierno golpista para censurar e impedir todas las discusiones sobre género en las escuelas. Fue retirada por el MEC del gobierno golpista esta dimensión fundamental de la Nueva Base Nacional Curricular para la formación de estudiantes y jóvenes, o sea, retiraron el papel de las escuelas en el combate a la discriminación y a la homofobia y a todas las formas de prejuicio, algo esencial para la construcción de una cultura de paz y de respeto a las diferencias.

Otro avance que merece atención refiere a lo hecho en la promoción de los derechos y los intereses de la población indígena. En los gobiernos Lula y Dilma, fueron demarcadas vastas áreas indígenas, en un total de 22 millones de hectáreas.

Mientras tanto, faltó más debate político y no hubo una politización de la sociedad, especialmente de los segmentos más pobres y favorecidos por las políticas públicas de inclusión y distribución de la renta y sectores importantes de la clase media rechazaron el ascenso de los pobres.

Un ejemplo de esa insatisfacción fueron los fuertes cuestionamientos al ProUni, a la Ley de Cuotas, o incluso al *Bolsa Família* y a la política de valorización del salario mínimo, que encareció el costo de algunos

---

19 La democratización de la gestión y la ampliación de la participación popular implicó 115 conferencias sectoriales nacionales, 27 foros de discusión e formulación de políticas públicas, 15 Consejos Nacionales, además de varias mesas de negociación, monitoreo y evaluación.

servicios demandados por esos sectores medios. Es evidente que todo este proceso fue fuertemente contaminado por la inmensa oposición de los principales medios de comunicación, que están extremadamente concentrados y alineados con la oposición conservadora y neoliberal.

Pero la experiencia histórica demuestra que no hay gobierno de cambio y que promueva distribución de la renta sin lucha popular y política. Las elecciones parlamentarias son esenciales para la gobernabilidad, pero los avances patrocinados por los gobiernos populares comprometidos con cambios estructurales exigen nuevas formas de democracia directa y una fuerte participación popular (Rossetto, 2017).

## LAS POLÍTICAS CULTURALES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO

En 1985, el Ministerio de Cultura (MinC) fue creado como uno de los actos importantes de la transición democrática que marcaba el fin del régimen militar y colocaba a la cultura como dimensión esencial en un país democrático. Pero fue en los gobiernos del PT que la cultura ganó la proyección indispensable para la construcción de un proyecto de nación democrática, plural y calificada para enfrentar los inmensos desafíos del siglo XXI (Ferreira, 2017).

Toda la rica política cultural, estrategias y acciones, en los gobiernos del PT, fue concebida a partir de tres ejes fundamentales. Primero, la dimensión simbólica, que da significado y califica la existencia y las relaciones sociales, esenciales a la ciudadanía. La cultura y el arte que expresa a los seres humanos, singulariza a los grupos sociales y nos identifica en el marco de la diversidad humana. Toda la política cultural fue desarrollada valorando la diversidad cultural, su permanente mutación y renovación.

Segundo, la dimensión de la cultura y el arte como un derecho fundamental, como una necesidad humana básica y esencial, como la alimentación, la salud, la vivienda y la educación. La cultura y el arte como factores de inserción y reconocimiento social, de realización plena del ser humano. Y para esto, todos los esfuerzos se dirigieron a promover la inclusión cultural y dar voz y oportunidad a las expresiones culturales del pueblo, que mayoritariamente estaba fuera del mercado de bienes culturales, dependiendo exclusivamente de las emisoras de televisión abierta, altamente oligopolizadas.

Finalmente, la cultura como economía, esencial para el dinamismo de la economía creativa, cada vez más importante en la economía mundial. En este sentido, la democratización del acceso y de la producción cultural fue esencial.

La gestión del MinC fue notoriamente republicana, contemporánea en sus conceptos, métodos, tecnologías y procedimientos administrativos, buscando más transparencia y eficiencia.

Hubo una importante evolución en el marco legal de la cultura, como el Plan Nacional de Cultura, el Sistema Nacional de Cultura, la Cultura Viva, la Ley de Derecho Autoral, el ProCultura y nuevos caminos para el derecho autoral en internet, como la aprobación del nuevo Marco Civil de Internet.

Podemos destacar, además, dos dimensiones fundamentales de todo este proceso. Los Puntos de Cultura que fomentaron nuevos procesos de producción cultural, de quienes nunca habían tenido acceso a políticas públicas, en toda la rica diversidad de la población periférica históricamente excluida. A ello se suman los avances en la producción audiovisual, ya que el país producía cerca de una decena de películas en 2003 y pasó a producir aproximadamente 150 largometrajes por año en el final de los dos gobiernos democráticos del PT. El presupuesto del MinC creció siete veces, de un nivel en el gobierno *tucano* (PSDB) de R$ 287 millones, para un presupuesto de cerca de R$ 1,3 mil millones.

Por lo tanto, no fue por fuerza de la casualidad que la creación del Ministerio de Cultura haya sido uno de los primeros y más importantes actos de la transición democrática y su extinción también haya sido una de las primeras providencias del gobierno golpista de Temer. Fue la fuerte reacción de todo el sector cultural —que tuvo una extraordinaria participación en la lucha contra el golpe y en la gran repercusión negativa en la sociedad civil—, lo que hizo al gobierno golpista revisar su decisión, aunque manteniendo el vaciamiento del MinC. Las manifestaciones fundamentalistas crecieron con el golpe y la censura a la libre manifestación artística y cultural también retornó. A pesar de todo, seguramente la política cultural de un estado democrático fue un importante legado de los gobiernos del PT. (Ferreira, 2017).

## POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO DE PREVENCIÓN Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Desde 2003, Brasil pasó a contar con una política pública de Estado de prevención y combate a la corrupción, por medio de un conjunto de órganos de control interno y externo, fortalecidos por el nuevo gobierno y por una mayor participación de la sociedad civil en el control de la gestión. Fue constituido un nuevo marco legal, creados nuevos mecanismos y fortalecidos los ya existentes, los cuales permitieron la combinación entre medidas preventivas y represivo-punitivas.

El relato de los golpistas pretende presentar a los gobiernos del PT frente a la opinión pública como los más "corruptos de la historia". Efectivamente, en ese relato cínico e hipócrita, el PT y sus gobiernos aparecen hasta como los "creadores" de la corrupción bra-

sileña. Según esta grosera manipulación discursiva, antes prácticamente no había corrupción en Brasil. Con el PT, entretanto, habrían comenzado a aparecer grandes y numerosos escándalos de desvíos de dinero público. En realidad, el relato correcto es el opuesto a esa manipulación golpista.

Un análisis frío y objetivo del período histórico reciente de Brasil demuestra que los gobiernos PT fueron justamente los que más contribuyeron en el combate a la corrupción, al atacar sus causas y los factores que la promueven.

En primer lugar, los gobiernos del PT fortalecieron extraordinariamente las instituciones de control de la administración estatal y promovieron intensamente la transparencia de la gestión pública. Los gobiernos neoliberales del PSDB promovieron, en ocho años, solamente 48 operaciones especiales de la Policía Federal (PF) contra la corrupción y contra desvíos. En contraste, los gobiernos del PT realizaron, solamente hasta 2014, más de 2195 operaciones de la PF con la misma finalidad. Esto porque la PF fue fortalecida con la contratación de más de 3 mil agentes y comisarios y su presupuesto, que era de R$ 1,8 millones en 2002, saltó a R$ 4,7 millones en 2014. Además, la PF fue administrada de forma republicana, como institución del Estado. De esta forma, los gobiernos de los supuestos corruptos combatieron con mucho más empeño y vigor la corrupción que los gobiernos de los falsos moralistas.

La Controladuría Geral de la República, organismo que era motivo de burlas públicas en el gobierno anterior a Lula, ahora, sintomáticamente extinguida por el gobierno golpista, se tornó, en los gobiernos del PT, en una eficiente institución que fiscalizaba con rigor los recursos federales destinados a los municipios.

La Fiscalía de la República y el Ministerio Público (MP) fueron también fuertemente fortalecidos y, con la eliminación de la política de control político, desempeñaron sus funciones con independencia y desenvoltura.

De hecho, los gobiernos del PT promovieron sistemáticamente la elección de fiscales independientes, propuestos por el cuerpo técnico de las instituciones. Los gobiernos del PT, contrariando la práctica anterior, eligieron siempre al fiscal que estaba en primer lugar en la lista votada por el cuerpo técnico.

De esta forma, los gobiernos del PT aseguraron a estas instituciones total independencia de actuación y fueron, en este sentido, los más republicanos de la historia.

Es incuestionable, entretanto, que existen abusos y acciones arbitrarias, como las conducciones coercitivas y las prisiones preventivas sin una razonable base legal y respeto al amplio derecho de

defensa. Hay en causa, inclusive, un fuerte movimiento de amplios sectores de la abogacía y de la sociedad civil que reivindican una ley específica, que identifique las acciones arbitrarias y penalice los abusos de las autoridades.

Fue fundamental, también, la extinción de la triste figura del "encajonador general", en lugar de fiscal general, que enterraba con desenvoltura denuncias gravísimas, como la de la compra de votos en la enmienda constitucional de la reelección, la de la juerga de la "privataria" y tantas otras, que fueron convenientemente olvidadas por los medios conservadores, que, en aquella época, desempeñaban el papel de apoyo al partido de gobierno.

El notable fortalecimiento del Poder Judicial, procesado en el período reciente, también contribuyó para que los ilícitos fuesen analizados con mayor rigor y celeridad. El impulso a nuevas leyes investigativas, entre las cuales destacamos la Ley de las Organizaciones Criminales (Nº 12.850/2013), que modificó el instituto de la delación premiada, es otro ejemplo de cómo fueron ampliados los mecanismos de combate a la corrupción en los gobiernos del PT. Asimismo, con la Ley de Conflicto de Intereses; la Nueva Ley de Lavado de Dinero; y la ley que instituyó la Responsabilización de Personas Jurídicas por Actos de Corrupción; la ley que reestructuró el CADE y otras medidas similares, se promovieron cambios estructurales en la prevención y el combate a la corrupción.

Al mismo tiempo, con la creación del Portal de la Transparencia, que recibió varios premios internacionales, los remates electrónicos y la Ley de Acceso a la Información, la administración pública federal, antes totalmente opaca a los ojos de ciudadanía, se hizo más receptiva al "detergente de la luz del sol", para usar la expresión famosa del juez Hugo Black.

Evidentemente, tales medidas aumentaron las denuncias, fundamentadas o no, de casos de corrupción, lo que provocó la falsa impresión de que la corrupción había crecido. Los medios conservadores, que a título confeso actuaban en los gobiernos del PT como un gran partido opositor, tendían a reforzar esa falta impresión, muchas veces exagerando el objetivo de las denuncias, seleccionando políticamente los casos a difundir y, algunas veces, presentando simples sospechas, algunas de ellas sin ningún fundamento, como pruebas irrefutables de culpabilidad.

En segundo lugar, los gobiernos del PT iniciaron un proceso de reconstrucción republicana del Estado, direccionando fuertemente las políticas para el combate a la exclusión económica y social de la mayoría de la población. Al mismo tiempo, generaron también un proceso lento pero seguro de construcción y fortalecimiento de ciuda-

danía, que tendía a colocar el aparato estatal bajo la égida y el control de un verdadero interés público y no más a merced del peso de algunos intereses privados de los grupos secularmente dominantes.

Por otra parte, los gobiernos progresistas fortalecieron al Estado y sus carreras públicas. Debe observarse que la Convención de la ONU contra la Corrupción considera el fortalecimiento del funcionariado público, inclusive mediante el pago de salarios adecuados, como una de las principales medidas preventivas contra la corrupción.

En tercer lugar, los gobiernos Lula y Dilma promovieron una verdadera revolución social en Brasil, retirando millones de personas de la pobreza extrema y propiciando movilidad social a decenas de millones de ciudadanos brasileños. Esa mejora sustancial de las condiciones de vida de la población, inclusive en lo que respecta a las oportunidades educativas, también tiende, de forma directa, a disminuir la ocurrencia del fenómeno de la corrupción en Brasil. Finalmente, una ciudadanía amplia, informada y activa es la mejor fiscalizadora del Estado.

## EL GOBIERNO FEDERAL Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

En materia de seguridad pública, las competencias institucionales son fundamentalmente de los gobiernos de los estados. La Unión solo puede actuar en el ámbito de sus policías (federal y vial federal), actuación policial de fronteras (policías y fuerzas armadas) y cárceles federales, (de seguridad máxima), trasfiriendo recursos para los otros entes de la federación en la ampliación de las políticas de seguridad pública. Actúa, en los casos en que el sistema de seguridad pública entra en colapso o grave crisis, con previsión legal como Garantía de la Ley e el Orden (GLO), cuando esta es solicitada por el gobierno de un estado.

La situación de seguridad pública es uno de los grandes desafíos del país, la mayoría de los gobiernos de los estados no consigue enfrentar con eficiencia los graves problemas de seguridad y esta sigue siendo una de las mayores preocupaciones de la población brasileña. A pesar de algunos avances, hay un nivel inaceptable de homicidios que llega a 60 mil muertes por año, en su mayoría jóvenes, negros y pobres. Hay una grave crisis del sistema carcelario, con motines recurrentes, una presencia agresiva de organizaciones criminales, especialmente en el tráfico de drogas y, actualmente, un deterioro en importantes indicadores de seguridad pública.

La política de encarcelamiento en masa generó una situación de degradación en las cárceles, falta de gestión, control y disciplina, cuando el 43% de los presos están en situación de prisión preventiva, sin conclusión del proceso judicial. El Congreso viene profundizando

la legislación que amplía el encarcelamiento en masa, a pesar de haber aprobado, con apoyo del gobierno del PT, estímulos a las penas alternativas y al uso de tobilleras electrónicas para contribuir en la reversión de este cuadro dramático. Mientras tanto, tales medidas tuvieron un pequeño impacto hasta ahora.

Los gobiernos Lula y Dilma respectivamente asumieron un papel inductor de políticas de seguridad por medio de la construcción de acciones integradas entre la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP), perteneciente a la estructura del Ministerio de Justicia (MJ), Policía Federal (PF), Policía Rodoviaria (PRF), Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN) y Fuerzas Armadas. Fueron desarrollados los siguientes proyectos (Martins Cardoso, 2017):

1. *Fuerza Nacional de Seguridad* Pública (FNSP): creada en el gobierno de Lula, en 2004, basada en la Fuerza de Paz de las Naciones Unidas (ONU), la FNSP está formada por un cuerpo de profesionales en seguridad pública que pasan por un proceso de elección y por entrenamiento especializados, movilizados y prontos para actuar en todo el territorio nacional. Actualmente, este cuerpo cuenta con 11 mil profesionales en su registro.

   Bajo la coordinación conjunta del gobierno federal y de los estados, la FNSP apoya operaciones de seguridad pública especiales, siempre que estas son solicitadas por los gobiernos y ya realizó más de 200 operaciones. Han tenido un papel fundamental en las situaciones de crisis de seguridad pública en diversos estados de la federación.

2. *Sistema Nacional de Informaciones de Seguridad* Pública*, Carcelarias y sobre Drogas (SINESP)*: nadie combate el crimen sin saber cuándo y dónde ocurre. El gobierno federal no poseía informaciones brindadas por los estados que permitiesen planificar un enfrentamiento global de las prácticas y organizaciones criminales, mediante un estudio profundo de sus estructuras y estrategias. Por ley, en el gobierno de Dilma en 2012, fue creado el SINESP, un sistema de informaciones y estadísticas nacionales que alimentado por los estados, que contribuyen con una política de cooperación federativa. Este sistema reúne, sistematiza y analiza informaciones sobre seguridad pública, justicia, drogas y sistema carcelario, ayudando en el trabajo de inteligencia y planificación estratégicos de las acciones de las fuerzas de seguridad.

   Los estados que no brindan informaciones no reciben recursos de seguridad pública. Con esa mejora, durante el gobierno

Dila, fue desarrollado un proceso de uniformización de estas informaciones. De tener continuidad, el país, en poco tiempo, podrá tener un conocimiento en tiempo real de la ocurrencia de prácticas criminales en todo el territorio nacional. Uno de los servicios disponibles es el SINESP ciudadano, que permite a cualquier persona consultar vehículos robados y personas desaparecidas o con órdenes de presión.

3. *Brasil Mais Seguro*: este proyecto de reducción de homicidios se inició, por el gobierno de Dilma, como una experiencia piloto en Alagoas, siendo responsable por la caída del 37,2% de la criminalidad en ese Estado, entre 2011 y 2014, que era el más violento del país. Consiste en prácticas policiales integradas, por medio de acciones focalizadas en regiones de gran densidad de violencia, con la utilización de policía preventiva, ostensiva, inteligencia policial, perfeccionamiento de técnicas de investigación y entrenamiento de policías.

   En la segunda etapa del plan, que fue interrumpida por el golpe, este programa alcanzaría las 80 ciudades más violentas del país, vincularía universidades en el estudio de las causas de la violencia, además de políticas sociales federales, de los Estados y los Municipios integradas y aplicadas en esas regiones violentas y vulnerables.

4. *Plan Integrado de Fronteras*: Brasil tiene una frontera terrestre que equivale en línea recta a la distancia entre Brasilia y Beijing, cerca de 17 mil km. Por primera vez en la historia, se buscó la construcción de un plan de actuación conjunta entre MJ y Ministerio de Defensa, en la fiscalización de fronteras. Por medio de un Centro Integrado de Comando e Control, acciones conjuntas de la PF, PRF, Fuerza Nacional, Receita Federal, SENASP y Fuerzas Armadas, amparadas en sus servicios de inteligencia, desarrollaron las operaciones Sentinela (comando del MJ) y Ágata (comando del MD). El resultado fue sustantivo. Desde 2011, fueron estructuradas 606 unidades policiales en 263 municipios y confiscados más de 910 mil kilos de drogas, con duras derrotas al crimen organizado.

   El proceso de golpe impidió el lanzamiento de la segunda fase del plan, que contaría con la participación de Centros Integrados de Comando y Control de los Estados (donados por el MJ a estos, a partir del legado de la Copa del Mundo y de la construcción de nuevos Centros de Comando y Control en estados de frontera), un Centro de Comando Integrado para Policía In-

ternacional (en la PF) y de un Centro de Comando de Frontera Integrado entre Brasil, Argentina y Paraguay, en la región de Foz de Iguaçu. Estos centros propiciaron la integración de las fuerzas policiales de los estados, federales y de otros países, dando mayor operacionalización al uso de los VANT, equipamiento especializado en monitoreo aéreo de las regiones de frontera.

5. *Crack, es posible vencerlo*: primer plan de acción integrada entre el Ministerio de Justicia, Ministerio da Salud y Ministerio de Desarrollo Social, desarrollado por el gobierno federal, posterior al relevamiento de las áreas vulnerables en todo el país. En el área de seguridad, se fortaleció la represión al narcotráfico y la definición de áreas de vigilancia preventiva en colaboración con los estados. El MJ donó monitoreo por cámaras, patrulleros, centros de control móviles, entre otros equipamientos especializados para el desarrollo de esas operaciones.

   En el área de salud, fueron capacitados 367 mil agentes y formadas 8.034 comunidades terapéuticas, ampliando la atención a dependientes químicos por medio de plazas en la red pública y en entidades asistenciales asociadas (SENAD/MJ). Hubo 132.230 mil atenciones hasta 2014, con un promedio de 4 mil llamadas por día. Programas sociales de reinserción fueron desarrollados e implementados por el MDS.

6. *Plan de Ampliación y Mejora del Sistema Carcelario de los Estados*: procurando disminuir el grave déficit de centenas de miles de plazas del sistema carcelario nacional, se ejecutó el mayor programa de construcción de unidades carcelarias de la historia. El programa implicaba la entrega de 20 mil plazas contratadas por el gobierno de Lula, construir por los estados, más 40 mil plazas nuevas, contratadas en el gobierno de Dilma. El tiempo promedio para la construcción de unidades carcelarias es de cinco años. La segunda etapa del programa sería totalmente concluida a fines de 2018.

   Fueron construidas, adicionalmente, cuatro cárceles de seguridad máxima y una quinta estaba en construcción en el Distrito Federal, en el final del gobierno de Dilma. Al mismo tiempo, fueron desarrollados programas para la mejora del sistema de penas alternativas y, especialmente, el sistema de monitoreo electrónico por parte de los estados, acción que evitaría la aplicación de penas restrictivas de libertad en situaciones impropias, con la nueva ley aprobada por el Congreso Nacional.

Importantes programas de remisión de las penas, que tienen el estudio, la educación, la salud y el trabajo para el preso como contrapartidas, fueron desarrollados a partir del mejoramiento de la legislación penal. Actividades integradas entre el MJ, el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) y el Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP) fueron realizadas, con los encuentros colaborativos judiciales en las cárceles y las audiencias de custodia. Se inició, además, la implementación de un sistema integrado de datos de ejecución penal, indispensable para el monitoreo de las actividades penitenciarias de todo el país. Fue creado también un sistema de inteligencia carcelaria integrado entre el MJ y los estados.

7. *Combate al lavado de dinero*: la aprobación de una legislación más rigurosa en los crímenes de lavado de dinero, en 2012, en el gobierno de Dilma, permitió la intensificación de acciones de la PF por medio de acciones de inteligencia contra empresas implicadas en estos crímenes y de la utilización de laboratorios donados por el MJ, que detectan esta práctica criminal en investigaciones federales y de los estados.
8. *Rodovida*: es un programa de reducción de accidentes en las rutas federales, que implicó éxitos extraordinarios. La aprobación de la Ley Seca por el Congreso Nacional, en el gobierno de Lula, permitió una mejor administración de las fuerzas policiales disponibles, la creación de nuevos estándares de gestión y el combate a prácticas peligrosas (alcohol, drogas, no uso del cinturón de seguridad, rebases peligrosos, entre otros). Por medio del uso de medios represivos, fue posible revertir el crecimiento del número accidentes de tránsito en nuestras rutas e iniciar una fuerte caída en la su ocurrencia, incluyendo los accidentes graves, con heridos y muertos, superando las metas establecidas por los organismos internacionales especializados.
9. *Seguridad en los grandes eventos*: por medio de planes integrados de seguridad (MJ/MD/policías de los estados) fueron desarrollados planes de excelencia en el área de la seguridad pública, durante los grandes eventos ocurridos en el período. La seguridad pública fue evaluada por los turistas y participantes como uno de los ítems más exitosos en todos los grandes eventos (Rio+20, Copa de las Confederaciones, visita del Papa, Copa del Mundo y Olimpíadas —esta última, aunque realizada bajo el gobierno interino del golpe, tuvo toda su planificación y preparación realizada por el gobierno de Dilma)—. Se inició un gran proyecto de integración policial, con un importante

legado para la cultura de seguridad pública del país, con la adquisición de equipamientos de punta para los estados, como más de diez mil cámaras de monitoreo por video integradas, además de 15 Centros Integrados de Comando y Control y 170 mil profesionales de seguridad pública involucrados.

10. *Apoyo a los estados en la crisis de la seguridad pública*: por medio de acciones integradas del MJ y de los gobiernos de los estados, apoyadas por el Ministerio de Defensa (MD), como el que tuvimos, por ejemplo, en Santa Catarina, cuando ocurrieron graves disturbios provocados por organizaciones criminales. Estas operaciones ocurrieron mediante el cerco policial preventivo de las áreas vulnerables, en todos las modalidades (terrestre, área y marítima), la remisión de los líderes presos para cárceles federales de seguridad máxima en aviones de la FAB, la intensificación de las acciones de inteligencia y la realización de encuentros colaborativos carcelarios por las defensorías públicas, bajo la coordinación del MJ.
11. *Operaciones de Garantía de la Ley y del Orden*: ejecutadas de forma integrada entre el MD y el MJ, acontecieron en huelgas de policías en diversos estados y en situaciones de crisis de seguridad pública, siempre que fueron solicitadas por los gobernadores, como ocurrió en varios momentos en el estado de Rio de Janeiro.

Las nuevas iniciativas del gobierno federal, en la forma de colaboraciones con las fuerzas de seguridad de los estados, fueron muy importantes para mejorar la seguridad pública. Como ya fue explicado, el tema es, prioritariamente, una responsabilidad constitucional de los estados y continúa siendo un inmenso desafío, espacialmente el hacinamiento de las cárceles y la actuación de organizaciones criminales vinculadas con el tráfico de drogas, que crecieron y dominaron el sistema carcelario en varios estados de la federación.

**SUSTENTABILIDAD Y PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE**

El reciente desarrollo brasileño, por haber enfrentado al mismo tiempo las dificultades relativas al desarrollo clásico del siglo XX y los nuevos desafíos del siglo XXI, comenzó a sentar las bases para la promoción de la sustentabilidad ambiental y el desafío de la construcción de una nueva economía verde en el país.

Sin duda alguna, este proceso de transformación de nuestro desarrollo en un desarrollo crecientemente sustentable fue intensificado por la actual crisis ambiental mundial. Por lo tanto, la cara más em-

blemática de esta crisis ambiental son justamente los cambios climáticos. De hecho, las evidencias empíricas de que el actual modelo de crecimiento económico desequilibrado y de carbono intensivo que se está agotando son cada vez más fuertes. Entre ellas, el calentamiento global provocado por la intensificación del efecto invernadero se destaca por la amplitud y por la intensidad de su impacto.

Debe considerarse, además, que los países más afectados por el calentamiento serán justamente los más pobres y los situados en áreas tropicales. Por su localización geográfica y características naturales, nuestro país sería fuertemente impactado por el calentamiento global. En la hipótesis de que suceda, se espera que el régimen pluviométrico se altere, con fuertes lluvias en la región Sur-Sureste y la intensificación de los períodos de sequía en el semiárido nordestino. La amazonia, fundamental para el equilibrio del clima continental, podrá pasar por un proceso de sabanización provocado por el aumento de la evapo-transpiración. Con ello, vastas regiones de serranía perderán su preciosa fuente de agua, con fuertes prejuicios para la actividad agropecuaria brasileña.

Frente a este escenario potencialmente muy negativo, los gobiernos del PT adoptaron la estrategia de articular un nuevo estándar de desarrollo, que combina medidas destinadas a la transición hacia la economía de bajo carbono, en el plano interno, con una postura activa y propositiva en los foros internacionales de negociación de acciones coordenadas sobre cambio climático, en el plano externo.

Tal estrategia resultó en el establecimiento de la Política Nacional sobre Cambio del Clima. Esto demostró concretamente que el país sería capaz de fijar metas plausibles de reducción de gases de efecto invernadero, en la proporción necesaria para la contención de la crisis ambiental. Además, fueron ampliadas considerablemente las áreas de protección ambiental y reducidos sustancialmente los niveles de deforestación, especialmente en la amazonia.

Estos avances internos permitieron un notable cambio de posición de Brasil en el escenario internacional. Efectivamente, en el plano externo, el protagonismo brasileño en el tema había sido marcado históricamente por la defensa de la responsabilidad de los países ricos e industrializados sobre las emisiones históricas de gases de efecto invernadero y del derecho de los países pobres a crecer económicamente y superar las limitaciones impuestas por el subdesarrollo, de acuerdo con el concepto de "desarrollo sustentable". Esta postura eminentemente defensiva era, en su época, necesaria para contraponerse a la postura esencialmente conservadora de los ambientalistas de los países desarrollados, que reclamaban la reducción del crecimiento económico como única forma de asegurar el equilibrio ambiental.

Mientras tanto, en las conferencias de la ONU sobre cambio climático (Rio+20 y COP 15), Brasil salió de esa posición histórica eminentemente defensiva e introdujo un conjunto de propuestas concretas: una Política Nacional sobre Cambio del Clima, un fondo para financiar acciones de mitigación y adaptación de los cambios climáticos, y, más importante aún, el compromiso de una reducción de 36,1% a 38,9% en las emisiones de gases de efecto invernadero, junto con el de reducir la deforestación de la amazonia en un 80%.

Estos sustanciales cambios internos y externos del país en la cuestión ambiental, principalmente en lo que respecta al combate de los cambios climáticos, aumentaron extraordinariamente nuestro papel en la imprescindible transición global de la "economía carbonizada" a la "economía verde y creativa", en la cual Brasil tiene un enorme potencial.

Todos estos cambios fueron previstos por los gobiernos del PT, que alteraron el paradigma de actuación de Brasil en el área y que tuvieron un éxito bastante significativo en el combate a nuestro gran "talón de Aquiles" en el tema ambiental: la deforestación de la amazonia[20].

Igualmente importante fue la osada meta de la presidenta Dilma, anunciada en la COP 21 en París, de aumentar a 24% la participación de las nuevas fuentes renovables (solar, eólica y biomasa) en la generación de energía eléctrica hasta 2030. En el inicio del gobierno del PT, prácticamente no había capacidad instalada de energías renovables. En 2014, la participación de las eólicas llegó al 5% y de la biomasa al 10% de la capacidad total. En el último año de gobierno, 2015, Brasil fue el 4º país del mundo que más agregó capacidad eólica al parque generador.

De este modo, el nuevo estándar desarrollado por los gobiernos del PT fue, de forma creciente, aunque aún insuficiente, un proceso de desarrollo sustentable.

## LA REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD EXTERNA Y LA INSERCIÓN INTERNACIONAL SOBERANA

En el comienzo del gobierno de Lula, en 2003, teníamos una economía extremadamente vulnerable a los choques externos, prácticamente sin reservas cambiarias propias, y ya habíamos recurrido tres veces al FMI para administrar la crisis de las cuentas externas.

Tuvimos, entretanto, una coyuntura internacional favorable hasta la gran crisis de 2009. Un ciclo ascendiente en los precios de

---

20 En 2012, en el gobierno Dilma, Brasil tuvo el menor índice de deforestación de su historia. documentada. La reducción de la deforestación en Brasil llegó al 76,21%, en relación a los niveles hasta el inicio de este siglo, lo que coloca al país en una situación muy próxima al cumplimiento de reducir la deforestación en un 80%, en conformidad con el compromiso asumido en la COP 15.

los *commodities*, con importantes mejoras en los términos de intercambio internacionales. Los gobiernos del PT, de forma competente, aprovecharon bien el referido escenario de comercio mundial, diversificaron los acuerdos comerciales y económicos de Brasil y, en poco tiempo, redujeron la vulnerabilidad externa de la economía. El país se volvió acreedor internacional líquido, inclusive del Fondo Monetario Internacional (FMI). De no haber sido por su política externa altiva y activa, Brasil no habría aprovechado bien ese ciclo internacional.

La nueva política externa priorizó las relación Sur-Sur, sin despreciar la relación Norte-Sur, cambiando completamente la inserción subordinada que marcaba nuestra diplomacia. Brasil tuvo un gran liderazgo en la integración regional latinoamericana, con el fortalecimiento del Mercosur y la creación de la Celac y de la Unasur.

El comercio exterior brasileño dentro del Mercosur creció muy por encima del comercio con otras regiones y fue marcado por la exportación predominante de productos manufacturados, además de la presencia creciente de empresas brasileñas en la exportación de servicios para las economías de la región. Los BRICS fueron una construcción política que dio un nuevo protagonismo internacional a los países en desarrollo y abrió nuevas posibilidades de cooperación estratégica inéditas entre Brasil, China, Rusia, India, y Sudáfrica.

Brasil pasó a presentar una tasa de crecimiento de las exportaciones superior a la media de crecimiento del comercio internacional. La participación brasileña en el comercio mundial, que era del 0,92% en el período 1999-2002, creció al 1,32% entre 2011 y 2014. Esta mejora estuvo acompañada por la generación de grandes superávits comerciales y una acumulación inédita de las reservas cambiarias, en el nivel de los US$ 370 mil millones. Este nivel de reservas cambiarias fue decisivo para el enfrentamiento de las crisis e inestabilidades financieras internacionales, como ocurrió con la gran crisis financiera internacional de 2009. Es importante destacar, sin embargo, que aumento de las reservas es esencial porque ellas protegen a la economía brasileña de las inestabilidades financieras internacionales, pero tiene un costo fiscal elevado, cercano a 2% del PBI al año, en función de los desequilibrios derivados de las altas tasas básicas de intereses practicadas en Brasil por el Banco Central.

Esta es una característica muy importante del nuevo modelo de desarrollo, porque el nacional-desarrollismo del pasado muchas veces deterioró las cuentas externas, como en el final del Plan de Metas, 1956-1961, en el gobierno JK, o incluso en el II PND.

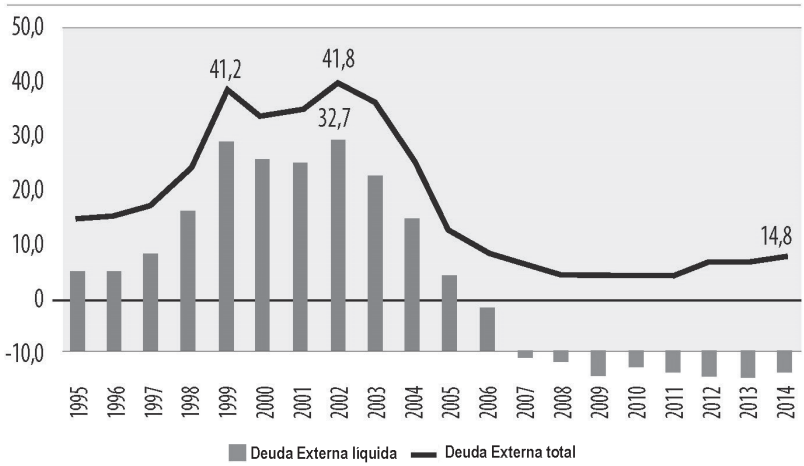
Es una reflexión macroeconómica relevante, en relación al largo período de crisis de la deuda externa. Ella representó también la superación de la grave crisis de la balanza de pagos que la utilización

prolongada del ancla cambiaria por el Plan Real impuso al país, lo que terminó con nuestra subordinación a las exigencias del FMI, en el final del gobierno de Henrique Cardoso.

Contrariamente, los grandes superávits comerciales generados en los gobiernos del PT, acompañados por la política de intereses del Banco Central, que por largos períodos alimentó el arbitraje de capitales especulativos, contribuyeron también para un nuevo ciclo de apreciación del cambio y para la disminución de una parte de la demanda agregada, especialmente de productos manufacturados (Carneiro, 2017). El proceso de apreciación del cambio es uno de los grandes obstáculos al avance de la industrialización y contribuyó para una desindustrialización de algunas cadenas productivas.

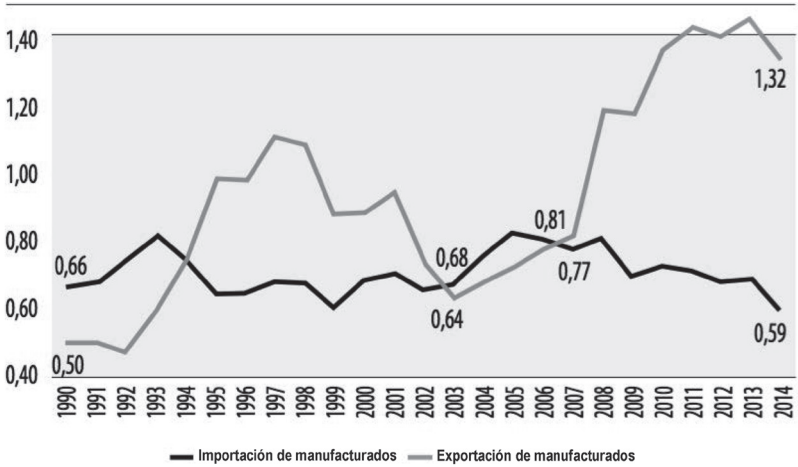
Las ganancias traídas por la nueva política no se restringieron solamente a los aspectos comerciales y económicos. Hubo también notables avances políticos y diplomáticos. Al diversificar sus relaciones de cooperación y afirmar con mayor fuerza sus intereses en el escenario mundial, Brasil se transformó en un actor internacional de primera línea. Nuestro país pasó a tener presencia decisiva en todos los foros mundiales y el presidente Lula y la presidenta Dilma se tornaron grandes líderes internacionales. En particular, las acciones de Brasil en favor de un mundo menos asimétrico y más multipolar, con mayor presencia de los países en desarrollo en los procesos de decisión, nos hizo adquirir un liderazgo mundial positivo y muy respetado. La creación del G20 con la participación de los jefes de Estado, —que en este período fue el principal foro multilateral de discusión y coordinación de la economía mundial—, y la articulación de los BRICS habrían sido imposibles sin la presencia decisiva de Brasil. Nuestro país y los BRICS también tuvieron un papel relevante en la reforma del FMI, donde los países en desarrollo pasaron a tener más cuotas y mayor poder de decisión en el órgano.

**Gráfico N° 2**
Deuda externa bruta y líquida (% DEL PBI)




Fuente: Banco Central.

**Gráfico N°3**
Participación de Brasil en las exportaciones e importaciones
de manufacturados totales (en %) (1990-2014)




Fuente: WDI - Banco Mundial (Elaboración: NEIT - IE - UNICAMP).

Así, la política externa activa y altiva, acompañada de un ciclo favorable en el comercio mundial, favoreció la presencia internacional de Brasil y trajo nuevas posibilidades de cooperación comercial, tecnológica, económica y política. También redujo sustantivamente la vulnerabilidad externa con los grandes superávits y la acumulación de reservas cambiarias, pero no superó la apreciación del cambio y su impacto extremadamente desfavorable en el comercio de productos manufacturados y, en consecuencia, en el desempeño de la industria brasileña.

**ALGUNAS PALABRAS SOBRE DEFENSA NACIONAL**

La proyección de los intereses de un país en el complejo y competitivo escenario mundial se da, esencialmente, de dos formas: por la política externa y por la política de defensa.

De este modo, la plena proyección de los intereses estratégicos de Brasil en el escenario internacional, aunque dependa de una política externa consistente, no puede prescindir de una política de defensa sólida.

En efecto, un país de las dimensiones geográficas, demográficas y económicas de Brasil no puede prescindir de una política de defensa eficiente. Incluso en el contexto de una región pacífica, como América del Sur, Brasil, por la abundancia de sus recursos estratégicos (agua dulce, biodiversidad, tierras, pré-sal, etc.) y por su reciente proyección sociopolítica internacional, despierta codicia y rivalidades que deben ser neutralizadas.

Mientras tanto, a lo largo del neoliberalismo, se colocó el énfasis exclusivamente en la persuasión diplomática como instrumento para alcanzar los objetivos estratégicos del país, en el escenario internacional.

Sin duda alguna, la persuasión diplomática debe ser el medio principal de afirmación de los intereses de las naciones, principalmente de las naciones pacíficas como Brasil. De cualquier forma, es forzoso reconocer que tal persuasión funciona de forma más eficaz cuando es complementada por la disuasión estratégica.

Como señaló el ex-ministro de Relaciones Exteriores y el ex-ministro de Defensa Celso Amorim:

> No se puede ser la séptima economía, ser miembro de los BRICS y del G-20, tener toda la importancia que Brasil asumió y no tener unas Fuerzas Armadas debidamente equipadas. La existencia de fuerzas equipadas y adiestradas fortalece la capacidad diplomática y minimiza la posibilidad de agresiones, permitiendo que la política de defensa contribuya con la política externa abocada a la paz y al desarrollo.

Por eso, en los gobiernos del PT comenzó a darse prioridad renovada a la construcción de una base Industrial de Defensa (BID), la cual, en

conjunto con la preparación tecnológica de las fuerzas armadas, se constituiría en el pilar estratégico central de la defensa de Brasil.

Se estima que el gobierno debería invertir centenas de miles de millones de reales en las próximas décadas en un conjunto de programas de recuperación técnica en dirección de una modernización y fortalecimiento de la estructura de la defensa (Plan de Articulación y Equipamiento de la Defensa (PAED). La implementación de este plan sería fundamental para la posición que Brasil busca conquistar en el escenario económico y político[21].

Además de eso, se tomaron varias medidas institucionales para alcanzar el objetivo de dotar al país de una Base Industrial de Defensa sólida.

En 2005, fue lanzada la nueva Política de Defensa Nacional (PDN), que dio especial atención a la capacitación en la producción de materiales y equipamientos con alto valor agregado en tecnología, con vistas a disminuir la dependencia externa del país en esa área estratégica.

A su vez, la Estrategia Nacional de Defensa (END), lanzada en 2008, estableció la "revitalización de la industria de material de defensa" como uno de los ejes estructurantes de la defensa del país, junto a la reorganización de las Fuerzas Armadas y de su política de composición de efectivos. De esta forma, la Estrategia afirmó el vínculo indisociable entre defensa y desarrollo. La BID pasó a ser vista como inductora de innovaciones tecnológicas con aplicaciones civiles. La END también estimuló el desarrollo tecnológico independiente, especialmente en los sectores nucleares, cibernético y espacial.

En 2011, con el lanzamiento del Plan Brasil Mayor (PBM), se reforzó el desarrollo tecnológico de la defensa nacional. El PBM tenía como objetivo el aumento de la competitividad industrial nacional, mediante incentivos a la innovación y a la agregación de valor. En ese sentido, el PBM eligió al complejo industrial de defensa como uno de los programas estructurantes en áreas estratégicas.

Con estas iniciativas, se pretendía utilizar la capacidad de inversión estratégica del país para la reorganización y el fortalecimiento de la industria nacional de defensa.

Tales iniciativas internas fueron complementadas, en el plano internacional, con el establecimiento de acuerdos de cooperación en el

---

21 Entre los programas principales previstos y desarrollados, estaban el Programa de Desarrollo de Submarinos de la Marina de Brasil (Prosub), el Proyecto HX-BR (programa de helicópteros), el Proyecto FX-2 (cazas), el Prosuper-Subproyecto de Obtención de Medios de Superficie (embarcaciones de superficie), el Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (Sifron) y el Sistema de Gerenciamiento de la Amazonia Azul (Sis-GAAZ, para el monitoreo de la costa).

área de la defensa. La cooperación estratégica con Francia, por ejemplo, es de vital importancia, para el desarrollo del submarino nuclear. En tanto la cooperación establecida con Suecia, es crucial, como se sabe, para el desarrollo del nuevo avión caza brasileño.

Este conjunto de iniciativas, tanto internas como externas, apuntaba a la construcción de una Base Industrial de Defensa diversificada, que daría soporte a la preparación tecnológica adecuada de nuestras Fuerzas Armadas y al desarrollo tecnológico nacional.

No obstante, es necesario considerar que esa construcción, está cimentada por proyectos estratégicos complejos, demandaba un largo tiempo de maduración y consolidación. Infelizmente, ese tiempo histórico considerable fue interrumpido, en tiempos recientes, por el golpe parlamentario, comprometido con la implantación de una agenda ultraliberal en Brasil.

Se trata de una agenda regresiva, antipopular y antinacional que compromete seriamente esta construcción, así como otras vertientes del proyecto político de los gobiernos del PT, que buscaba la creación de un país más justo, democrático y soberano.

De este modo, los referidos proyectos estratégicos para la defensa de Brasil y el desarrollo nacional están ahora en peligro, con la EC 95/2016, que congeló los gastos primarios por largos 20 años. En las simulaciones realizadas, las inversiones sufrirán contracciones brutales, pues los gastos constitucionales obligatorios, sumados al aumento poblacional, deberán aumentar sustancialmente, en los próximos años.

Además de este daño que la Enmienda Constitucional 95 inevitablemente ocasionará a la Estrategia nacional de Defensa, es necesario enfatizar también que la Operación Lava Jato, sin las debidas medidas de protección de las empresas y los empleos, viene causando perjuicios considerables a la Base Industrial de Defensa.

No tenemos dudas de que la combinación de la Lava Jato, que está destruyendo el brazo empresarial de la Estrategia Nacional de Defensa, con la EC95 de 2016, que reducirá drásticamente la inversión estatal en el área, podrá hacer que Brasil retroceda a la década de los 90, cuando la tónica dada por el neoliberalismo era la del desarme del país.

## INVERSIONES PÚBLICAS Y PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES

Otro elemento importante fue la expansión de las inversiones públicas. Con el PAC, en 2007, coordinado por la entonces ministra-jefe de la Casa Civil Dila Rousseff, hay un cambio en el modelo de coordinación, elaboración y ejecución de los proyectos estratégicos de inversión en infraestructura social logística y energía y el país volvió a tener un crecimiento extremadamente vigoroso de la construcción civil pesada, dando gran un impulso a la ingeniería nacional. El aspecto

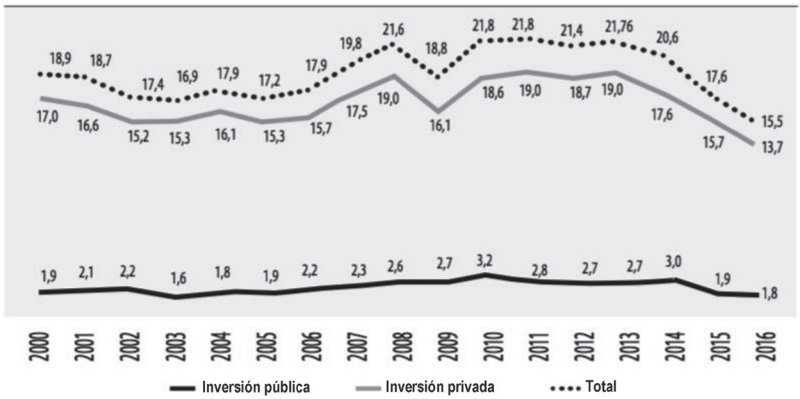
más relevante del PAC fue combinar, con una participación decisiva del BNDES, el financiamiento de largo plazo de las inversiones en infraestructura. El BNDES llegó a tener un volumen de financiamientos superior al del propio Banco Mundial. En 2009, en plena crisis económica mundial, fue lanzado el mayor programa de vivienda popular, el MCMV que junto a las demás inversiones del PAC, permitió una rápida recuperación de la crisis. En 2016, la economía creció un 7,5% (Belchior, 2017).

Esos esfuerzos de planificación, cooperación público-privada y protagonismo del sector público, con un nuevo modelo de financiamiento de largo plazo, con la TJLP (Tasa de Interés de Largo Plazo) y un extraordinario protagonismo del BNDES fueron muy importantes para el aumento de la formación del capital fijo, pero de todas formas quedaron por detrás de períodos anteriores de la historia económica del país, especialmente el período anterior a la prolongada crisis de la deuda externa y la hiperinflación de los años 80.

Sin embargo, es importante destacar que la mejora en las cuentas externas trajo, también, una apreciación de la tasa de cambio, que estimuló el decaimiento de parte de la demanda interna, impactando fuertemente importantes cadenas industriales y perjudicando a la industria y a las inversiones.

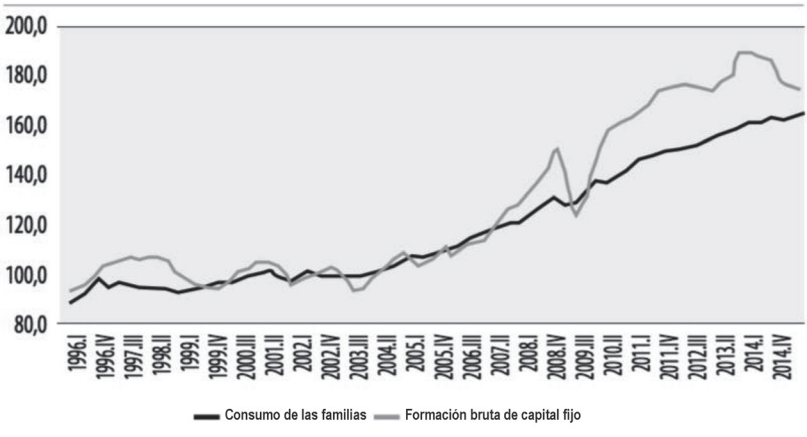
No obstante, es incorrecta la afirmación de que el ciclo de crecimiento económico de los gobiernos del PT estuvo basado apenas en el crecimiento del consumo interno, aunque el mercado de consumo de masas haya asumido un papel fundamental en la nueva dinámica de acumulación de Capital. En realidad, como se observa claramente en el gráfico 5, hubo también un crecimiento sensible de las inversiones, estimulado por el protagonismo de las inversiones y los financiamientos públicos.

**Gráfico N°4**
Tasa de inversión en la economía (% del PBI)




Fuente: Ministerio de Hacienda e IBGE (Elaboración: MP).

**Gráfico N°5**
Inversión y consumo de las familias (promedio 2002 = 100)




Fuente: CNT (Ref. 2010) – IBGE.

El PAC retomó la planificación y cambió el modelo de financiamiento de largo plazo y de gobernanza de las inversiones públicas en infraestructura. En el sector de energía, que venía de un escenario de pérdida de confianza y aumento del riesgo, fue implementada una planificación estratégica que consistió en la realización de 37 remates de comercialización de energía y la construcción de 57 mil km de nuevas

líneas de transmisión con interconexión de los sistema aislados, un importante cambio en la política de renovación de las concesiones y en la mejora de la gobernanza del sistema (Tolmasquim, 2017). Además de ello, tuvimos un fomento de las fuentes renovables de energía y la implementación del programa Luz para Todos, que universalizó el acceso a la energía eléctrica con 3,3 millones de conexiones nuevas, beneficiando a 15 millones de personas.

En el sector transporte, fueron recuperadas 23,3 mil km de rutas. El cambio en el modelo de las concesiones permitió que las inversiones se duplicasen en relación al período anterior, con tarifas relativamente menores, y la carga transportada creció un 32%. Fueron construidos más de 10 mil km de vías férreas. En síntesis, las inversiones en infraestructura crecieron dos veces por encima del PBI, en el período, con una modernización profunda de los aeropuertos y de parte de la estructura portuaria.

Finalmente, es importante destacar que todo ese esfuerzo: la elaboración de proyectos, la creación de mecanismos para la integración y la coordinación de las empresas estatales y de los órganos de gobierno para impulsar las inversiones públicas, en cooperación con el sector privado, contribuyó para un retorno del crecimiento.

El retorno de las inversiones públicas y de las estatales fue fundamental pero insuficiente para una aceleración más consistente y sustentada del crecimiento económico del país, en el referido período histórico.

## GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS

Otro elemento importante del Nuevo Modelo de Desarrollo fue el mejor aprovechamiento de nuestros recursos naturales estratégicos, como nuestras tierras apropiadas para la agricultura, las riquezas minerales y, en especial, las reservas de petróleo.

Fue en los gobiernos del PT que la Petrobras desarrolló un nivel de innovación tecnológica sin precedentes en la industria nacional del petróleo y descubrió las grandes reservas estratégicas de la capa *pré-sal*. El gobierno del PT enfrentó una batalla política e ideológica pesada, especialmente cuando suspendió la novena rueda de licitaciones, después del descubrimiento de las grandes reservas en el polígono del *pré-sal*. El gobierno buscó preservar el control público sobre las reservas y construir un marco regulatorio que permitiese utilizar esa nueva fuente de energía para impulsar toda la industria asociada, como la construcción naval, el parque de refinería y la estructura logística y de distribución.

La constitución de la Petrobras como operadora única, el nivel mínimo de 30% en sus cooperaciones en el polígono del *pré-sal* y la

política de contenido local y tributación tenían como eje la industrialización en todo el sector del gas y del petróleo. De esta forma, además de autosuficiente, el país sería también un exportador de derivados del petróleo, generando más valor agregado e internalizando las inversiones asociadas al descubrimiento de las grandes reservas. Solo la Petrobras representaba aproximadamente el 50% de la inversión pública total. El potencial de las inversiones de la Petrobras fue fortalecido por la exigencia de contenido local, estimulando una amplia red de proveedores, tanto del área tecnológica, como de la productiva. Los resultados y perspectivas en el aumento de la producción de petróleo y derivados son muy significativos y estratégicos, con un impacto relevante en la balanza comercial del país. La producción del *pré-sal* ya comenzó a superar la producción del post sal y esta tendencia debe acelerarse rápidamente. Mientras tanto, la rápida privatización de las reservas del *pré-sal* y de la propia Petrobras, por el gobierno golpista de Temer, ya destinó cerca del 30% de la producción para las grandes empresas petrolíferas internacionales.

Estos tres frentes de expansión —mercado interno de consumo de masa, inversiones públicas y un nuevo modelo de gestión de los recursos naturales— fueron potenciados por la alteración en la forma de utilizar los instrumentos de gestión pública y de promoción del desarrollo.

## EXPANSIÓN DEL CRÉDITO Y ACTUACIÓN DE LOS BANCOS PÚBLICOS

En los gobiernos del PT se dio una gran relevancia a la expansión del crédito para el estímulo a las inversiones y para la expansión de un mercado de consumo de masas.

En 2002, el crédito total en la economía no superaba el 25% del PBI. Entre 2003 y 2015, el crédito como proporción del PBI fue suplicado, pasando del 24,7%, en 2003, al 54,5% en 2015.

En este proceso de acentuada expansión del crédito, el conjunto de los bancos públicos fue indispensable para su concreción. Los desembolsos del BNDES, por ejemplo, sobre todo los destinados a la inversión productiva, pasaron de R$ 35,2 mil millones en 2003, a cerca de R$ 190 mil millones en 2014.

El Banco do Brasil (BB) actuó fuertemente en el crédito concedido, en el crédito para personas físicas y jurídicas, en el financiamiento de la agricultura y el microcrédito productivo orientado. El Plan Zafra fue decisivo para el aumento exponencial de la producción agrícola, la modernización del campo y el fuerte aumento de la productividad. El Pronaf para la agricultura familiar también fue decisivo para los asentamientos de la reforma agraria y para la modernización de la agricultura familiar.

La *Caixa Econômica Federal* (CEF), a su vez, amplió la red de corresponsales bancarios y fue esencial en el pago de los programas sociales, en la oferta del crédito concedido y en el acceso al crédito para la población de menores recursos. No menos importante fue su papel en el financiamiento habitacional y en las inversiones en movilidad urbana y saneamiento, haciendo de la *Caixa* responsable por cerca del 70% del financiamiento habitacional y la siendo esta la segunda mayor financiadora de proyectos a largo plazo, detrás apenas del BNDES (Percival, 2017).

Estos dos bancos públicos de atención a minoristas actuaron juntos en una exitosa política de amplia bancarización, llevada a cabo desde 2004, lo que favoreció el acceso de la población de menores recursos a los servicios bancarios y al crédito. Igualmente importante fue la contribución del Banco de Brasil y de la *Caixa* para la reducción de los intereses y de los *spreads* bancarios en 2004/2007 y 2012/2013, actuando fuertemente en un mercado en que son importantes competidores de los bancos privados. Por su parte, el BNDES fue esencial para la expansión del crédito de largo plazo a las empresas de los demás sectores, especialmente infraestructura, energía e industria en general (Mattoso, 2017).

Un hecho que debe ser mencionado es que la importante reducción de la Selic y de los *spreads* bancarios generó una fuerte reacción política por parte de los agentes del sistema financiero, con apoyo de amplios sectores empresariales y de clase media. Empresas en que el lucro financiero es mayor que la rentabilidad de la producción y ahorristas que se adaptaron a la política rentista reaccionaron a ese esfuerzo del gobierno, revelando la profundidad del proceso de financiarización de la riqueza y de la economía.

Paralelamente, de acuerdo con datos del banco Central (BC), en enero de 2005 la deuda de las familias equivalía a 18% de los ingresos familiares. Con intereses muy elevados, el endeudamiento va aumentando regularmente, alcanzando un máximo de 46,17% en 2015, y ya en 2012 se notaba un progresivo compromiso financiero de las familias por la deuda acumulada. Estas dos dimensiones del proceso de financiarización de la economía brasileña exigen una reflexión bastante profunda sobre la naturaleza de la complejidad del crédito y sus implicancias en la economía brasileña (BCB/Depec, 2015 y Dowbor, 2017: 99).

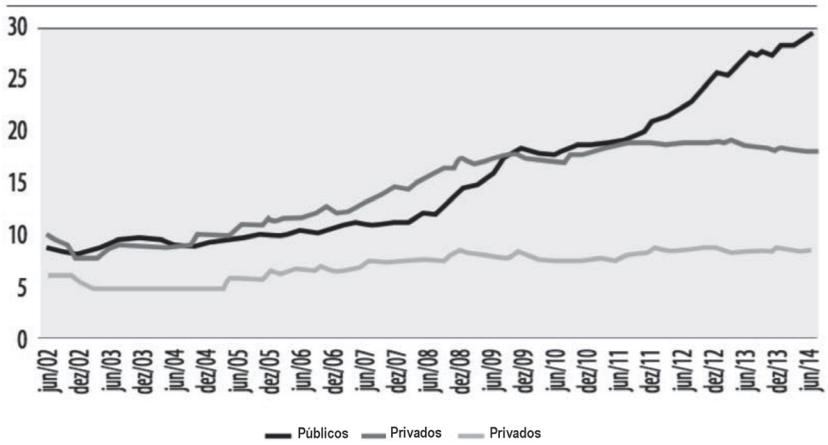
En el período de los gobiernos del PT, hubo un importante fortalecimiento del mercado privado de capitales, que prácticamente quintuplicó su tamaño cuando se lo compara con el gobierno de Henrique Cardoso. Fueron desarrollados nuevos instrumentos de mercado para el financiamiento de largo plazo, como las obligacio-

nes incentivadas y sin aplicación del Impuesto a la Renta y las letras financieras para los bancos que también captaron fondos para las inversiones largas. Sin embargo, aún inferiores a las necesidades de las inversiones de gran porte y mayor plazo de maduración, como las inversiones en infraestructura. Por ello, el BNDES tuvo un papel decisivo, siempre actuando con créditos técnicos rigurosos. Sin lugar a dudas, los procesos de evaluación del crédito y monitoreo de las inversiones pueden ser siempre mejorados, peo esto no tiene ninguna relación directa con la acentuada retracción del crédito después de 2015 y con el desmontaje de los banco públicos iniciado en el gobierno de Temer, reivindicado por el sector privado y vuelto componente prioritario de la agenda neoliberal.

Es importante mencionar también el papel de la Financiadora de Estudios y Proyectos (Finep) y de la Empresa Brasileña de Investigación e Innovación Industrial (Embrapii), creada en el gobierno de Dilma, en el financiamiento de la innovación tecnológica. El sector empresarial brasileño, producto de un capitalismo tardío y de una industrialización retardataria, tiene baja cultura de innovación y el Estado brasileño desarrolló pocos instrumentos dedicados efectivamente al fomento de las patentes y las innovaciones.

**Gráfico N°6**

Participación de los bancos en el crédito, por origen del capital (% del PIB)




Fuente: CNT (Ref. 2010) – IBGE.

La nueva Finep y, especialmente, la Embrapii buscaron cambiar esa realidad, rompiendo con el modelo descentralizado y con la lógica

ofertista de las instituciones de ciencia y tecnología. El nuevo modelo de financiamiento de la Embrapii pasó a atender la demanda efectiva de la industria y del sector privado, en la forma de convenios de cooperación tecnológica con los institutos de ciencia y tecnología, viabilizando proyectos concretos y enfocados en las innovaciones y el desarrollo de patentes, con excelentes resultados alcanzados en un corto espacio de tiempo.

**EL MITO DEL DERROCHE Y LA RESPONSABILIDAD FISCAL**

Al contrario de lo que dice la oposición neoliberal, durante todo este período hubo una trayectoria fiscal bastante sólida con superávits primarios elevados, de 2003 a 2013, cuando los comparamos con el historial brasileño y con el resto del mundo. Hubo también una trayectoria declinante de las deudas públicas, tanto la líquida como la bruta, y el pago de los intereses fue reducido y se mantuvo relativamente controlado.

Los factores principales para explicar este fenómeno fueron el fuerte crecimiento económico, que amplía la base de recaudación, la significativa formalización del mercado de trabajo y la reducción de las tasas de desempleo, que contribuyeron de forma decisiva para una mayor recaudación del RGPS y una trayectoria extremadamente sólida, en términos del Régimen de Previsión Social y todo régimen de seguridad, con los ingresos creciendo más que los gastos.

Los tres primeros años del primer mandato de la presidenta Dilma Rousseff fueron ciertamente los tres años en que Brasil tuvo la menor deuda pública líquida de su historia, desde el final de los años 70. O sea, el gobierno de Dilma convivió con el menor endeudamiento público en casi 40 años y con uno de los menores índices de inflación promedio de un mandato presidencial en casi 50 años. Estos indicadores estaban asociados a las menores tasas de desempleo de la serie histórica. Además, el déficit público primario de su primer mandato fue, en promedio, el más bajo de nuestra serie histórica, con excepción del período del presidente Lula.

Entretanto, a partir de 2014 los resultados fiscales presentaron una trayectoria divergente de la tendencia positiva observada en el período anterior. Ese empeoramiento en el resultado primario de 2014, como podrá verse más adelante, se explica esencialmente por la fuerte caída en el ritmo de crecimiento de la recaudación y no por el descontrol del gasto público.

Los gobiernos aumentaron a lo largo del tiempo la tributación de los bancos en la forma de la Contribución Social sobre o la Ganancia Líquida (CSLL), que asociado al Impuesto a la Renda de las Personas Jurídicas representaron un aumento del orden de nueve puntos porcentuales más en la recaudación sobre la renta obtenida por el sistema

financiero. Además de ello, el sistema tuvo también un aumento en el Impuesto sobre Operaciones Financieras (IOF). Por otra parte, el gobierno buscó exonerar a las inversiones, al sector productivo y a la planilla de sueldos, especialmente de la industria, en sectores importantes y fuertemente impactados por la fuerte competitividad internacional, especialmente de China.

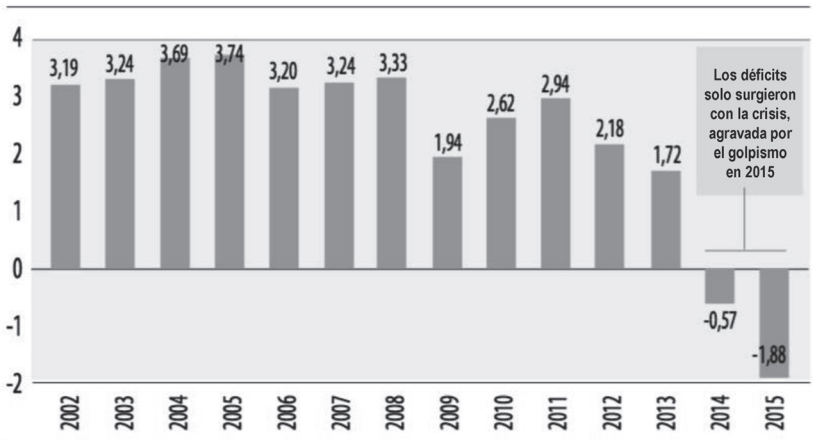
La industria venía siendo fuertemente perjudicada por la apreciación del cambio y por los intereses practicados por el Banco Central. Las exoneraciones sobre la planilla de sueldos fueron esenciales para la defensa del empleo e indirectamente para la recaudación de la previsión social. Algunos programas como el Brasil Mayor y especialmente el Innovar Auto, procuraban imponer tributación a importaciones de automóviles y exonerar la investigación, el desarrollo y la innovación e internalización de la producción, para estimular el aumento de competitividad y el fortalecimiento de la cadena productiva. Todas las iniciativas del gobierno para exonerar las planilla de sueldos fueron selectivas y dentro de esta estrategia de defensa del empleo y de la producción, aunque debamos reconocer que muchas veces fueron amplificadas sin los mismos criterios técnicos por la Cámara de Diputados entre 2014 y 2015. Es importante recordar que el "blocão", liderado por el diputado Eduardo Cunha (PMDB), actuaba en esta cámara en 2014. Era una iniciativa parlamentaria que articulaba importantes partidos de la base del gobierno y que tuvo un papel destacado en la ampliación descontrolada y sin criterio de las exoneraciones, entre otros beneficios al sector privado, que agravó la crisis fiscal.

Otro aspecto relevante en la recaudación de los tributos fue el impacto de los programas de Refinanciamiento de Débitos Fiscales (Refis). En el inicio del gobierno de Lula, en un escenario de fuerte crisis económica heredada del gobierno de Henrique Cardoso, tuvimos la adopción del primer programa de refinanciación de débitos fiscales, con un importante impacto en la recaudación y regularización tributaria de empresas, especialmente pequeñas y medianas empresas —fundamentales en la generación y mantenimiento de los empleos—. En la grave crisis económica y financiera internacional iniciada en 2008, tuvimos una nueva iniciativa con el mismo objetivo. Sin embargo, tales programas no pueden tornarse una rutina, porque acaban contribuyendo para una cultura del no pago de impuestos. Los sucesivos Refis acaban estimulando el no pago de tributos a cambio del beneficio de generosas financiaciones de los tributos atrasados. Estos programas son también derivados de una fuerte presencia y presión empresarial junto a la base parlamentaria.

Evidentemente, la fuerte desaceleración de la economía y el cuadro de recesión que se instaló en el país tuvieron un papel decisivo

en la caída de la recaudación y en la grave crisis fiscal. Igualmente importante es reconocer que algunos programas y políticas públicas específicas precisaron ajustes, mayor racionalización y metas más alineadas con el nuevo cuadro económico[22].

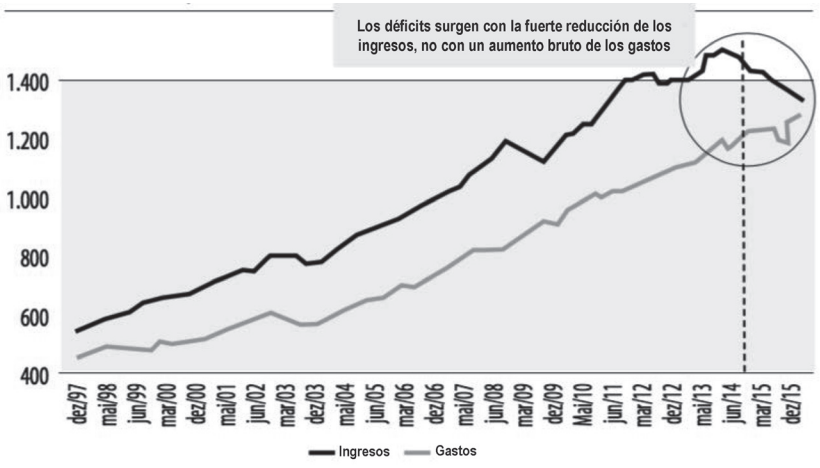
**Gráfico N°7**
Resultado del sector público (% PIB)




Fuente: BCB (Elaboración: Marcelo Zero).

22 Un buen ejemplo fue la completa y calificada reformulación del Fies en 2015. El Fies creció aceleradamente después de 2010 para atender una demanda reprimida de acceso a la educación superior que se manifestó con mucha intensidad en el Enem, con más de 9 millones de participantes inscriptos. La demanda es muy superior al ingreso, no por la falta de plazas, sino por la falta de ingresos para acceder y permanecer. El Fies y el ProUni buscaron atender parte de esta demanda reprimida, pero fueron reconfigurados y perfeccionados a lo largo del proceso. Las ofertas de plazas para el financiamiento del Fies fueron más rigurosas con la calidad de los cursos, con su prioridad y regionalizados, pero sufrieron una importante caída en el volumen ofrecido, a partir de 2015.

**Gráfico N°8**
Crecimiento de los ingresos y gastos (R$ miles de millones de mayo de 2014, acumulados en 12 meses) (1997-2015)




Elaboración: Plataforma Social (Comentario: Marcelo Zero).

# LÍMITES ESTRUCTURALES AL NUEVO PATRÓN DE DESARROLLO

ANTES DE CONCLUIR este análisis del nuevo modelo de desarrollo, necesitamos destacar las transformaciones que están ocurriendo en la economía y en el mundo del trabajo, en la mayor parte de los países en desarrollo. Esas trasformaciones dependen esencialmente de la globalización y de los nuevos estándares de competitividad impuestos, sobre todo, por la extraordinaria capacidad de reducir costos industriales de la economía china; por la financiarización de la economía y de la riqueza y por el impacto disruptivo de un nuevo paradigma científico, tecnológico y de innovaciones. Se trata de aspectos con fuerte incidencia en la economía y se configuran como un gigantesco desafío para los países en desarrollo.

## LA FINANCIARIZACIÓN, EL AUMENTO DE LA DESIGUALDAD Y LAS RESTRICCIONES A LA DEMOCRACIA

La financiarización incluye varios aspectos: el crecimiento en tamaño y objeto de las finanzas y de las actividades financieras en la economía; el crecimiento de la especulación alimentada por el crédito en detrimento del préstamo productivo y para la infraestructura; el valor del accionista como modelo y objetivo único de la gobernanza corporativa; la proliferación del pensamiento egoísta y que privilegia el riesgo tanto en el sector privado como en el público; crecimiento

del poder político de los financistas y de los CEOs enriquecidos por ellos y la ideología del *status quo* según el cual "el mercado es quien mejor conoce", incluso siendo responsable por la peor crisis de los últimos 75 años.

Existe en el mundo la evaluación de que vivimos bajo un sistema económico enfermo y esa enfermedad tiene un nombre: financiarización. Los síntomas son: crecimiento más lento y más rígido y frágil que el promedio hasta los años 80; mayor desigualdad de los ingresos y creciente concentración de la riqueza; salarios estancados y trabajo precarizado; mayor fragilidad del mercado con vulnerabilidad y crisis; imposibilidad para millones de personas de acceso básico a la riqueza; como por ejemplo, casa, tierra, educación de calidad y jubilación digna.

En todo el mundo, las finanzas asumieron un volumen desproporcionado de poder en términos económicos y políticos, volviéndose una especie de "viento contrario" al crecimiento y no su catalizador. En la mayor parte de los países del mundo desarrollado y en muchos emergentes, como Brasil, el sistema financiero no cuenta con una regulación adecuada, que lo obligue a dar sustento y apoyo a los sectores productivos industriales, agrícolas, de infraestructura, de energía y de servicios, generando empleos, innovando y ayudando a las empresas y a la sociedad a prosperar.

La lógica que el predominio financiero impone es la del corto plazo, del lucro inmediato, con el objetivo de maximizarlo, distribuyendo mayores dividendos a los accionistas y a los ejecutivos de los altos escalones que ganan en acciones. Trabajadores, consumidores, ejecutivos de menor nivel, pequeños y medianos empresarios, proveedores, ninguno de ellos importa. Importa la valorización de las acciones en las bolsas y, por eso se intensifica la compra y recompra de acciones, la aplicación en derivados, la especulación con el cambio y todo tipo de titulizaciones en mercados futuros. Tales procesos son responsables por el enriquecimiento principalmente de los altos escalones de las empresas y de sus mayores accionistas.

La rentabilidad de las actividades financieras es inmediata y más elevada en el corto plazo que la de aquellas relativas a la esfera productiva, cuyas ganancias requieren mayor plazo para madurar. La consecuencia es que las empresas de la economía real se ven también obligadas a actuar como bancos, so pena de ser castigadas por el mercado. Los efectos derivados sobre la actividad económica están a la vista: sofocar la capacidad de innovación de las empresas que exigen plazos más elevados, deprimir la creación de empleos, precarizarlos, reducir costos con gastos en masa y erosionar la posición competitiva de los países a largo plazo. Usan, incluso, una inmensa variedad de

estrategias para evitar pagar impuestos. Maniobras que buscan evadir y evitar el pago de la justa parte del encargo nacional a pesar de beneficiarse de todos los soportes gubernamentales —desarrollo en P&D, propiedad intelectual, infraestructura, crédito, etcétera—.

Las empresas, sin duda, consideran que ganan más simplemente moviendo el dinero. En los EUA, por ejemplo, se obtuvo hasta cinco veces más renta derivada de actividades puramente financieras —*trading*, *hedging*, optimización de la ingeniería financiera para la evasión de impuestos y venta de servicios financieros— de lo que se obtuvo en el pasado con actividades productivas. Todos tienen que ser bancos hoy en día.

Poder —tamaño e influencia— es la razón de la fuerza de su *lobby* sobre la reducción de su regulación y del pago de impuestos. Uno de los efectos más perniciosos de la expansión de la financiarización de la economía es la acumulación de la riqueza y el crecimiento masivo de la desigualdad. Los salarios del sector financiero son muy altos en relación a todos los demás. En los EUA, el sector de las finanzas en el 1% de la punta de la pirámide de la distribución de la renta se duplicó entre 1979 y 2005. La forma predominante de riqueza de los más privilegiados son los activos financieros, como acciones, títulos, fondos, etc. Lo que crea un efecto bola de nieve en cuanto al crecimiento de la desigualdad, pues los retornos de los activos financieros superan ampliamente a los provenientes de la renta ganada de forma tradicional: el trabajo por salarios.

Además de ello, la financiarización siempre significa tener como objetivo la reducción de los costos, en especial, del trabajo. Por eso, se impone la tercerización, la desregulación del mercado de trabajo y su precarización Deslocalizar empresas reduce costos, entonces la estrategia es buscar los mercados más baratos. Recientemente, vimos la deslocalización de empresas brasileñas a Paraguay.

En Brasil, la financiarización de la economía avanzó aceleradamente, a partir de mediados de los años 90, cuando, en épocas del Plan Real, el sistema financiero sufrió una concentración extrema. En 1970, los bancos minoristas eran 600 y había bancos de mediano porte importantes, públicos y privados, en las regiones productivas de todo el país. Estados con mayor peso económico como Minas Gerais, Bahía, Pernambuco, Ceará, Río Grande do Sul, Santa Catarina, Río de Janeiro, tenían sedes de bancos regionales.

A partir del Plan Real, los bancos regionales fueron todos absorbidos por dos o tres bancos privados, con el apoyo total del Banco Central. Hoy en día, apenas dos bancos públicos y tres privados controlan el 90% del mercado bancario brasileño y ningún otro gran sector de la economía tiene tal concentración de poder en tan pocas manos, ni

tampoco esa concentración es tan grande en otros países grandes. En realidad, muchos países pasaron por crisis de insolvencia de sus bancos, que fueron rescatados, pero ninguno permitió semejante oligopolización de su sistema financiero. Los bancos así concentrados pueden destinar el dinero a donde lo consideren mejor, o sea, para el endeudamiento y la especulación en lugar de para la inversión productiva que exige mucho más tiempo para producir ganancias. En Brasil, los mismos vienen siendo socios del giro de la deuda pública.

Las distorsiones y los perjuicios al País causados por esa extraordinaria concentración son incalculables. Los economistas de mercado defienden la tesis de que "bajando la Selic, los intereses para el consumidor van a bajar". Pero estos no bajan, o bajan muy poco, porque no hay razón para bajar, pues no hay competencia en este sistema financiero bancario altamente concentrado y con libertad total para dictar las reglas para sus clientes. ¿Por qué los bancos deberían bajar los intereses, reducir los *spreads* si los clientes están cautivos? (Araújo, 2017).

Este proceso de financiarización, en los países emergentes, está también asociado a la exportación de capitales, promovida por el arbitraje de intereses y cambio. La financiarización de la economía contribuye decisivamente con una desindustrialización precoz de muchos países emergentes y, de esta forma, con el desempleo, el subempleo y la precarización de las relaciones de trabajo.

En el escenario de la gran crisis financiera y económica de 2009, fue abierto un importante debate sobre el nuevo marco regulatorio del sistema financiero internacional. Fueron sugeridas medidas providenciales más rigurosas que evitasen: el apalancamiento financiero irresponsable; el fin de los escondites de dinero en los paraísos fiscales; reglas más precisas sobre remuneración de accionistas y dirigentes de instituciones; control en la entrada de capitales para evitar la volatilidad excesiva; nuevos tributos sobre ganancias financieras, o sea, un conjunto de medidas que procurasen evitar las burbujas financieras y establecer un marco regulatorio que diese más estabilidad a la economía global. Los presidentes Lula y Dilma intentaron, en todos los foros económicos internacionales importantes, dar continuidad a esta agenda que podría mitigar los impactos de la financiarización de la economía global. Pero, muy poco fue hecho, a no ser por algunas reglas prudenciales tímidas definidas por el Acuerdo de Basilea.

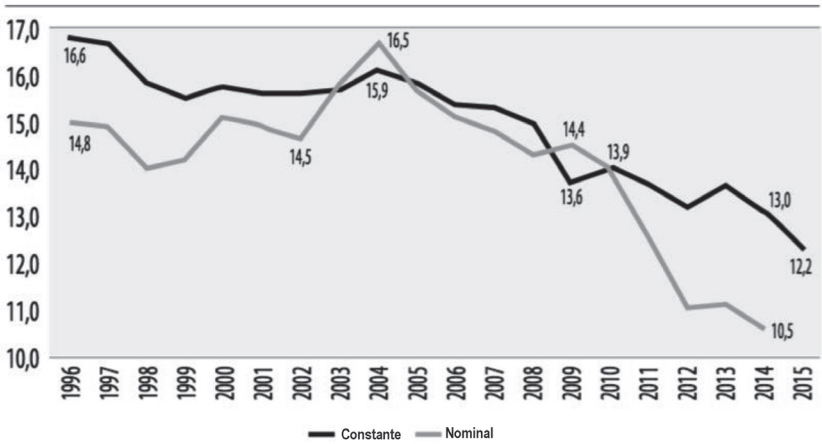
En Brasil, en las últimas décadas, la prórroga de la deuda pública, con tasas básicas de interés elevadas, atrajo un volumen considerable de capitales volátiles y especulativos y esa dinámica también contribuyó para una valorización recurrente y prolongada del cambio, penalizando fuertemente a la industria.

La financiarización de la economía brasileña ha estado asociada a la fuerte apreciación del cambio. En el gobierno de Henrique Cardoso, el llamado anclaje cambiario del Plan Real desencadenó un proceso de desindustrialización y deterioro de las cuentas externas, llevando al país a la recesión y a los acuerdos con el FMI.

Posteriormente, en los gobiernos del PT, con la superación de la crisis cambiaria, a partir de los grandes superávits comerciales y la acumulación elevada de reservas cambiarias, tuvimos un nuevo ciclo de apreciación de la tasa de cambio. Este proceso fue acompañado por una política monetaria del Banco Central, que por largos períodos, tanto en el gobierno de Henrique Cardoso, pero también en ciertos niveles en los gobiernos del PT, estimuló el arbitraje con los flujos internacionales de capitales especulativos y contribuyó para la apreciación cambiaria y, como ya dijimos, la disminución de una parte de la demanda agregada, especialmente de productos manufacturados, perjudicando profundamente a la industria brasileña[23].

**Gráfico N°9**

Grado de industrialización (VAM/PBI) a valores corrientes y constantes de 2010 (en %) (1996-2015)




Fuente: Unido (Elaboración: NEIT - IE - UNICAMP).

23 En el período entre 2004 y 2010, con la breve interrupción por el impacto de la crisis de 2009, el índice de la tasa de cambio real (en US$) pasa de 86,4 en 2004 a 50,3 en 2010. En el período de 2003 a 2014, ingresaron al país US$ 575 mil millones, predominantemente para la adquisición de activos ya existentes, lo que fue otro factor para la apreciación de la tasa de cambio.

Los gobiernos en la mayor parte de los países en desarrollo pueden poco, intentan poco y hacen poco frente a la financiarización, a la apertura financiera desregulada y al ciclo de apreciación del cambio. Los gobiernos del PT, tampoco lograron crear mecanismos de mitigación de este proceso de financiarización de la economía, que está comprometiendo el esfuerzo de industrialización, que fue una gran prioridad del crédito y de otros instrumentos del gobierno, como compras gubernamentales, contenido local, incentivos fiscales, entre otros.

El oligopolio bancario y el proceso de financiarización de la economía constituyen un potente mecanismo que exprime y concentra la riqueza en nuestro País, aumenta mucho la desigualdad y amenaza a la propia democracia.

Tal modelo —financiarización, desigualdad creciente e imposibilidad de inclusión y ascenso social— no puede convivir con la plenitud del Estado democrático de derecho.

La intolerancia y el resentimiento frente a la falta de sintonía entre las expectativas del pueblo y las entregas del gobierno minan la legitimidad de la democracia. Para la población, primero viene la pérdida de poder, por la negación de las conquistas históricas y el retroceso, luego la eliminación de derechos, por medio de reformas que promueven la exclusión y vuelven el ascenso social una quimera. Cuando las tesis económicas dominantes impiden la priorización de las inversiones y las ganancias sociales, los gobiernos dejan de responder a las necesidades de los electores y el gobierno y la política se vuelven irrelevantes para la vida de las personas. De aquí el peligro de la antipolítica virulenta, del surgimiento de los salvadores de la patria, de la sustitución de los argumentos por la intolerancia, de los eslóganes que explotan el prejuicio y la exacerbación del sensacionalismo y del espectáculo.

El neoliberalismo, tal como se expande por el mundo, lleva a la financiarización y a la desigualdad, además de fragilizar y comprometer a la democracia.

Existe una rica bibliografía sobre la financiarización de la riqueza y de la economía: *Markers and takers: The rise of finance and the fall of american business*, de Rana Foroohar; *Managed by the markers*, de Gerald F. Davies; *Capitalizing on crisis*, de Greta R. Krippner, *Mercados soberanos*: *Globalização, poder e nação*, de André Araujo e *The economics of inequality*, de Thomas Piketty, que permiten profundización en este tema tan estratégico.

## EL MERCADO DE TRABAJO Y EL NUEVO PARADIGMA TECNOLÓGICO

El segundo gran impacto en el mercado de trabajo está directamente asociado al nuevo paradigma tecnológico, que alcanza de forma dis-

ruptiva a todo el proceso industrial y productivo. La tecnología de la inteligencia artificial, el internet de las cosas, la robótica, entre otras innovaciones están acelerando brutalmente el ritmo de la producción, cambiando las relaciones sociales e impulsando la llamada cuarta revolución industrial.

Es evidente que el factor determinante de la evolución del mercado de trabajo son los ciclos económicos, y que el del desempleo son las recesiones, pero el proceso más profundo y estructural que está ocurriendo en el mundo del trabajo es el impacto de las nuevas tecnologías de robotización y la digitalización de la producción. Paralelamente, hay un mercado de trabajo en proceso de globalización, en el cual la competencia entre las naciones desconoce las historias colectivas, promueve un debilitamiento de los contratos de trabajo y una competencia para atraer empresas e inversiones reduciendo el costo del trabajo (Nunes, 2012).

Existe una tendencia estructural y globalizada de precarización del trabajo. La inteligencia artificial avanza sobre la inteligencia y la memoria humanas, que son sustituidas por dispositivos electrónicos cada vez más potentes y versátiles. El nuevo alcance de la inteligencia artificial trabaja con algoritmos que son capaces de analizar e interpretar un volumen gigantesco de datos, o coordinar un conjunto inmenso de tareas y con una velocidad cada vez más rápida (Abramovay, 2017).

Este cambio histórico de modelo tecnológico tiende a imponer un dualismo estructural al mundo del trabajo. De un lado, una minoría de profesionales altamente calificados y detentores de habilidades y competencias apropiadas para la nueva economía del conocimiento que concentran la renta, la riqueza y el poder. Casi siempre, trabajando en grandes corporaciones multinacionales que dominan las fronteras y la capacidad de difusión de las nuevas tecnologías. Del otro lado, hay una mayoría creciente de trabajadores que pierden relevancia en la producción y tienden a ser descartados o subutilizados en relaciones de trabajo predominantemente precarizadas.

La financiarización de la riqueza social y los beneficios generados por el nuevo modelo tecnológico y de innovación no están bien distribuidos y concentran cada vez más la renta, la riqueza y el poder.

En síntesis, en Brasil y en la mayor parte de los países en desarrollo, lo nuevos estándares de competitividad de la economía mundial, asociada a la financiarización de la riqueza y a los impactos globales y disruptivos del nuevo paradigma científico y tecnológico, impulsan una desindustrialización precoz, impactan al sistema de crédito y al mundo del trabajo, promoviendo la creciente precarización de las relaciones laborales y limitando el espacio de las políticas públicas.

Estas son las dimensiones estructurales que están presentes en el proceso de desarrollo y limitan y comprometen la propia industrialización de los países en desarrollo.

Sin embargo, fueron dados algunos pasos relevantes para la superación de nuestro *gap* tecnológico e para nuestra mayor competitividad en el escenario internacional. En este período, tuvimos la definición de una Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, un sensible aumento de las inversiones y el gasto público en el área y un importante perfeccionamiento del nuevo marco legal que, entre otros aspectos, permitió la implantación de la Ley de Innovación, Ley del Bien, Ley de Informática, Ley del Marco Legal de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ley de la Biodiversidad y como instrumento de política, la Ley de Compras Gubernamentales; el aumento de la institucionalidad y la gobernanza por medio de los acuerdos de cooperación con las FAPs, CONSECTI y CONFAP; el aumento real de la infraestructura laboratorial; la creación, en red nacional e internacional, de 123 Institutos Nacionales de Ciencia y Tecnología (INCT) en áreas consideradas críticas para Brasil; y la implantación de programas estratégicos.

Algunos proyectos estructurantes, como el Ciencia Sin Fronteras, fueron implantados en los gobiernos del PT. Podemos destacar la creación del Centro Nacional de Monitoreo y Alertas de Desastres Naturales (Cemaden), que mejoró los pronósticos del clima y su integración con la red de protección de la defensa civil, con una reducción significativa de víctimas de desastres naturales, el Reactor Metropolitano (RMB), fundamental para atender la demanda por radioisótopos para uso médico; el Proyecto de Luz Sincroton SIRIUS, que permite observar la estructura de los materiales con impacto directo en la industria, la agricultura, la salud y los servicios; el Laboratorio de Integración y Tests (LIT/INPE), infraestructura completa para el montaje y calificación de satélites también utilizado para ensayos en los sectores automotriz y electrónico; la adquisición de la supercomputadora más rápida de América Latina, Santos Dummond, instalada en el Instituto de Investigación Científica Federal (LNCC), una cooperación con el gobierno francés por medio de la ATOS/BULL; la adquisición en convenio con la Petrobras y Vale, MCTI y la Marina de Brasil de un Navío de Investigación Oceanográfico de última generación. Se debe enfatizar, además, la construcción del Satélite Geoestacionario de Defensa e Comunicaciones Estratégicas, dedicado a la inclusión digital por banda ancha en áreas remotas, como la amazonia, y la aplicación en comunicaciones militares (Elias, 2017). Entretanto, con el golpe, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI) perdió autonomía y personalidad y fue incorporado al Ministerio de Comuni-

caciones. Los cortes en los presupuestos de estos últimos dos años fueron muy severos y existe una perspectiva de reducción aún mayor para 2018. Ese estancamiento presupuestal está generando una fuerte preocupación en toda la comunidad científica brasileña. Una carta pública de 23 ganadores del premio Nobel, dirigida al presidente Michel Temer, fue divulgada recientemente, reforzando ese sentimiento y manifestando grandes preocupaciones a respecto del futuro de la ciencia en Brasil, pero de nada sirvió[24].

Estos retrocesos son particularmente graves porque desarticulan los avances hechos en favor de la superación de inmensos desafíos estratégicos.

Finalmente, este nuevo paradigma tecnológico también está presente en el peso creciente y decisivo que el internet y las redes sociales pasan a tener en la democracia. En las campañas electorales, las redes sociales son cada vez más importantes, los mensajes dirigidos están siendo enviados a los grupos de interés, fragmentando la sociedad. Y una dimensión que no podemos dejar de considerar son las intervenciones de poderosos intereses que actuaron para desestabilizar a los gobiernos en algunos países, como Turquía en 2013 y recientemente Venezuela e Irán.

En Brasil, en 2013, en la campaña presidencial y después de la asunción de la presidenta Dilma, en 2015, tuvimos la actuación orgánica de agentes políticos poderosos en las redes sociales. Este es un tema nuevo, que no explica aisladamente las grandes movilizaciones, pero debe estudiarse en profundidad. Algunos países con mayor capacidad de actuación en este campo e importantes investigadores vienen haciendo advertencias políticas que requieren su consideración para el futuro de la democracia y de la estabilidad política en los países en desarrollo.

Obras como *Who controls the internet?*, de Tim Wu y Jack Goldsmith, *The net delusion*, de Evgeny Morosov, sobre todo, *The digital disconnect: How capitalism is turning the internet against democracy*, de Robert McChesney, componen una visión realista y sombría del internet y de sus redes.

Esta última obra en particular, demuestra cómo el mundo de internet es, principalmente, dominado por los intereses de grandes compañías, que efectivamente moldean la red mundial de computadoras.

---

24 La ley presupuestal de 2017 previó R$ 5 mil millones para el sector, lo que representó una brutal reducción de las inversiones, si los comparamos con los R$ 8,4 mil millones de 2015. En marzo, el ya exiguo presupuesto de R$ 5 mil millones sufrió un corte de 44%, con una pequeña revisión, pero alcanzando el escaso monto al final del año de R$ 3,2 mil millones. En el presupuesto 2018, están previstos cortes adicionales de 40%, lo que representará el desmontaje completo del sector (Molina, 2017).

Efectivamente, esas grandes compañías, con sus tecnologías propietarias y su inmenso poder de producir y de controlar informaciones transforman a internet en una gran plataforma de afirmación crecente de sus intereses propios y particulares, en detrimento, muchas veces, del interés público. Para quien aún tenga dudas sobre tal dominio, la experiencia fracasada de Napster demostró cabalmente que cualquier tentativa de sobreponerse a los intereses comerciales dominantes en la red será debidamente contenida.

Pero, no se trata solamente de intereses comerciales y económicos. Se trata también de intereses políticos. Las chocantes y recientes denuncias de Edward Snowden revelaron al mundo que las grandes compañías que controlan el flujo de información de internet, como Google, Microsoft, Apple, Facebook, Yahoo, etc. contribuyen activamente, por medio del sistema de espionaje PRISM, controlado por la NSA norteamericana, para transformar a internet en una gigantesca plataforma de control político.

Ningún ciudadano del mundo que esté conectado a la red está libre de ese sistema ubicuo y bastante invasivo de espionaje, que accede a e-mails, llamadas telefónicas, mensajes de texto, archivos y posteos en las redes sociales. Todo ello, digamos al pasar, se realiza al amparo de las leyes norteamericanas y, con el grueso flojo de informaciones de internet que pasa por servidores que están en EUA, se hace prácticamente imposible combatir jurídicamente esas actividades.

Las denuncias de Snowden también revelaron la posibilidad, y tal vez hasta la alta probabilidad, de que los flujos internacionales de informaciones de la red mundial puedan no apenas ser accesibles, sino también, eventualmente, manipulados. De hecho, existe viabilidad técnica para tales procedimientos. Él también mencionó que el gobierno de Brasil, la presidenta de Brasil y la Petrobras estaban siendo espiados, lo que llevó a la presidenta a cancelar la invitación para una visita de Estado a los EUA hecha al ex-presidente Barack Obama. En razón de estas denuncias, crecen en Brasil y en el mundo las presiones para que internet, un patrimonio utilizado por toda la humanidad, pueda ser sometida a un control multilateral y democrático, y no más al control de las grandes compañías de software y de un único gobierno. La presidenta Dilma, en un discurso histórico en la ONU, colocó este importante tema en la agenda internacional.

Destaquemos que la reciente decisión de los EUA de terminar con la neutralidad de internet, sin dudas intensificará el uso de la red mundial como instrumento de intereses privados y como plataforma de control político.

## PRESIDENCIALISMO DE COALICIÓN Y REFORMAS ESTRUCTURALES

El régimen presidencialista en Brasil confiere inmensos poderes al parlamento. La ausencia de una reforma política, partidaria y electoral en profundidad estableció un contexto de fragmentación partidaria, una ausencia de fidelidad de los parlamentarios a los partidos y un fisiologismo creciente, en la relación entre la base de apoyo en el Congreso y el Ejecutivo.

Los gobiernos del PT siempre tuvieron muchas dificultades en una posición minoritaria en el Senado Federal y en la Cámara de los Diputados. La base de apoyo programática siempre fue muy pequeña. Las políticas y los proyectos del gobierno exigían un gran esfuerzo de negociación parlamentaria, articulación política y concesiones para ser aprobados. A veces demandaron grandes concesiones, pero las principales iniciativas terminaron siendo aprobadas.

Sin embargo, reformas fundamentales para un nuevo modelo de desarrollo no ocurrieron, siendo la primera la propia reforma política. Todos los intentos fracasaron, especialmente en la Cámara de los Diputados, donde estos prefieren mantener las reglas electorales que los eligieron. Esta reforma es indispensable para impulsar un programa de cambios estructurales en el país.

Otra reforma esencial, que tampoco prosperó, fue la reforma fiscal y tributaria. La fuerte presencia empresarial en el financiamiento de las campañas electorales, los intereses ocultos de las empresas, que fueron beneficiadas por la guerra fiscal en los estados y los conflictos federativos impidieron el avance de las propuestas de reforma fiscal y tributaria.

La generación de una estructura tributaria no acumulativa, menos burocrática y simplificada, que asegure progresividad sobre la renta y tributación sobre la riqueza, siempre sufrió muchas dificultades políticas para avanzar. Impuestos sobre grandes fortunas y grandes herencias, mayor progresividad en el impuesto a la renta, tributación sobre ganancias del capital, para mencionar algunas iniciativas fundamentales para un mejor modelo de distribución de la renta, nunca prosperaron.

Es importante destacar la necesidad de exoneración de las inversiones y la reducción de la acumulabilidad en las cadenas industriales para no perjudicar las exportaciones y las inversiones. Contrariamente, como ya dijimos, tales iniciativas han tenido que ser dosificadas y criteriosas. Los gobiernos del PT siempre tuvieron poca base parlamentaria para avanzar en una reforma tributaria que asegurase más justicia tributaria, por no mencionar la derrota de la CPMF, apenas uno de los casos más emblemáticos que comprometieron estructural-

mente el ingreso fiscal, sin ninguna alteración en su profunda regresividad, que penaliza a los asalariados y a la población de bajos ingresos.

Finalmente, debemos mencionar la reforma de la democratización de los medios de comunicación, que enfrenta una poderosa resistencia de los grandes medios, apoyada por la bancada de parlamentarios, cuyas familias poseen concesiones importantes en sus respectivos estados. Es esta otra reforma que nunca entró ni siquiera en la agenda.

De hecho, la democracia brasileña no ya no puede convivir con un sistema de medios altamente concentrado y oligopolizado que sistemáticamente distorsiona y encobre informaciones al pueblo de Brasil, de acuerdo con su agenda partidizada de intereses específicos. Este sistema de medios, en contraste con su papel positivo en la redemocratización del país, tuvo un protagonismo central en la diseminación del odio político y en la conformación del golpe de 2016. Ese proceso refuerza la necesidad imprescindible de democratizar la información en Brasil, respetando la más amplia libertad de prensa y expresión. No se trata de someter la información a un control del Estado, sino, al contrario, de substraer la producción y diseminación de información de un control antidemocrático ejercido por un poder particular y de pocos.

En las elecciones de 2014, la candidata de izquierda, la primera mujer electa presidenta de la República en la historia de Brasil, Dilma Rousseff, fue reelecta por una pequeña diferencia en una elección extremadamente polarizada y radicalizada. En números absolutos, Dilma Rousseff (PT) sumó 54,5 millones de votos (51,64% de los válidos) y Aécio Neves (PSDB), 51,04 millones (48,36%). Por otro lado, las elecciones parlamentarias tuvieron como resultado una sensible victoria de las fuerzas conservadoras, con la formación de frentes como las bancadas ruralista, “da bala”, “da bola”, evangélica conservadora, entre otras. Esa contradicción profunda en el resultado electoral contribuyó decisivamente para el desenlace que resultó en la crisis de gobernabilidad y en el *impeachment* sin crimen de responsabilidad.

Por lo tanto, en este breve balance, es indispensable destacar que, para el campo progresista y popular, las elecciones para los cargos ejecutivos deben estar cada vez más articuladas con las elecciones parlamentarias. Las elecciones de diputados y senadores son esenciales para el retorno, en condiciones históricas extremadamente difíciles, de un nuevo ciclo de nuevo desarrollismo. Las reformas estructurales y la gobernabilidad no van a avanzar sin una base parlamentaria más sólida y comprometida programáticamente e ideológicamente con un nuevo gobierno de izquierda en el país.

# UN BRASIL MÁS DESIGUAL, EXCLUYENTE Y PARA POCOS

## LA POLÍTICA SABOTEANDO A LA ECONOMÍA: LA NATURALEZA DE LA CRISIS Y EL GOLPE

### LA CULTURA DEL GOLPISMO Y EL IMPACTO DE LA OPERACIÓN LAVA JATO

La oposición al gobierno de Dilma no reconoció la victoria en las elecciones presidenciales de 2014, extremadamente polarizada y disputada. A pesar de la victoria legítima y democrática, la oposición pasó a actuar de todas la formas por una político de "cuanto peor, mejor", con fuerte apoyo de importantes vehículos de comunicación. El propio candidato derrotado prometió, en discurso en el parlamento, "impedirle a la presidenta gobernar".

De este modo, luego de las elecciones y antes incluso de la asunción, en medio de la discusión sobre el deterioro del escenario fiscal y frente a la necesidad de alterar la meta fiscal, la oposición al gobierno de Dilma comienza a hablar del "*impeachment*" y de un crimen de responsabilidad relacionado con cuestiones fiscales. Paralelamente, en el Tribunal Superior Electoral (TSE), se solicita una auditoría de las urnas electorales, acompañada de una anunciada, inédita y completa apertura de las cuentas de campaña electoral para tratar de impedir la toma de posesión de la presidenta reelecta.

Estas acciones inician un largo período, en el cual la política saboteará a la economía, promoviendo una fuerte inestabilidad, po-

tenciada con la elección de Eduardo Cunha (PMDB) para presidir la Cámara de los Diputados, en un parlamento mucho más conservador, políticamente opositor y fuertemente fisiológico, que emerge de las elecciones de 2014. En la Cámara de los Diputados, fueron aprobadas las famosas "pautas bomba" y rechazadas medidas importantes de ajuste, que podrían haber aliviado la crisis fiscal que se iniciaba.

Subrayemos que cualquier programa económico, especialmente durante crisis económicas y fiscales, necesita de alguna estabilidad política para producir resultados. Ningún programa económico, aun siendo consistente, puede funcionar en un ambiente, en el cual la política sistemáticamente sabotea a la economía, como ocurrió desde el inicio del segundo mandato de la presidenta Dilma.

Este nuevo escenario político de crisis del presidencialismo de coalición y baja gobernabilidad fue resultado de una elección presidencial muy disputada y polarizada en la cual el campo progresista vence por una pequeña diferencia en las elecciones presidenciales, pero sufre una fuerte derrota en las elecciones parlamentarias. También es el resultado de la evidente y antidemocrática irresponsabilidad de sectores de la oposición, que, como resultado, apostó claramente al "cuanto peor, mejor" y a la desestabilización del gobierno legítimamente electo.

Paralelamente, avanzaba la Operación *Lava Jato*, que inicia un fuerte e importante proceso de combate a la corrupción y al financiamiento ilegal de las campañas electorales por caja 2, agravando el cuadro de inestabilidad política.

Sobre todo en la fase inicial, marcada por una innegable partidización de sus objetivos, el gobierno y el PT eran los grandes y casi exclusivos objetivos políticos de las investigaciones. Más tarde, partidos políticos e importantes líderes de la oposición también fueron alcanzados por las denuncias e investigaciones, pero hasta el momento sin el mismo rigor y sin las arbitrariedades que estuvieron presentes en las investigaciones dirigidas al PT. Las denuncias e investigaciones alcanzaron de lleno a las grandes empresas y sectores económicos importantísimos, como el de la construcción civil pesada y el del petróleo y el gas.

Lamentablemente, la *Lava Jato* no desarrolló mecanismos de protección de las empresas investigadas, como ocurre en otros países que utilizan el instrumento de las delaciones premiadas. Las experiencias internacionales más consolidadas penalizan a los gestores y propietarios, pero protegen a las empresas como instituciones de interés social, manteniendo de esta forma, los empleos de sus trabajadores.

En contraste, las investigaciones en Brasil fragilizaron grandes empresas nacionales, indirectamente impactaron en el sistema financiero y alcanzaron directamente a la economía, según diversas consul-

torías de análisis económico. El PBI tuvo una caída de 3,8% en 2015, la mayor desde el inicio de la serie histórica, iniciada en 1996. Del total de la caída en el PBI, de 2 a 2,5 puntos porcentuales resultaron del impacto de la *Lava Jato* y de la crisis de la Petrobras y del sector del petróleo y del gas[25].

Hubo un achicamiento en prácticamente todos los sectores, con particular impacto en la Formación Bruta de Capital Fijo (inversión en bienes de capital), que tuvo una retracción de un 14,1%, construcción civil -7,6% e industria de transformación -9,7%.

## LOS FACTORES ECONÓMICOS DE LA CRISIS Y LA INFLEXIÓN EN LA POLÍTICA ECONÓMICA EN 2015

### *LAS MEDIDAS ANTI-CÍCLICAS*

Por varios años, el gobierno brasileño buscó evitar que los efectos de la crisis financiera que eclosionó en los EUA en 2008, abatiesen el empleo y la producción, alcanzando a nuestra economía y a nuestra población.

Un conjunto de medidas anticíclicas impidieron la eclosión de la crisis en ese período: la reducción de 32% a 4,3% de los tributos aplicados sobre la inversión en bienes de capital; la mayor oferta de crédito, las tasas subindexadas, permitiendo condiciones a la inversión, en especial para el Programa de Sustento de la Inversión (PSI); las exoneraciones tributarias para varios sectores de la economía; la política de margen de preferencia de hasta 25%, en las compras gubernamentales y la política de contenido nacional, ampliando la demanda por bienes y servicios; la segunda etapa del PAC y el MCMV, viabilizando inversiones en infraestructura; el Pronatec, al garantizar cursos técnicos para jóvenes y trabajadores calificando la oferta de mano de obra; el MCMV ampliando la demanda en el sector de la construcción civil; los programas sociales garantizando la demanda ya que, por ejemplo, en el *Bolsa Família* cada real invertido generaba un retorno de R$ 1,78 para la economía, según el IPEA; junto con la superación de la miseria y la elevación social de 42 millones de brasileños, aumentando el poder adquisitivo y el consumo de la población brasileña.

Esta estrategia de combate a los efectos de la crisis fue exitosa hasta 2014. Finalmente, mientras el desempleo explotaba en Europa y los niveles de desigualdad crecían en los Estados Unidos, el empleo formal se mantuvo en expansión en Brasil y las desigualdades se mantuvieron a la baja. Aumentaba la participación de los salarios en el PBI y se reducía drásticamente el porcentaje de la población en situación de miseria y pobreza. En 2014, la tasa de desempleo alcanzó el 4,8% e incluso en 2015 estaba en 6,9%.

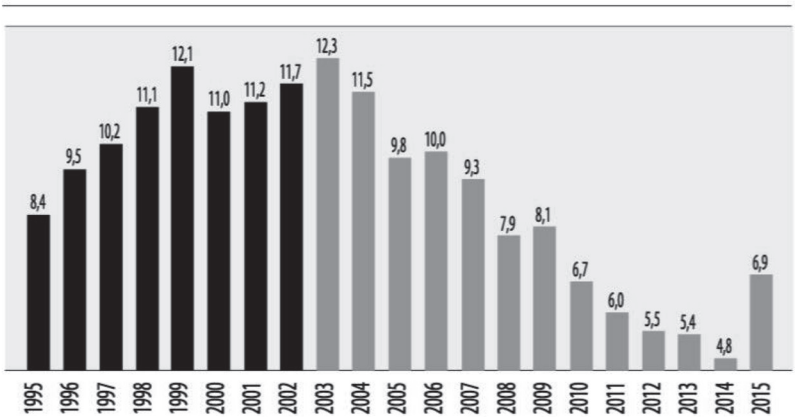
---

25 Según cálculo de las consultoras 4E y Tendências, entre otras.

En contraste, la propia desaceleración económica en el auge de la crisis de 2009 y la posterior, lenta y frágil recuperación de las economías desarrolladas produjo impactos negativos sobre el ritmo de crecimiento de la economía brasileña. El país sufría los efectos de la caída del comercio internacional, de la restricción del crédito derivada de la quiebra del *sub-prime* de los mercados de derivados y de la violenta recesión en el mercado internacional. Cuando, a partir de la segunda mitad de 2014, la crisis llega a los países emergentes, las cuentas públicas son fuertemente impactadas, exigiendo la revisión de la situación fiscal.

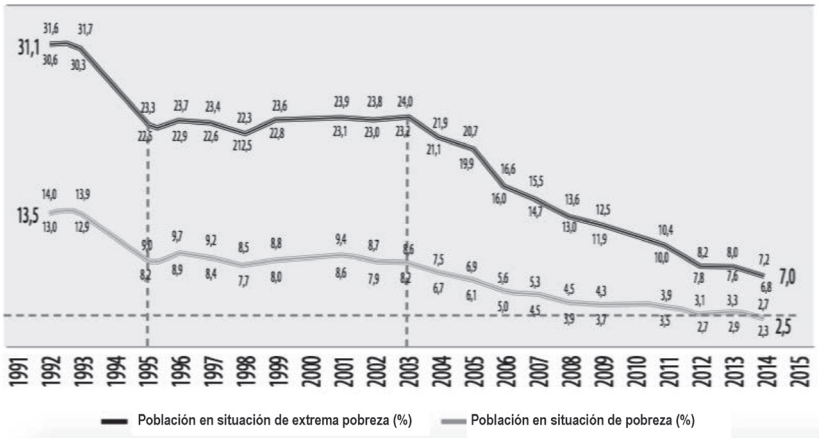
**Gráfico N°10**

Tasa de desempleo en regiones metropolitanas



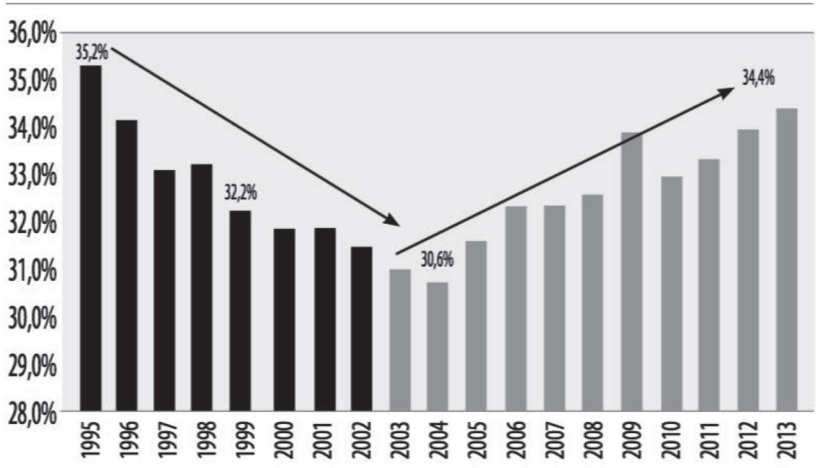

Fuente: PME/IBGE (Elaboración del Centro de Altos Estudios Brasil Siglo XXI).

**Gráfico N°11**
Reducción de la desigualdad en Brasil a partir de 2003




Fuente: IBGE/PNAD (Elaboración: SAGI/MDS).

**Gráfico N°12**
Participación de los salarios en el PBI




Fuente: IBGE, a partir de 2000, ref. 2010 (la serie de las Cuentas Nacionales Anuales termina en 2013).

*FIN DEL SUPERCICLO DE LOS COMMODITIES, CRISIS DE CHINA, EL TAPPERING Y LA SEQUÍA*

Factores internos y externos contribuyeron para la desaceleración económica y deben ser analizados para una mejor comprensión de cómo y por qué se llegó a la recesión en Brasil.

La crisis política, agravada por efecto de la *Lava Jato*, sumada a una confluencia de algunos otros factores llevó a la fuerte desaceleración de la economía brasileña. En especial, cabe destacar cuatro.

El primero fue la caída brutal de los precios de los *commodities* desde mediados de 2014, sobre todo del petróleo y de la minería de hierro, que redujo las ganancias de las empresas y la recaudación del gobierno, contribuyendo aún para la depreciación de nuestra moneda. Es importante enfatizar que, entre mediados de 2014 y el primer trimestre de 2015, los precios internacionales del petróleo sufrieron una caída del 50%, acompañado de otros *commodities*.

En enero de 2016, los precios de esos commodities correspondían a casi la mitad de los de 2009, siendo aún cuatro o cinco veces menores a los valores alcanzados de 2011 a 2013.

Un segundo factor fue el cambio en la política monetaria de los Estados Unidos. El anuncio de la salida del *quantitative easing* por el FED, o sea, un cambio de estándar de política monetaria, que acentuó la inestabilidad financiera y la desvalorización cambiaria y cambió las perspectivas de crecimiento de la economía mundial. El hecho de que los Estados Unidos anunciaran la tendencia a la elevación de las tasas de interés, luego de años de tasas bajas, asociado a la fuerte caída del precio de los *commodities*, contribuyó para la fuerte desvalorización cambiaria, con efectos inflacionarios, y para la desaceleración económica en el corto plazo.

El tercer factor fue la desaceleración de la economía china, el gran motor del crecimiento económico mundial en las últimas décadas, que pasa por un momento de agotamiento de su modelo de crecimiento, sin poder conseguir aún establecer una nueva dinámica más intensa. El escenario de tasas superiores a 10% quedó atrás, volviendo cada vez más clara la imposibilidad de retomar, en el corto plazo, las tasas superiores a 7%.

Un cuarto factor es el hecho de que hayamos sufrido la mayor sequía de los últimos 80 años. La reducción del régimen de lluvias en el Sudeste y en el Nordeste impactó fuertemente en el costo de generación de energía eléctrica, debido a la necesidad de mantener encendidas prácticamente todas las termoeléctricas brasileñas.

Frente a la fuerte desaceleración de la economía y la crisis fiscal, el gobierno no puede ya absorber, a partir de 2015, la mayor parte del costo de generación de energía eléctrica como lo venía haciendo. Esto,

naturalmente, resultó en fuertes reajustes de las tarifas de energía y en un deterioro en el balance de la Eletrobras. Como ejemplo de la desvalorización de la tasa de cambio, este reajuste generó un efecto restrictivo e inflacionario en el corto plazo, impactando en todos los sectores económicos y en las familias.

Muchas falacias fueron difundidas por los medios golpistas. Como explicación para la crisis y razón del *impeachment* se destacan la afirmación de que Brasil estaba "quebrado" y que fue el descontrol de los gastos practicado por el gobierno petista lo que llevó a la grave crisis fiscal y desencadenó en la recesión económica.

*BRASIL Y EL BREXIT*

La distorsión de los hechos antes referida, hecha por parte de los medios, tuvo un papel crucial en el ambiente propicio para la inestabilidad. Entonces la pregunta que cabe responder es: ¿Brasil estaba realmente quebrado?

La respuesta es un rotundo no. Un país solamente está quebrado cuando no consigue pagar sus deudas con los acreedores de otros países, que es lo que ocurrió recientemente en algunos casos en Europa, en la crisis del Euro, por ejemplo, con Grecia. Cuando eso ocurre, los acreedores se organizan para garantizar que los deudores paguen. En Brasil, en el pasado, durante los gobiernos militares, tuvimos la organización del Club de París y la presencia del FMI imponiendo sus reglas. En los años finales del gobierno de Henrique Cardoso, como Brasil no tenía reservas en dólares suficientes para pagar a los acreedores y en ese momento sí estaba quebrado, misiones del FMI impusieron al gobierno su política de austeridad recesiva, volcada exclusivamente a garantizar el pago de los intereses y de lo principal de la deuda, sin considerar las consecuencias que los cortes exigidos tendrán sobre las necesidades de la población.

Este modelo de sumisión al FMI fue radicalmente interrumpido y abandonado. El gobierno del presidente Lula pagó la deuda con el FMI y, durante los gobiernos petistas, jamás una misión de este órgano puso los pies en el país para determinar la política económica del gobierno. Hoy en día, Brasil posee reservas internacionales elevadas —cerca de US$ 370 mil millones acumulados en los gobiernos petistas— y no existe ninguna posibilidad de que el país enfrente cualquier dificultad para cancelar sus deudas.

Además de ello, el 24 de junio de 2016, dos meses y siete días después del alejamiento de la presidenta Dilma, los británicos decidieron, a partir del resultado obtenido en un referéndum, dejar la Unión Europea (UE). Inmediatamente, en Brasil, el gobierno interino golpista hizo un análisis de la repercusión de esa decisión en la economía

brasileña y emitió una nota en la cual reconocía que la "situación de Brasil es de solidez y seguridad porque los fundamentos son robustos". Los principales argumentos utilizados para defender este punto de vista fueron:

1. el país tenía un sensible volumen de reservas internacionales y el ingreso de la inversión directa extranjera ha sido suficiente para financiar las transacciones corrientes;
2. las condiciones de financiamiento de la deuda pública brasileña permanecían sólidos en aquel momento de volatilidad en los mercados financieros en función de eventos externos;
3. el Tesoro Nacional contaba con un amplio colchón de liquidez y la deuda pública federal estaba compuesta mayoritariamente de títulos denominados reales.

La conclusión, por lo tanto, era clara y evidente, no dejando lugar a dudas sobre las condiciones estructurales del país: "Brasil está preparado para atravesar con seguridad períodos de inestabilidad externa". Lo que queda claro a partir de esa nota es que el propio gobierno golpista se vio obligado a reconocer las líneas de defensa macroeconómica construidas por los gobiernos petistas.

### *LA CRISIS FISCAL DE 2015 A 2016: ¿CAÍDA DE RECAUDACIÓN O EXCESO DE GASTO?*

La gestión de los gobiernos del PT, como ya fue afirmado, fue pautada por un gran sentido de responsabilidad fiscal. Naturalmente, esa política fue siendo definida y ajustada a partir de los cambios que se verificaban en los escenarios macroeconómicos y sus repercusiones fiscales.

El gobierno brasileño, aún en la gestión del presidente Lula, adoptó una política de combate a la crisis que eclosionara en 2008, lo que viabilizó una rápida recuperación de la economía en 2010 y una reducción de la tasa desempleo en los años subsecuentes.

En 2011, luego de la rápida recuperación doméstica de los efectos de la crisis internacional, fue necesario revertir la política expansionista de los años anteriores. El superávit primario fue ampliado, siguiendo la buena gestión fiscal anticíclica y su aumento siempre que se verifica la recuperación de la economía.

A pesar de ello, a partir de 2012, la recuperación internacional permanecía frágil y volátil. La crisis del euro se volvió crítica, combinándose con la lenta y frágil recuperación de los EUA, lo que repercutió en los demás países, produciendo una reducción en el ritmo del crecimiento económico. Tal proceso se prolongó durante los años siguientes, impactando en los países emergentes de forma más intensa,

a partir de la segunda mitad de 2014, por medio del fin del superciclo de los *commodities*, por la desaceleración de China y el fin de la expansión monetaria americana.

Se imponía, como consecuencia, que medidas tomadas anteriormente, en otro contexto, fuesen revertidas. Medidas para estabilizar la economía que se concentraron, en especial, en las exoneraciones y en los subsidios al crédito para la sustentación de la inversión. Incluso considerando que, gracias a la mayor parte de ellas, la economía brasileña batió récords sucesivos de bajas tasas de desempleo, es necesario reconocer que algunas ampliaciones patrocinadas por la Cámara de los Diputados tuvieron efectos en la recaudación tributaria.

Además, al final de 2014, las medidas de estímulo ya no eran suficientes para mantener el ritmo de actividad, frente a la inestabilidad política que se acentúa en 2015. El gobierno tomó, así, un conjunto de medidas para reducir gastos, mantener inversiones y programas sociales, sobre todo recuperar los ingresos del gobierno federal. El gobierno se focalizó en la dimensión fiscal con: la reducción de los gastos en subsidios crediticios; la disminución de exoneraciones tributarias al sector privado y propuestas de aumento de ingresos por impuestos, entre otras medidas.

Importa destacar que, al contrario de lo que decían los golpistas, la crisis fiscal no era resultado de un exceso de gastos, sino de una brutal caída de los ingresos. Brasil, en 2015 y abril de 2016, pasaba por un problema fiscal producido por una fuerte desaceleración económica y no viceversa. Argumentaban los golpistas que el empeoramiento en los indicadores fiscales derivaba de un aumento descontrolado del gasto público y que el resultado fiscal de ello derivado llevó a la caída del nivel de actividad económica, cuando en realidad, ocurrió lo opuesto. Fue el empeoramiento en el crecimiento de la economía lo que llevó a un deterioro en el resultado fiscal y tal retroceso no fue causado por un aumento descontrolado del gasto. Veamos.

En primer lugar, los datos fiscales son claros al demostrar que la caída del resultado primario en los años recientes se dio mucho más a causa de la caída de la recaudación que por el aumento del gasto. Por su parte, el gobierno golpista e ilegítimo de Michel Temer agravó la crisis fiscal, subestimó las razones de la crisis económica y de la crisis por ellos creada.

Como puede verse en la tabla que sigue, en los gobiernos Lula y FHC hubo un fuerte aumento de la recaudación líquida, aumento de 3,8 puntos porcentuales del PBI en el gobierno de Henrique Cardoso y 2,0 p.p. en el gobierno de Lula. En el gobierno de Dilma, hubo una caída de 2,4 p.p.

Por lo tanto, aunque con un crecimiento mucho menor de los ingresos en el gobierno de Dilma, que en los dos gobiernos anteriores, principalmente, si retiramos el efecto del pago de los pasivos impuestos por el TCU, en 2015 (R$ 55 mil millones, casi 1% del PBI), se observa que el resultado primario menor se debió a la caída de la recaudación.

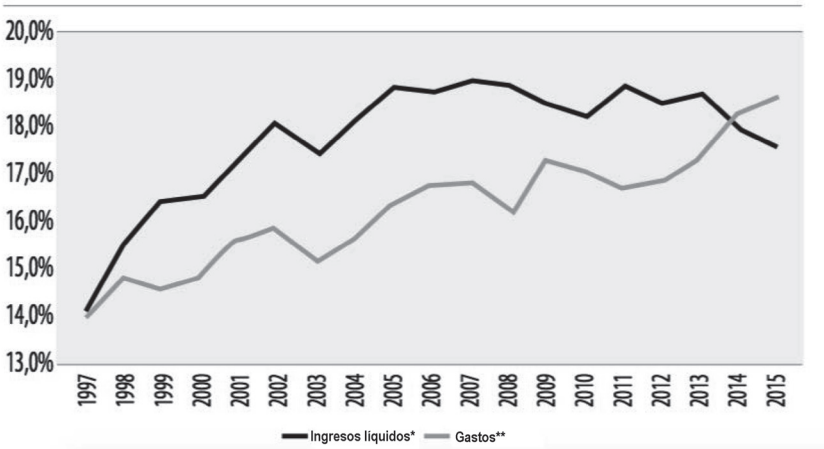
**Tabla N° 1**
Resultado primario de gasto e ingresos (% del PBI)

| Año | Resultado primario | Gasto | Gasto sin pasivos | Ingresos líquidos |
|---|---|---|---|---|
| 1997 | -0,2% | 14,0% | 14,0% | 14,2% |
| 2002 | 3,2% | 15,9% | 15,9% | 18,0% |
| 2010 | 2,6% | 18,1% | 18,1% | 20,0% |
| 2015 | -2,0% | 19,5% | 18,6% | 17,6% |
| Abril de 2016 | -2,5% | 20,1% | 19,2% | 17,8% |

Fuente: STN.

En el gráfico siguiente, puede verse que, de 2005 a 2013, el ingreso líquido del gobierno federal (o sea, ya descontadas las transferencias) quedó prácticamente estable, en 19% del PBI. Por otro lado, los gastos primarios federales también permanecieron prácticamente estables, en torno de 17% del PBI, entre 2006 y 2013. Solo a partir de 2014 se comienza a observar un cambio más fuerte en la tendencia de ambas series. En la serie siguiente, descontados los pasivos de 2015 y las operaciones con la Petrobras en 2010, los gastos aumentaron en el entorno del 19% y los ingresos líquidos cayeron a algo próximo a 17,5.

**Gráfico N°13**
Ingresos líquidos y gasto primario (% del PBI)




* Retira el efecto de la Cesión Onerosa en 2010.
**Retira el efecto de la capitalización de la Petrobras en 2010 y del pago de pasivos en 2015.
Fuente: STN.

Esta trayectoria se explica por el hecho de que en momentos de contracción económica, los gastos, por tener una estructura relativamente rígida, mantienen su crecimiento real, pero la recaudación, los ingresos, tienden a caer más que el PBI.

Este cambio en el comportamiento de los ingresos y del gasto puede ser observado a partir de la crisis de 2008. Hasta ese momento, el crecimiento real promedio de los ingresos fue superior al del gasto, garantizando las condiciones para la obtención del resultado primario positivo, logrado desde 1999.

A partir de la crisis, esta tendencia se invirtió, con los ingresos líquidos creciendo un poco menos que el gasto. En los últimos años (2014 y 2015), sin embargo, se acentúa y el gasto, a pesar de haber tenido un crecimiento real muy por debajo de los años anteriores, creció muy por encima de los ingresos, que cayeron en términos reales. A partir de entonces, era necesaria la aprobación de un aumento de los ingresos, en especial de aquellos que inciden sobre la desigualdad, como por ejemplo, la tributación de las transacciones financieras, los intereses sobre el capital propio y la vuelta de la tributación sobre los dividendos.

*EL DESPILFARRO Y LA EXONERACIÓN FISCAL*

Definitivamente, las causas de la profundización de la crisis no están en la elevación de los gastos públicos. El ritmo de expansión de los gastos fue inferior en los años 2011-2014, comparados con períodos anteriores. En 2015, la tasa de crecimiento del gasto fue una de las menores de la serie.

El cambio que ocurrió en la política fiscal en el período 2011 a 2014 no se dio propiamente en el volumen de gasto, sino en su composición. En el primer bienio, el espacio fiscal fue usado ampliamente para expandir las inversiones públicas, que crecieron a un promedio anual de 21,4%. En el segundo bienio, las inversiones permanecieron estables y crecieron los gastos con subsidios y exoneraciones tributarias, de acuerdo con la evaluación de que era importante estimular las inversiones privadas

**Tabla N° 2**

Tasa promedio anual de crecimiento de los ingresos y del gasto primario (%)

| Año | Ingresos totales | Transferencias | Gasto total | PBI |
|---|---|---|---|---|
| 1999-2002 | 6,5 | 9,1 | — | 2,4 |
| 2003-2006 | 4,8 | 5,6 | 5,0 | 3,5 |
| 2007-2010 | 3,7 | 3,0 | 5,3 | 4,7 |
| 2011-2014 | 1,7 | 2,7 | 3,7 | 2,2 |
| 2015 | -5,9 | -5,2 | -2,5 | -3,8 |

Como las inversiones privadas no retornaron como era esperado, las exoneraciones tributarias, en este contexto, servían más para que las empresas recuperasen márgenes de ganancia que para ampliar el empleo y la capacidad productiva. Además de ello, el monto de exoneraciones previsto en las leyes enviadas por el ejecutivo fue extremadamente ampliado en el Parlamento, ocasionando una pérdida fiscal mayor que la prevista. Al mismo tiempo, el levantamiento de los vetos presidenciales había sido, por primera vez, adoptado por el Congreso, tornando irreversible la aprobación de ciertas medidas de beneficios.

El crecimiento del consumo interno, a su vez, perdió fuerza, como resultado de la elevación del coeficiente de importación y de la desagregación de las cadenas productivas en la economía brasileña, luego de años de cambio valorizado. Esto redujo la capacidad de la inversión y del consumo de expandir la demanda interna.

La consecuencia de la combinación de las restricciones al consumo, de la reducción de la inversión pública y de la no respuesta de la inversión privada, y la reversión del ciclo de los *commodities*, reforzado aún por los afectos del avance de la Operación *Lava Jato*, y sobre

todo, por la ampliación de la crisis política, fue una abrupta caída de la inversión. En este escenario, la crisis política asumió el papel fundamental de acelerador del bloqueo a cualquier solución, inviabilizando las medidas necesarias. De este modo, la caída de la inversión llevó a un círculo vicioso de detracción del empleo, de los Ingresos y del PBI, con impacto negativo en la recaudación.

**LA CRISIS POLÍTICA: PARÁLISIS DEL PARLAMENTO, POLÍTICA DEL CUANTO PEOR MEJOR E IMPEACHMENT**

El esfuerzo fiscal, en 2015, fue del orden de los R$ 134 mil millones, el 2,3% del PBI. Entretanto, no fue suficiente para hacer frente a la frustración de ingresos y a la elevación de los gastos, tanto los obligatorios como los generados por el parlamento. El tamaño del déficit es resultado del boicot sistemático, orquestado por la oposición golpista, a las medidas legislativas propuestas por el gobierno, lo que contribuyó, y mucho, para amplificar el impacto de la crisis política sobre la economía y, así, sobre las cuentas públicas.

Para que se pueda dimensionar la rapidez de la progresión de la crisis —a lo largo del final de 2014, durante 2015 y hasta abril de 2016— es oportuno evaluar la evolución de los parámetros económicos.

En diciembre de 2014, la expectativa de crecimiento del PBI era de 0,8%. En junio de 2015, la expectativa ya era de caída de 1,5 %. Al final del año, la expectativa de caída del PBI era de 3,7%.

El principal factor que lleva a ese acelerado deterioro es la crisis política, que tuvo profundo impacto en la economía y en la sociedad. Sin duda, Brasil sufrió, en este período, la mayor y más premeditada desestabilización política de nuestra historia democrática. Se manifestó en varias dimensiones, a saber: en la llamada política del "cuanto peor, mejor", o sea, en las pautas bomba, que fueron el deliberado y sistemático aumento de los gastos públicos impuesto por la Cámara; en el boicot a la discusión legislativa del aumento de los ingresos, como fue el rechazo a siquiera analizar la propuesta de tributación sobre las transacciones financieras, así como la derrota en el cambio de la legislación de los intereses sobre el capital propio, entre otras medidas y en la total paralización de la Cámara Federal, desde el inicio de 2016 hasta la votación de la aceptación del *impeachment*.

Es importante resaltar que la propia amenaza y después los sistemáticos pedidos de *impeachment* anunciados e iniciados por la oposición golpista, paralizaron la economía del país: no hay decisiones de inversión durante períodos de profunda inestabilidad política.

Evidentemente, esas propuestas se contradecían claramente con la necesidad de reequilibrio fiscal. Se obturó así, deliberadamente, al buscar la desestabilización del gobierno, la discusión de

las medidas enviadas por el Poder Ejecutivo y, de esta forma, la salida de la crisis.

Si las medidas propuestas por el Poder Ejecutivo no tuviesen su tramitación y aprobación bloqueadas por el entonces presidente de la Cámara y su grupo integrado por los actuales ocupantes de Planalto, Brasil seguramente estaría hoy en otra situación económica y fiscal.

Probablemente, las fuerzas políticas golpistas favorables a la destitución de la presidenta Dilma Rousseff, sin la crisis política, no habrían tenido el ambiente propicio y necesario para la articulación de la apertura, la admisibilidad y el procesamiento del pedido fraudulento de *impeachment*, pues la insatisfacción de la sociedad no hubiera tenido la misma intensidad.

No es posible comprender la crisis económica que asola Brasil desde 2015, sin tomar en cuenta la inestabilidad política aguda que, desde la relección de la presidente Dilma en 2014, caracterizó el ambiente en que ocurrieron las inversiones y la producción de bienes y servicios.

En aquellos momentos, no fue necesario discutir y aprobar una mejor propuesta para el país. Lo que se pretendió obsesivamente fue el desgaste del gobierno, sin importarle a la oposición golpista los resultados dañinos de esta cuestionable acción política para toda la población.

Vamos a recordar que dos meses después de la elección, el *impeachment* de la presidenta de la República pasó a ser abiertamente discutido por los sectores en el Congreso, para quienes estaba franqueado el acceso a los medios de comunicación para vehicular sus posiciones, a pesar de la evidente improcedencia de los motivos señalados para justificar ese movimiento radical.

De ese modo, a pesar de la fragilidad de los argumentos utilizados por sus defensores, la eventual posibilidad de *impeachment* de la presidenta de la república permaneció como asunto central de la agenda política y periodística durante todo el período del segundo mandato presidencial.

En ese ambiente de turbulencias e incertezas, es natural que el sector empresarial adoptase una postura conservadora, resistiéndose a aplicar recursos propios o de terceros en emprendimientos productivos. Gracias a lo cual, la vida económica del país quedó paralizada, a la espera de momentos más seguros para que se pudiesen realizar inversiones. Se pagaron menos salarios, se adquirieron menos insumos y se realizaron menos inversiones, provocando una reducción de la demanda por bienes y servicios. Comenzó a alimentarse así un espiral negativo.

En otras palabras: el riesgo constante fue provocado por el activismo de una porción considerable de la oposición política golpista, sus aliados mediáticos, empresariales y la acción de parte de las cor-

poraciones judiciales, que con la Operación *Lava Jato*, en la forma en que fueron conducidas las investigaciones, sin la cautela necesaria para la preservación de las empresas y los empleos, prácticamente destruyó la mayor parte de las empresas de ingeniería nacional implicadas en las denuncias. En estas condiciones, esta operación terminó siendo un elemento adicional para la retracción de la inversión y para la profundización de la crisis económica. El clima de inestabilidad general creado por los golpistas dio fundamento al *impeachment* y es consecuencia de la crisis política que, nada tiene de espontánea, pues fue planeada. No fue la crisis económica la que produjo la inestabilidad política, sino la crisis política la que acentuó e impidió la superación de la crisis económica generando las condiciones para el *impeachment*.

El conjunto del proceso, en realidad, solo fue posible por medio de un ataque abierto a la democracia brasileña, pues la democracia había permitido que derrotásemos durante cuatro elecciones presidenciales consecutivas al proyecto ultraconservador del neoliberalismo al estilo brasileño. Iniciado en el gobierno de Collor de Mello y profundizado en el gobierno de Henrique Cardoso, el programa neoliberal es interrumpido por la llegada de Lula en 2003.

En *La doctrina del choque: la ascensión del capitalismo de desastre*, Naomi Klein (2008) destaca que los teóricos y políticos adeptos al neoliberalismo abogan por el uso de las crisis para imponer medidas impopulares. En nuestro caso, la crisis económica y política, al provocar el *impeachment*, fueron la oportunidad ideal para el retorno del recetario neoliberal. Las crisis fueron propicias para el avance o el establecimiento del neoliberalismo al romper las resistencias a las reformas neoliberales que de otra forma jamás habrían sido permitidas por medio de elecciones democráticas. Como afirma el padre del neoliberalismo, Milton Friedman:

> Solamente una crisis —real o presentida— produce un cambio verdadero. Cuando la crisis acontece, las acciones que son tomadas dependen de las ideas que están a disposición. (…) Y desarrollar alternativas a las políticas existentes, mantenerlas en evidencia y accesibles hasta que lo políticamente imposible se haga políticamente inevitable.

Lo políticamente imposible por medio de elecciones libres y directas se volvió lo políticamente inevitable por medio del *impeachment*.

**LA MEDIDA DE LOS IMPACTOS**

Medir el impacto de esos choques externos y el cambio de escenario internacional es una tarea casi imposible y los cálculos, por mejores

que sean, asumen determinadas hipótesis y deben ser tomados con pinzas, o sea, apenas como como indicativos. Una métrica bastante interesante fue utilizada por Bráulio Borges (Blog de Ibre-FGV, 8/9/2017).

En el debate con el pensamiento ortodoxo y neoliberal, que imputa al intervencionismo estatal la gran responsabilidad por la crisis, el primer argumento utilizado por el autor es el de que la desaceleración durante el período fue generalizada, principalmente en los países productores y exportadores líquidos de *commodities*. No fue algo exclusivo de Brasil. El segundo argumento se refiere a factores internos, más precisamente a la explosión de los precios de la energía eléctrica, un insumo de uso general.

Luego de exhaustivos cálculos, en los que se compara el desempeño brasileño con varios grupos de países, y también la medición de los efectos de la elevación de los costos de la energía, el autor concluye: "Con eso, reitero mi evaluación del post original: entre el 40% y el 60% de la desaceleración del crecimiento brasileño entre 1999-2011 y 2012-2017 puede ser atribuido a factores exógenos, internacionales (en mayor medida) y los domésticos. Afirmo por lo tanto que por lo menos un 50%."

El segundo gobierno de Dilma, frente a este cambio radical de escenario, cambió el perfil del equipo económico y el nuevo equipo de hacienda adoptó, a lo largo de todo el año 2015, una gestión fiscal ortodoxa. Este viraje brusco en la política fiscal fue acompañado de una política monetaria también contraccionista, a causa del impacto del choque externo en el cambio y de los precios de la energía y los alimentos afectados por la sequía, que presionaron la inflación. El nuevo equipo económico promovió un choque de precios administrados, que agravó la fuerte aceleración inflacionaria y el Banco Central promovió una elevación extremadamente agresiva de la tasa básica de interés, desde el final de 2014, que llegó a 14,25% en la tasa Selic, agravando la delicada situación fiscal y la fuerte desaceleración de la economía. Estos movimientos, de las políticas fiscal y monetaria, en un cuadro de agravamiento de la crisis internacional, fragilizaron la base social y política de apoyo al gobierno y deterioraron aún más la gobernabilidad. El gobierno perdió la confianza de una porción importante de su base de sustentación política.

La intención política del *impeachment* se fundó en una excusa jurídica, una interpretación inédita y única de los problemas fiscales, fuertemente influenciada por la crisis económica, que ya había ocurrido en casi todos los gobiernos anteriores y continúa ocurriendo, incluso con estados y municipios en todo el país, hasta en el propio 2017. Entretanto, en el caso de la presidenta Dilma fueron definidas,

sin ningún precedente jurídico específico, o acaso un alerta previo por parte de los órganos de control, como "crímenes de responsabilidad" (Messias, 2017).

Era imprescindible, sin dudas, criminalizar las políticas anticíclicas, porque son la antítesis de las propuestas del *mainstream* de austeridad a cualquier precio. De allí que la salida neoliberal, con ajuste fiscal permanente, retiro de derechos y reformas agresivas, son presentados por los economistas y por los medios patrocinadores del golpe como único camino posible para superar la crisis.

El hecho es que el impeachment profundizó e precipitó al país en una crisis de mayor duración y profundidad. Brasil está sumergido en un escenario de gran retroceso político, económico y social, con el golpe caminando para un impasse por varias razones:

1. Está cada vez más clara la gravedad de las denuncias de corrupción que envuelven al gobierno y sus principales jefes;
2. La estrategia principal del gobierno consiste en colocar el peso brutal de la crisis sobre los hombros de los más pobres, de la clase media y de los trabajadores;
3. Está claro que el principal objetivo era imponer rápidamente el mayor retroceso económico, social, ambiental, cultural, geopolítico y civilizatorio, por medio de medidas que jamás serían aprobadas por el voto. Medidas que abren camino para el más feroz neoliberalismo;
4. Son evidentes las falacias contenidas en las profecías de los medios pregonando una reactivación rápida de la economía. La promesa de rápida recuperación luego de retirar al gobierno del PT mostró que era una mentira orquestada y con amplia repercusión mediática. El desempleo se agravó y la siempre inminente salida de la crisis jamás se concreta;
5. Resulta evidente que la estrategia de corte de gastos, sin ingreso de impuestos sobre los más ricos, no va a recuperar las cuentas públicas que se deterioran en forma acelerada, con déficits crecientes, y que no están siendo saneadas de ninguna forma.
6. Es clara la doble moral de la austeridad golpista al ser plenamente justificado el abandono del corte de gastos, tanto al comprar abiertamente parlamentarios con el objetivo de garantizar reformas impopulares, como al comprar el apoyo político para garantizar la impunidad presidencial. Cada día, por ello, el golpe queda más claro.

7. Es visible que la consecuencia del golpe fue el profundo debilitamiento político del PSDB, la desmoralización del PMDB y el surgimiento de un espectro conservador de la extrema derecha, alimentado por el clima de intolerancia.

**DESMONTAJE: LA ORTODOXIA FISCAL PERMANENTE Y EL RETORNO A LA AGENDA NEOLIBERAL TARDÍA**

En seguida del *impeachment* sin crimen de responsabilidad, el gobierno golpista ilegítimo de Temer inició el encuadramiento geopolítico del país en la dimensión económica, social y política del modelo neoliberal. Implantó la ortodoxia fiscal permanente.

- Esos dos procesos fragilizan al Estado y sus instrumentos de impulso al desarrollo, comprometen las políticas sociales, precarizan y desestructuran el mercado de trabajo y profundizan las desigualdades y la exclusión social. Las principales iniciativas fueron las siguientes:
- Congelamiento de los gastos primarios, inclusive en salud y educación, por 20 años (Enmienda Constitucional Nº 95, aprobada en diciembre de 2016).
- Devolución anticipada de los préstamos al BNDES, que contribuyó para una contracción de 84% en la oferta de crédito del banco;
- Reforma laboral con un retiro de centenas de derechos, fragilización de las organizaciones sindicales y tercerización sin límites, incluyendo las actividades afines.
- Restricciones crecientes a las inversiones públicas, mediante la disminución de los financiamientos o por la contracción de los ingresos presupuestales.
- Reforma previsional, con un proyecto que penalizaba fuertemente a los trabajadores más pobres.
- Una política de precios de los combustibles de alineamiento automático con los precios internacionales, que solo en el gas de cocina prácticamente duplicó el valor de la garrafa.
- Privatizaciones generalizadas, en especial de estructuras importantes de la Petrobras, bloques del *pré-sal* y el proyecto de privatización de la propia Eletrobras;

El gobierno de Temer nació marcado por la traición y por la ilegitimidad, profundizadas por las graves denuncias de corrupción que

alcanzaron al presidente y a parte considerable de su gabinete ministerial. En esas condiciones, el gobierno está marcado por la paradoja: la paradoja de Temer. Es decir, cuanto más impopular es, más impopular aún debe ser, porque su base de sustentación es exclusivamente el "mercado". Por eso se dedica a implementar una política fiscal ortodoxa y permanente y una agenda neoliberal que fragiliza el Estado, compromete instrumentos fundamentales al desarrollo y afronta la soberanía nacional.

### TECHO DECLINANTE DE LOS GASTOS PRIMARIOS Y DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS (ENMIENDA CONTITUCIONAL Nº 95, DICIEMBRE DE 2016)

El ajuste fiscal ortodoxo y permanente, como condición necesaria para el crecimiento económico, es un total contrasentido con toda la literatura y la evidencia empírica de la historia económica. Pero el gobierno golpista ya aprobó la Enmienda Constitucional Nº 95/2016, que impone un techo declinante para los gastos primarios y, consecuentemente, una reducción gradual, por los próximos 20 años, entre 2017 y 2037, del tamaño y del papel del Estado. Las proyecciones, a lo largo de este período, son de una reducción de la participación de los gastos primarios de un 20% del PBI a cerca de un 12%. La ortodoxia fiscal del golpe y la EC 95 no se sustentan. Las transferencias del BNDES al tesoro nacional taparon provisoriamente el agujero fiscal en 2016 y 2017. La rigidez fiscal fue flexibilizada en estos dos años, antes de las exigencias plenas de la EC 95 a partir de 2018. Es por ello que las áreas económica y jurídica del gobierno golpista ya discuten la flexibilización de la regla fiscal de oro que estaba en la Constitución, donde se establece que la deuda pública no puede financiar el costo del Estado.

La constitucionalización de la política de ortodoxia fiscal, que imposibilitará al gobierno federal de actuar de forma contracíclica por los próximos 20 años, es algo inédito en la economía mundial. El segundo gobierno de Dilma proponía un ajuste de corto plazo que, aunque cuestionable, jamás puede ser confundido con la eternización de la ortodoxia fiscal y el desmontaje del Estado y las políticas públicas patrocinadas por el gobierno golpista de Temer.

Por otra parte, la EC 95 incorporó un conjunto de medidas, como la reducción de las vinculaciones constitucionales mínimas en salud y en educación, revocando en la práctica los pisos constitucionales. De este modo, cualquier ganancia de recaudación no deberá ser más aplicada en esas dos áreas prioritarias y no existe más piso que vincule los ingresos fiscales de la Unión. Todas las demás áreas sociales también serán fuertemente afectadas.

Sin ninguna duda, las inversiones públicas serán las más penalizadas. Justamente estas, que son un instrumento indispensable para una política anticíclica y para el retorno del crecimiento.

El IBGE acaba de divulgar datos sobre la pobreza, según los cuales hubo un aumento de 53% de la población expuesta a la situación de pobreza extrema, representando un aumento de 8,6% millones de brasileños y brasileñas en esas condiciones, o sea, sobreviviendo con menos de un cuarto de salario mínimo entre 2014 y 2016.

Es evidente que, en 2017, ese cuadro continúa agravándose. Entretanto, el gobierno golpista continúa reduciendo el espacio de las políticas republicanas en el presupuesto para dar aún más lugar al fisiologismo parlamentario. Lo más grave son los severos cortes en el presupuesto federal para las áreas sociales, que afectarán fuertemente a las poblaciones más vulnerables[26].

El gobierno golpista atendió a las exigencias de los sectores de la bancada ruralista con el recorte presupuestal que afectará duramente la agricultura familiar, los movimientos sociales del campo y las poblaciones tradicionalmente más vulnerables.

Los servidores públicos y todas las esferas también se verán fuertemente afectadas con el fin de los reajustes de salarios, las restriccio-

---

26 El Bolsa Família sufrió un corte de R$ 1 mil millones en el presupuesto para 2018. Los programas y políticas públicas para la reforma agraria y la agricultura familiar, para los pueblos indígenas y las comunidades tradicionales sufrieron cortes profundos. En algunos casos quedaron sin ninguna previsión presupuestal. Como ejemplos, podemos considerar aún otros valores para la agricultura familiar y la reforma agraria, como los recursos para la adquisición de tierras para la Reforma Agraria que tuvieron un recorte de R$800 millones en 2015 a R$84 millones en 2018; la asistencia técnica para asentados de la Reforma Agraria cayó de R$356 millones a R$ 19,7 millones; el Programa de Educação para os Assentados da Reforma Agrária (Pronera) tuvo una reducción de R$ 32,5 millones a R$ 9,5 millones; la concesión de créditos para familias asentadas cayó de R$946 millones a R$ 266 millones; el crédito para estructuración y organización de unidades productivas cayó de R$ 54,7 millones a R$ 5,6 millones, la promoción y el fortalecimiento de la agricultura familiar cayó de R$83 millones a R$ 27,3 millones; los recursos para el desarrollo sustentable en territorios rurales cayó de R$ 372 millones a R$ 78 millones; en cuanto a los tanques de agua, la caída fue de R$ 268 millones a R$ 40 millones; en la distribución de alimentos para poblaciones tradicionales y específicas hubo una disminución de R$ 78 millones a R$ 24 millones; en la beca verde, el corte fue de R$ 101 millones a cero; los recursos para la mitigación y adaptación a los cambios climáticos cayeron de R$ 22 millones a R$ 7 millones; el presupuesto para el Minha Casa, Minha Vida Rural cayó de R$ 977 millones a R$ 267 millones; para indemnización de las comunidades quilombolas los ingresos cayeron de R$ 29,5 millones a R$ 2,8 millones; para demarcaciones y fiscalizaciones en tierras indígenas la caída fue de R$ 78 millones a R$ 41 millones, etc. Fueron pocos los programas sociales que mantuvieron su presupuesto. En algunos casos aislados y de bajo impacto, algunos pocos programas tuvieron un aumento marginal de recursos, por la presión de las bancadas de la oposición.

nes a la progresión en la cerrera y la inviabilidad de nuevos concursos de ingreso en el servicio público federal.

**CAÍDA DE LOS FINANCIAMIENTOS PÚBLICOS A LA INVERSIÓN**

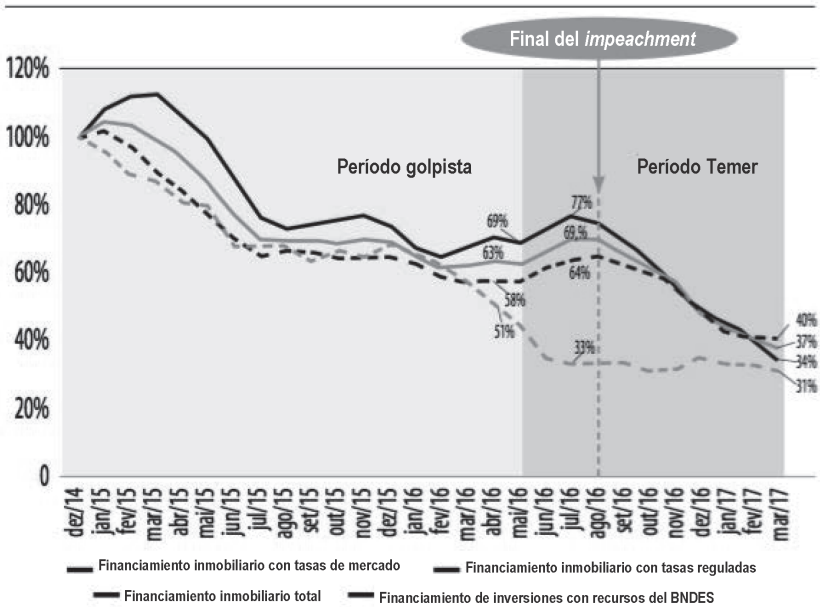
Una de las principales razones para el agravamiento de la recesión económica es la caída del financiamiento a las inversiones, que comenzaron a acontecer en la construcción del golpe y de acuerdo con la política del "cuanto peor, mejor". La gestión de Eduardo Cunha llegó a impedir la instalación de las comisiones de la Cámara de Diputados desde el inicio del año y hasta la votación del *impeachment* en mayo de 2016, inmovilizando totalmente al gobierno federal. El gobierno golpista de Temer profundiza ahora ese proceso de corte en las inversiones y los financiamientos públicos. En promedio, la caída en el financiamiento a la inversión fue de 76% desde el inicio del golpe.

Los financiamientos inmobiliarios a tasas de mercado, en este corto período, cayeron a un increíble 65%. Los financiamientos inmobiliarios a tasas subsidiadas, básicamente *Minha Casa, Minha Vida*, cayeron un 27 %. El financiamiento inmobiliario total cayó un 46%, en el primer año del gobierno golpista. Como la construcción civil es uno de los principales generadores de empleo en el área urbana, eso ayuda a explicar la elevación tan rápida del desempleo.

La situación del crédito dirigido a la inversión productiva es aún peor que la del crédito dirigido a la vivienda. En Brasil, este tipo de financiamiento se realiza principalmente por el BNDES. Esta caída impresiona, en especial, porque ya venía de una base muy reducida. Abajo, respectivamente, la tabla y el gráfico sobre la reducción del crédito a la inversión en Brasil desde el inicio del golpe.

Las razones para caídas tan acentuadas en el crédito habitacional y del BNDES derivan del aumento de los intereses con el cambio en la TJLP, del ajuste presupuestal y de la reducción de los recursos disponibles para el crédito dirigido. Esta reducción de los recursos disponibles se alió a un aumento de las restricciones a los tomadores de crédito dirigido, en particular para los ciudadanos más humildes en el programa *Minha Casa, Minha Vida*.

**Gráfico N°14**
Crédito dirigido (diciembre de 2014 = 100% - Promedio móvil de 6 meses)




Fuente: Banco Central.

El actual gobierno está transfiriendo, desde 2016, cerca de R$ 100 mil millones de recursos del BNDES al Tesoro Nacional en un procedimiento que claramente viola la Ley de Responsabilidad Fiscal, comprometiendo totalmente la capacidad de financiamiento a las inversiones de largo plazo de la economía. El cambio en la TJLP, por medida provisoria, además del impacto inmediato en la elevación de los intereses, establece una lógica pro-cíclica, limitando el crédito público para el enfrentamiento de crisis futuras. El actual gobierno acabó, en algunos casos, o redujo, en otros, la exigencia de contenido local en los equipamientos financiados por el BNDES. En el cómputo general, los financiamientos cayeron un 50%, disminuyendo el esfuerzo de internalización de las inversiones.

Una dimensión emblemática de la política de retroceso y desmontaje fue, como ya mencionado, el fin del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el corte ya realizado de 44% del presupuesto en C, T&I, que debe profundizarse en 2018, comprometiendo los proyectos prioritarios e inviabilizando muchas investigaciones y proyectos en marcha.

Además de esas medidas restrictivas, el Ministerio de Hacienda también anunció varias otras "reformas liberalizantes", entre las cuales podemos destacar:

- un modelo de concesiones con altos retornos para el concesionario y alto costo para la población;
- fin de las políticas de contenido local, como los márgenes de preferencia en las compras gubernamentales y horizontalización y globalización de los requisitos de contenido local en el sector del petróleo y del gas;
- creación de la TLP y descapitalización, con reducción del papel del BNDES;
- empresas estatales gerenciadas exclusivamente con la lógica privada, sin ningún compromiso con el interés público; y
- papel del Estado como mero regulador del sistema privado.

**EL RETIRO DE DERECHOS Y LA PRECARIZACIÓN DE LAS RELACIONES DE TRABAJO.**

La primera alteración importante en las relaciones de trabajo fue la aprobación del Proyecto de Ley Nº 4.302/1998, convertido en Ley en el 13.429/2017, de tercerización irrestricta, que ha de afectar acuerdos laborales negociados y conquistas adquiridas. La tercerización existe hace más de 40 años y podría ser perfeccionada. Pero ahora, está totalmente liberada, inclusive en las actividades afines.

Datos de la PNAD Continua del IBGE apuntan que Brasil registró, en noviembre de 2017, el menor número de trabajadores con "carteira de trabalho assinada" de toda la serie histórica iniciada en 2012, con la pérdida de cerca de 3 millones de puestos desde igual período de 2015.

Paralelamente, fue aprobada una "nueva" legislación laboral, que entró en vigor el 11 de noviembre de 2017. Esta reforma laboral, Ley Nº 13.467 de 13 de julio de 2017, establece el retiro o la flexibilización de decenas de derechos laborales previstos legalmente. Fueron preservados apenas los constitucionales.

De este modo, pasó a valer: la restricción del acceso a la justicia laboral, la negociación colectiva sin el límite de la protección de las leyes, la primacía de lo negociado sobre lo legislado y la autorización de la negociación directa para la supresión de derechos. La ley retira poderes, atribuciones y prerrogativas a los sindicatos y fragiliza la sustentación sindical de esas entidades representativas de los trabajadores.

Este conjunto articulado de retrocesos desmonta el derecho laboral y el sistema de protección judicial del trabajo. Entre las centenas de alteraciones en la legislación laboral están: vacaciones que pueden

ser fraccionadas y parcialmente pagadas como abono salarial, jornada de trabajo flexible e intermitente definida por el empleador, jornada de 12 x 36 horas, retiro de la jornada de trabajo en tiempo completo en la empresa que no esté directamente vinculado al trabajo propiamente dicho, flexibilización de los derechos laborales en el trabajo remoto, caducidad de los contratos de trabajo después del plazo negociado, despido negociado con pago de la mitad de los derechos existentes anteriormente, la multa por daños y acoso moral será proporcional al salario y limitada a un techo, flexibilización del trabajo de mujeres gestantes o lactantes en lugares insalubres, revocación de varios otros derechos y rebajamiento de los contratos de trabajo.

En síntesis: la reforma retira de la legislación laboral el carácter de norma de orden público e irrenunciable de protección del trabajo, que estaba vigente desde la promulgación de la Consolidación de las Leyes Laborales (CLT) de 1943[27].

Lo que está siendo adoptado es un desmontaje de la legislación protectora; no su "modernización". Nada semejante ocurrió en el pasado, ni siquiera en el período de dictadura militar. Estos cambios violan las Convenciones 87,98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El escenario proyectado por esta nueva legislación apunta hacia un acelerado y generalizado proceso de precarización del trabajo, disminución de la negociación colectiva, con grandes retrocesos en los derechos conquistados históricamente. Por ello, Brasil, en 2017, fue incluido en la "lista larga" de los casos de la Comisión de Normas de la OIT, que analiza las violaciones de compromisos internacionales, en lo relativo al cumplimiento de las convenciones de ese organismo mundial.

En realidad, esta reforma laboral es extremadamente regresiva y busca apenas reducir el valor del trabajo y colocar los costos de la crisis sobre las espaldas de los trabajadores, especialmente sobre las de los menos calificados. La reforma laboral y la reforma previsional del gobierno de Temer implican un desestructuración de mercado de trabajo y de Estado, con efectos nocivos amplios, capaces de alterar la propia capacidad de recuperación de la economía, al ampliar tanto el desempleo como los empleos informales e, incluso, dificultar el acceso al crédito y a los servicios públicos.

---

27 Cabe recordar que cerca del 75% de la CLT originaria ya había sufrido alteraciones a lo largo de más de 70 años de vigencia. Nuevas propuestas estaban en debate sobre el sistema de relaciones de trabajo, incluyendo la reducción de los costos de contratación del trabajo por las empresas, en especial la sustitución de la excesiva judicialización de los conflictos laborales por el fortalecimiento de la negociación y de los acuerdos colectivos. Pero no hubo diálogo o negociación para la implementación de este amplio retiro de derechos, disminución de los principios esenciales del derecho laboral y fragilización de la representación sindical de los trabajadores.

En lo que se refiere a la Seguridad Social, es importante considerar que es necesaria una reforma en la previsión social, pues de hecho el país está envejeciendo rápidamente. Los gobiernos Lula y Dilma buscaron hacer justes eliminando privilegios indebidos y promoviendo más justicia en el sistema previsional. Sin embargo, lo que el gobierno golpista está patrocinando son propuestas de reforma de la Previsión que incentivan la privatización del sistema y que penalizan a los trabajadores de bajos ingresos, sin eliminar las distorsiones y privilegios que aún permanecen.

O sea, además de promover la destrucción de los derechos laborales, el gobierno del golpe pretende destruir los derechos previsionales.

## EL AUSTERICIO Y LA INSERCIÓN INTERNACIONAL PASIVA Y SUBORDINADA

En menos de un año, el gobierno golpista de Michel Temer implantó un ajuste fiscal ortodoxo y permanente; endureció la inversión y el gasto público por dos décadas; aprobó reformas, como la de la tercerización que retiran derechos y promueven la precarización de las relaciones de trabajo; abandonó la soberanía en las decisiones sobre el petróleo y el *pré-sal*; privatizó reservas estratégicas; acabó y redujo, en algunos casos, con la política de contenido local; exoneró tributos y negoció las concesiones en el marco regulatorio del *pré-sal* de forma oscura, como reveló la documentación oficial del gobierno británico referente a la Shell y a otras empresas inglesas; dio inicio a la fragmentación y desnacionalización de la Petrobras; inició la privatización de la Eletrobras; abandonó inversiones estratégicas y descapitalizó y encareció el crédito del BNDES.

En conjunto, esas mesas medidas minan la capacidad de desarrollo del país y agravan la situación de las empresas, del empleo y de las familias. Además, tales medidas comprometen la perspectiva futura de desarrollo de Brasil y la propia soberanía nacional. De hecho, el golpe desencadenó una serie de acciones y medidas que colocan en jaque la soberanía, el patrimonio y el futuro de la economía nacional.

La venta, a precios risibles, de los yacimientos del *pré-sal*, sin la participación de la Petrobras como operadora única, elimina nuestra capacidad de internalizar las inversiones y de invertir en las negociaciones futuras, como era el intento de los gobiernos del PT. El fin de la política de contenido nacional genera desesperación y desempleo en vastos sectores productivos, especialmente en la industria naval. El impedimento del BNDES de prestar crea una grave traba al retorno de las inversiones. La ofensiva general contra el crédito público y los bancos públicos coloca un obstáculo prácticamente insalvable al retorno

del crecimiento, ya que la banca privada no va a sustituir al crédito público en una situación de inseguridad y de recesión.

El desmontaje de la política externa "altiva y activa", particularmente del Mercosur, de la Cooperación Sur-Sur y de los BRICS, empequeñece al país y destruye un mercado externo importante para nuestra industria. El retorno de las negociaciones para el uso de la base de Alcântra por los EUA, en los términos asimétricos propuestos por ese país, amenaza el proyecto de vehículo lanzador de satélites y el programa espacial brasileño.

La Operación Lava Jato, en las condiciones en que las investigaciones fueron realizadas, sin las debidas medidas de protección de empresas y empleos, destruye la mayor parte de las empresas de construcción civil pesada nacional.

Inclusive el territorio, base del Estado-Nación, está en peligro. La anunciada medida provisoria que permitirá la venta, en gran volumen, de tierras a extranjeros para "atraer inversiones" suscita dudas sobre el dominio que el país podrá preservar sobre varios recursos estratégicos, como energía, alimentos y agua.

La verdad es que todo esto demuestra que el golpe tiene como estrategia económica el crecimiento basado en la inversión privada extrajera, que esencialmente prioriza la adquisición de nuestros recursos naturales estratégicos (petróleo, tierras, agua, biodiversidad, etc.) y la privatización salvaje del patrimonio público. Esto demuestra también, que el golpe tiene como estrategia geopolítica colocar a Brasil, de nuevo, subordinado a la relación Norte-Sur.

En el fondo, es el retorno de la mentalidad heredada del Brasil colonia, que pasaría a hacer que el país se entregue a las "cadenas internacionales de valor", básicamente como productor de *commodities* para las metrópolis industrializadas o como huésped de "maquilladoras", como es el modelo implantado por Méjico. En el fondo, el golpe vino para vender a Brasil.

Se trata de un modelo inviable, incapaz de retomar un nuevo ciclo de desarrollo.

El gobierno de Temer, junto con sectores importantes de los medios de comunicación que apoyaron al golpe, alegaba que luego de la salida de la presidenta, la economía se recuperaría inmediatamente, gracias al choque de confianza, con el retorno del crecimiento y la reducción del desempleo. Más tarde, según la campaña mediática, sería suficiente con aprobar las EC 95/2016 para recuperar la confianza y retomar el crecimiento.

Sin embargo, no hay, en el escenario próximo, ningún espacio para la recuperación de un crecimiento acelerado y sostenido. Paralelamente, observamos el desmontaje de políticas sociales esenciales

para la inclusión social, para el combate a la pobreza y para la reducción de la desigualdad.

Esta estrategia impedirá el retorno del crecimiento sustentable, manteniéndonos presos a un círculo vicioso en el cual los recortes en los gastos empeoran el resultado fiscal, pues reducen la capacidad de recaudación.

Esta política no dio resultado en ningún lugar del mundo. Basta observar el caso de Grecia, que sufrió siete años de profunda depresión, o hasta el ejemplo de nuestra propia historia reciente, a lo largo de la llamada década perdida.

## LÍMITES DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

El golpe primero prometió un choque de confianza en los mercados financieros que aseguraría el retorno del crecimiento. Después, el retorno resultaba depender de la aprobación de los retrocesos y de los retiros de derechos, como la EC 95, la tercerización, la reforma laboral y las privatizaciones. Aún está en la agenda la reforma previsional.

Pero era evidente que la ortodoxia fiscal permanente, el recorte drástico en el financiamiento público, la retracción en las inversiones públicas y los recortes en los gastos sociales no asegurarían el retorno del crecimiento de forma sustentable.

La excepcional zafra agrícola en 2016, fuertemente determinada por la mejora en el régimen de lluvias y la constante política de crédito agrícola en los gobiernos Lula y Dilma, una relativa recuperación en el precio de los *commodities*, la aceleración del comercio internacional, el reajuste del salario mínimo y la liberación del FGTS, en el inicio del año, explican una ligera mejoría, especialmente en los dos primeros trimestres de 2017.

A pesar de ello, el costo del golpe fueron ocho trimestres de caída en la producción, la mayor recesión de la historia económica documentada del país y una caída del PBI per cápita aún más dramática, de 10,4% hasta el primer semestre de 2017. Después de esa tenue recuperación en el nivel de actividades, marcada también por un fuerte *carry-over* proyectado en 0,97% del PBI en 2017 y 0,24% en 2018, no existen elementos que puedan asegurar un retorno propiamente dicho del crecimiento sostenido.

El consumo de las familias sigue muy bajo. Los datos de octubre fueron los peores desde 2006. Su nivel de endeudamiento es muy elevado y 61 millones de adultos siguen insolventes. El desempleo, que alcanzaba 6 millones de trabajadores en 2014, llegó a 14,2 millones en 2017. Hubo apenas una ligera mejoría en las tasas, después de un pico de 13,7%, a un 12,4% en octubre. Pero esa ligera mejoría fue acompañada de un deterioro estructural en el mercado de trabajo. Los traba-

jadores sin "carteira de trabalho" subieron de 41,4% en diciembre de 2014, a 44,2% en octubre de 2017.

Los principales componentes de la demanda agregada, como las exportaciones, el consumo de las familias, formado básicamente por los salarios y el crédito, y las inversiones privadas, siguen sin una reacción importante y consistente. El gasto y las inversiones públicas, que serían una variable autónoma, están totalmente aplanados por el ajuste fiscal ortodoxo y permanente de la EC 95, que será aún más severo en el año 2018.

El impacto favorable del reajuste del salario mínimo en el inicio del año pasado (2017), los gastos previsionales que están asociados a este mínimo y la liberación extraordinaria del FGTS no se repetirán. La crisis fiscal tiende a permanecer, agotados los efectos de la recaudación promovida por la repatriación de capitales y por el primer momento de un nuevo Refis. El golpe está profundizando la desigualdad social. Entretanto, los titulares de los diarios y el esfuerzo de los analistas de mercado alineados al golpe no consiguen disimular el cuadro de estancamiento y el hecho de que el golpe fue el gran responsable de la grave crisis recesiva. La política del golpe aumentó el costo económico y social de la crisis y no entregó la recuperación económica acelerada, que estuvo fuertemente presente en el discurso del gobierno y de sus aliados[28].

## EL ATAQUE A LA DEMOCRACIA Y LA FRAGILIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES

### EL GOLPE

El golpe afectó, además del mandato de la presidenta, la base de la institucionalidad del sistema presidencialista, en la medida en que derribó todas las conquistas sociales promovidas en los últimos 13 años. No vamos a extendernos, pero se trata de un completo desmontaje de las políticas sociales y de los programas y acciones del gobierno en todas las áreas importantes.

No se puede pretender la destitución de una presidenta de la República por razones "puramente" políticas para luego atender a las demandas del sector financiero y económico´ y de una agenda de or-

28 Relevamiento reciente de la LCA Consultores, con los datos de la PNAD Continua del IBGE, revela que el 10% de los que reciben los mejores salarios (cerca de 8,5 millones de personas), 2016, concentraban cerca del 39% de la masa salarial. En 2017, pasaron a concentrar un 41,1%, equivalente a R$ 774 mil millones En la otra punta, el 40% de los trabajadores ocupados con los menores salarios recibían, en 2016, el 14,1% de la masa salarial, en igual período de 2017, pasaron a recibir el 12,7%, equivalente a R$ 23,7 mil millones. La nueva legislación laboral y el techo fiscal declinante tienden a agravar esa tendencia de retroceso en le desigualdad social.

todoxia fiscal permanente y reformas neoliberales derrotadas en las urnas, en cuatro elecciones presidenciales sucesivas.

No se destituye a un jefe de Estado y de gobierno en el presidencialismo como se destituye un gobierno en el sistema parlamentarista. En un estado democrático de derecho no puede ser admitida la invocación de falsos motivos jurídicos para la destitución de un presidente de la República. Una casación de mandato presidencial legítimamente otorgada por la mayoría de la población, desatendiendo lo establecido en la Constitución, es una ofensa profunda a sus cimientos. Es una ruptura institucional. Es una violencia profunda y una histórica injusticia perpetrada contra el electo y contra la sociedad que lo eligió.

En honor a la verdad, el golpe de 2016 afectó profundamente el régimen democrático brasileño y abrió espacio para la arbitrariedad y el Estado de excepción, produciendo un ambiente extremadamente hostil para las libertades políticas e individuales, los derechos civiles y las conquistas sociales del sufrido pacto político de 1988. Lejos de ser un hecho aislado, el golpe mostró que el pensamiento autoritario en Brasil continúa vivo, actuante y dispuesto a desestabilizar a las instituciones políticas y a los pesos y contrapesos de un sistema democrático moderno aún en construcción.

Los elementos antecedentes del golpe ya indicaban que había algo podrido dentro de nuestra joven y aún imperfecta democracia, pero todos los signos fueron relativizados por el deseo difuso de negar que una semilla autoritaria o pro-fascista crecía en nuestro medio. Era impensable suponer que retrocederíamos en el camino democrático, pero los hechos revelaron gradualmente otra verdad.

Desde las fuertes manifestaciones de 2013, una porción de la élite brasileña comenzó a coquetear de forma más concreta con la idea autoritaria de sacar al PT del poder a cualquier precio. La caída de los índices de aprobación de todos los actores políticos fue la oportunidad para un ataque frontal y sistemático contra la administración Dilma Rousseff y el Partido de los Trabajadores (PT), buscando revertir la cuarta derrota sucesiva de la oposición en las elecciones de 2014.

Un breve vistazo en los diarios, noticiarios, revistas y otros vehículos de los medios tradicionales era suficiente para percibir una tendencia general de los formadores de opinión contra el gobierno. Los comentarios comenzaban a extrapolar las críticas normales de un ambiente democrático y, cada vez más, eran adjetivados para descalificar y deslegitimar al gobierno y al partido. En el mundo del "cuanto peor, mejor" de la opinión publicada, todo estaba mal, todo iba a empeorar y todo era culpa del gobierno petista.

El bombardeo sistemático de noticias y opiniones negativas sobre el gobierno consiguió crear un ambiente tóxico, que fue absorbi-

do cotidianamente por la sociedad, en la forma de un sentimiento de rechazo al gobierno del PT. La insatisfacción difusa de 2013, que el gobierno democrático supo respetar y con la cual pudo dialogar, fue siendo dirigida gradualmente a un discurso rabioso contra la presidenta Dilma, el PT y sus líderes.

Fue entonces que las operaciones policiales del Ministerio Público contra los líderes políticos crecieron. Fue en ese ambiente que los grupos ultra-radicales de derecha se constituyeron y fue en ese contexto que las elecciones de 2014 ocurrieron y, en seguida, los cuestionamientos al mandato de una presidenta electa legítimamente con 54,5 millones de votos. La insatisfacción difusa de 2013, por lo menos en una porción de la sociedad, fue transformada en algo inaceptable en el estado democrático de derecho ¡el odio! Odio contra el PT, odio contra la izquierda y odio contra todos los que piensan diferente.

Al contrario de lo que se esperaba, el resultado de las elecciones de 2014 no interrumpió esta escalada autoritaria de parte de la élite conservadora brasileña. En lugar de eso, la vitoria de la presidenta Dilma parece haber provocado aún más rabia y odio en la derecha radicalizada, que acabó prorrogando el ambiente electoral polarizado hasta el juicio del *impeachment*.

Como todo esfuerzo honesto para derrotar al adversario en el proceso democrático de las urnas fue en vano, otras tácticas, aunque más autoritarias, fueron utilizadas. El resultado electoral no fue aceptado y todos los recursos judiciales para impugnar el proceso democrático fueron activados, desde ridículas denuncias de fraude en las urnas, hasta la absurda auditoría sobre la confiabilidad de los resultados derivados del sistema electrónico.

La táctica adoptada estaba clara y se basaba en negar la legitimidad de las elecciones y del mandato de la presidenta electa. Lo que presenciamos fue la acción de la política saboteando a la economía y construyendo el golpe.

En este enredo el papel de la mayoría parlamentaria conservadora y opositora en la Cámara de los Diputados fue, como vimos, fundamental para la desestabilización del cuadro político brasileño. La composición de pautas bomba y el sabotaje a la agenda legislativa del gobierno de Dilma acabaron con el mínimo de previsibilidad del proceso político y llevaron al país a una profunda inestabilidad política, social y económica. Lo que era apenas una desaceleración coyuntural de la economía fue transformado en una profunda y prolongada recesión, que perdura hasta hoy.

Quedó claro desde el comienzo que, frente a la condena mediática y con independencia del contenido de las pruebas, el proceso iba a condenar a la presidenta Dilma por crimen de responsabilidad y, en

seguida, en una nueva fase del golpe, condenar al presidente Lula, el principal y más representativo líder del país, por cualquier causa.

Asociado a esto, estuvo también la ofensiva deliberada del mesianismo de parte del Ministerio Público y de la justicia contra el sistema político brasileño, especialmente contra algunos líderes y partidos, con especial foco en el PT. La sistemática destrucción de la legitimidad de las instituciones políticas no contribuyó al fortalecimiento de un estado democrático de derecho. Ella solo ofreció las condiciones ideales para que el autoritarismo y el odio avanzasen dentro de nuestra sociedad.

## EL ESTADO DE EXCEPCIÓN SELECTIVO

El vicepresidencialismo implantado luego del procesamiento de *impeachment* sin crimen de responsabilidad inauguró el estado de excepción que se estaba gestando. Los golpistas no movilizaron armas y tropas, pero consiguieron difundir la idea de que para enfrentar la crisis política y económica, era necesario utilizar la interpretación jurídica para flexibilizar reglas democráticas, relativizar garantías constitucionales, suprimir derechos sociales y reprimir duramente el pensamiento divergente.

O sea, para enfrentar la crisis era necesario "pausar la democracia", creando una situación excepcional, en la cual las reglas constitucionales pueden suspenderse o flexibilizarse.

Antes de consumar el golpe, se dijo expresamente que las reformas a enviar por el entonces vicepresidente solo podrían realizarse por alguien que no tuviese un compromiso con las urnas, ni en el pasado, ni en el futuro. Así se está dando. La mayoría parlamentaria construida para sustentar el mandato ilegítimo del actual presidente permite la suspensión y supresión de derechos fundamentales del ciudadano brasileño.

Lo que se observó en ese año post-golpe fue una sucesión de ataques contra derechos duramente conquistados por la sociedad brasileña. Entretanto, este ataque directo a los derechos sociales no podría mantenerse sin también un duro ataque a los derechos civiles y políticos del ciudadano.

La ola conservadora y el odio, que apoyó al golpe y da sustento al estado de excepción, crearon un ambiente extremadamente hostil hacia grupos minoritarios o marginalizados de la sociedad, como indígenas, *quilombolas*, movimientos sin tierra, movimientos sin techo, negros, mujeres, LGBTs, entre otros.

## LA CRIMINALIZACIÓN DE LA POLÍTICA Y LA CRISIS DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La crisis de los partidos y de los sistemas de representación está presente en muchas democracias. En Francia, cuna de la democracia mo-

derna, acaba de ser electo un presidente que fundó un nuevo partido para disputar la elección. En los EUA, Donald Trump, un *outsider* de extrema derecha con un discurso hecho a medida para engañar a los trabajadores desempleados, llegó al poder para sorpresa de muchos. En Inglaterra, el Brexit, algo impensable hace pocos años, fue confirmado en plebiscito. En parte de Europa, campea un descrédito creciente en la "política" y en los partidos tradicionales. Emergen aventureros "apolíticos", "nuevos políticos", nuevos partidos con viejas ideas y pseudo-soluciones "técnicas" para problemas políticos complejos.

Esta crisis mundial que impacta a muchas democracias y a la propia política es fruto, en gran parte, de la crisis económica mundial. Efectivamente, siempre que se da una gran crisis económica, intensa y persistente como la recientemente experimentada, la democracia y los sistemas de representación sufren considerable *stress*. En esas circunstancias, la capacidad de la política de absorber y arbitrar conflictos, especialmente los conflictos distributivos inherentes al sistema capitalista, se fragilizó o, en muchos casos, se perdió completamente.

En la crisis de los años 1920 y 1930, luego de las secuelas de la Primera Guerra Mundial, algunos sistemas políticos europeos simplemente implosionaron, dando lugar al fascismo y al nazismo, que llevaron al mundo a la gigantesca tragedia de la Segunda Guerra Mundial. En los EUA, por su parte, el sistema político fue salvado por las políticas anticíclicas de Franklin Roosevelt.

A pesar de ello, en esa crisis política mundial, hay un factor de base, más profundo, que va más allá de la crisis económica. Se trata de lo que podríamos denominar de "despolitización de la política económica". De hecho, desde la década de 1980, en grados diversos, los sistemas de representación política vienen "tercerizando" las decisiones relevantes sobre la conducción de la economía para el "mercado", "analistas de mercado" e "instituciones independientes", como bancos centrales dominados por los grandes intereses financieros.

Se crearon, desde aquella época, "consensos técnicos" que consagraron como racionales, deseables e inevitables las políticas neoliberales amigables con los intereses del gran capital financiero. Con ello, decisiones realmente relevantes sobre la conducción de las economías y de los países fueron excluidas del sistema de representación y del control de la soberanía popular, ejercida por el voto.

En Europa y en los EUA, la tradicional alternancia entre partidos tradicionales de centro-izquierda y centro-derecha dejó de tener incidencia relevante sobre la política y sobre la vida de las personas. La mayoría de los gobiernos reprodujeron y reproducen, en mayor o menor medida, la igualación de los "consensos técnicos" y neolibera-

les. En Europa, esa sumisión ideológica de las izquierdas al ideario neoliberal se denominó "Tercera vía".

Todo resultó en al aumento sensible de la desigualdad económica y social, en un descontrolado desempleo estructural y en la "financiarización" y desregulación de la economía, factores determinantes de la peor crisis mundial desde 1929.

En el campo político, esa usurpación del control de la política económica por el voto popular resultó, en un primer momento, en un creciente abstencionismo electoral y, ahora, en la crisis, en el descreimiento generalizado y en la falta de credibilidad de los partidos y de los sistemas de representación en muchos países. Los electores perciben, en muchas democracias, que sus votos no hacen tanto la diferencia en sus vidas. Vale lo mismo votar o no, porque el sentimiento predominante es el de que nada cambia.

La política que no crea reales alternativas de poder no es política, es apenas simulacro de democracia. Es ese vacío político el que está en el origen de la crisis de las democracias modernas. Así, la crisis mundial de la política es, en realidad, la crisis de la falta de política y la crisis de los sistemas de representación es la crisis de la falta de representatividad de los sistemas políticos, que no dan voz efectiva a los votos recibidos.

# BRASIL, ¿DE VUELTA AL FUTURO?

## ESCENARIOS Y TENDENCIAS PARA 2018

En Brasil, para empeorar más aún el escenario, el golpe retiró de la soberanía popular todo control sobre cualquier política, no solo la económica. Sin un único voto, el consorcio golpista está implantando, en forma acelerada, no solamente medidas coyunturales ortodoxas de ajuste, sino también medidas desestructurantes con efectos a largo plazo, o hasta definitivos, en muchas áreas, educación, salud, previsión, asistencia social, laboral, protección a las minorías, medio ambiente, ciencia y tecnología, energía, política externa, etc.

Además de eso, los gobiernos Lula y Dilma gobernaron en una coalición de partidos, con una minoritaria base parlamentaria programática. Esa correlación de fuerzas desfavorable en el parlamento impidió, como ya se dijo, la realización de una reforma política profunda que alterase el proceso electoral y que estableciese un nuevo modelo de financiamiento de las campañas electorales.

Como resultado, el proceso de investigación de la corrupción, que tiene como unos de los principales factores el financiamiento de las campañas y la caja 2, retiró la credibilidad de parte importante de la clase política brasileña y de los principales partidos políticos y transfirió la toma de decisiones del sistema de representación a un consorcio formado por el gran capital financiero, importantes vehículos oligopolizados de los medios, fiscales, policías y jueces partidizados.

En todo el mundo, la superación de las crisis políticas y, como consecuencia de las crisis económicas, pasa por la capacidad de los sistemas de representación de recapturar la prerrogativa de tomar decisiones relevantes, efectivas e innovadoras en el campo económico y en todas las áreas. En un sentido geopolítico, esa superación implica devolver a los Estados nacionales la capacidad decisoria que fuera transferida al capital financiero internacional y consagrada en tratados mundiales y regionales. Es lo que el llamado "populismo de derecha" viene intentando hacer, pero de forma enteramente estéril y equivocada. En un sentido democrático mayor, esa superación pasa, necesariamente, por devolver al voto popular la capacidad efectiva de decidir los destinos del país.

En otras palabras, la política tiene que recuperar la capacidad de crear una "identidad" popular que logre anteponerse, en una disputa democrática real, al establishment del capitalismo financiero global y desregulado. O, si se quiere, la política tiene que sustituir el vacío de las decisiones de la "post-política" y la democracia tiene que sustituir a la "post-democracia" destituida de efectiva soberanía popular.

Entonces, en Brasil, este proceso de recuperación de la política y de la soberanía, única forma de superar la crisis, tiene carácter emergencial y exige dos condiciones previas: derrotar políticamente al golpe, evitando el avance del desmontaje de las políticas de Estado y la desestructuración del mercado de trabajo, y evitar que la nueva fase del golpe impida la candidatura victoriosa de Lula, que lidera en todas las encuestas y en todos los escenarios electorales.

## EL GOLPE DENTRO DEL GOLPE

En cuanto a este asunto, debe decirse que el presidente Lula sufre una persecución judicial sin precedentes en la historia brasileña. Con un objetivo claro: impedir que sea electo nuevamente para, una vez más, realizar las conquistas económicas, políticas y sociales de que el pueblo brasileño necesita para volverse cada vez más activo y soberano.

Son muchas las arbitrariedades que Lula viene sufriendo a lo largo de tortuosas investigaciones y procesos, como la asombrosa e ilegal conducción coercitiva a la que fue sometido en marzo de 2016, o los montajes mediáticos de imágenes y *power points*, especialmente por parte de promotores públicos, con el objetivo evidente de perjudicarlo y someterlo a la humillación pública, en clara ofensa a los principios fundamentales del derecho de defensa y de la dignidad de la persona humana.

Otro hecho gravísimo fue la filtración, por la propia justicia, de audios de conversaciones grabadas del ex-presidente con la entonces presidenta Dilma Rousseff, cuya ilegalidad fue reconocida por el propio Supremo Tribunal Federal (STF) brasileño, órgano al que compete

el resguardo de la Constitución. Hasta hora, sin embargo, tal condena del STF no resultó en penalización alguna o acciones que aseguren la imparcialidad en el juicio del presidente Lula.

Se adoptó contra Lula el llamado "derecho penal del enemigo". Una política judicial de identificación previa y de criminalización total de la persona, independientemente y antes incluso de la existencia del crimen. En relación a Lula, actúan como el "juez que no quiere perder el juego", como fue expuesto por el renombrado jurista italiano Luigi Ferrajoli, en un análisis público realizado el día 11 de abril de 2017, en audiencia en el parlamento de Roma.

Existe, por lo tanto, una clara selectividad política por parte del sistema judicial brasileño. De este modo, mientras los políticos vinculados a las oligarquías tradicionales de Brasil son protegidos, aunque bajo pruebas materiales incuestionables, Lula es condenado con absoluta ausencia de pruebas.

Resaltemos que el ex-presidente Lula nunca buscó protección o privilegios de ninguna especie. Siempre estuvo a disposición de la ley nunca pretendió estar por encima de ella. Pero lo que no puede aceptarse es que él sea colocado por debajo de la debida protección a la que todo ciudadano tiene derecho. Lula no está por encima de la ley, pero no puede quedar por debajo de ella, que debería asegurar a todos un juicio justo.

La experiencia reciente de los gobiernos del PT muestra, como vimos, que el voto popular y la política pueden hacer la diferencia. Pueden cambiar para mejor la vida de las personas.

La candidatura de Lula es la única que, hasta ahora, se presenta con credibilidad suficiente para anteponerse a la agenda de la ortodoxia fiscal permanente y a las reformas neoliberales patrocinadas por el golpe. Todas las pre-candidaturas, con excepción de las pocos competitivas en el campo progresista, se presentan como mera continuidad del golpe.

Las candidaturas conservadoras representan las mismas políticas que vienen siendo implantadas por el consorcio golpista, con variaciones poco significativas. Los partidos de derecha tradicionales, los "nuevos" partidos, las "decisiones técnicas y apolíticas" y el "populismo de derecha" no se constituyen en decisiones verdaderas y alternativas reales a lo que está siendo llevado a cabo por el golpe.

El fracaso moral, político, económico y social del golpe inviabiliza una candidatura competitiva electoralmente para disputar con el proyecto que Lula representa como ningún otro líder del país.

Por lo mismo, el primer intento de derrotar a Lula anticipadamente se dio por medio de una agresiva campaña mediática. Algunos vehículos oligopolizados de los medios patrocinaron un ataque

cotidiano e incondicional contra Lula y su familia durante todos los últimos años.

Paralelamente, se esbozaron tentativas de retorno al discurso del miedo y de la inestabilidad económica con Lula, el mismo intento de articular a los mal intencionados especuladores financieros con electores mal informados realizado en 2002, en la campaña del miedo. Los datos económicos de comparación entre los gobiernos Lula y FHC, en todas las áreas, inclusive en la bolsa de valores, que tuvo una valorización de 535% en el período Lula, casi cuatro veces superior al período de FHC, inviabilizan el retorno de tal estrategia. Importa recordar que cuando Lula asumió, en 2003, Brasil era la 13º economía del mundo y cuando salió, ya era la 6º.

Otro intento, fue el de colocar sobre las espaldas de Lula y Dilma toda la responsabilidad por la crisis. Entretanto, los datos de la última encuesta de Datafolha revelan que 62% de la población considera al gobierno de Temer peor que el segundo gobierno de Dilma, y esa tendencia viene creciendo fuertemente. El papel del golpe en la profundización de la crisis va quedando cada vez más claro y la población empieza a distinguir los dos proyectos.

Restó aún el intento de construir una nueva candidatura, un nombre de "fuera de la política". Todos fracasaron rápidamente, por falta de consistencia social y política, ausencia de discurso y porque, de alguna forma, también estaban asociados a las desgastadas fuerzas que patrocinaron el golpe.

Finalmente, emerge con mucha fuerza el intento de obstrucción jurídica. De esta forma, retirar a Lula de la disputa representaría transformar las próximas elecciones en un simulacro de la disputa real. Significaría apostar a la "post-política" contra la política y en la "post-democracia" contra la democracia. Se trata de torcer el derecho de voto de una porción importante del electorado, que ya viene declarando su voto a Lula en las encuestas electorales. Significaría apostar, en el fondo, a una profundización de la crisis política y democrática.

Ese movimiento para impedir la candidatura incluye desde la tramitación de una Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC), que vede la candidatura de quien fue presidente en dos mandatos, hasta una fuerte articulación para introducir por encima, vía Congreso Nacional, sin consulta popular, un sub-presidencialismo, con la figura del primer ministro, aunque luego de la realización de dos plebiscitos populares con amplia victoria del régimen presidencialista.

Entretanto, la iniciativa más articulada para impedir la candidatura está, como vimos, en el cerco judicial. En Brasil, vienen intensificándose elementos de excepción legal, justificados por las operaciones de combate a la corrupción. Prisiones preventivas injustificables con

el objetivo casi explícito de forzar delaciones premiadas y conducciones coercitivas sin base legal vienen tornándose una rutina. Una negación de los principios del debido proceso legal y del amplio derecho de defensa. Hay un espectáculo mediático, con condenación previa y acelerada, sin fundamentos probatorios, pero devastadores en la opinión pública. Una máquina represiva que intimida, silencia y amordaza, que cuenta con amplia complicidad de importantes vehículos de comunicación y que elige los objetivos políticos a ser alcanzados. El poder sin control conduce a la arbitrariedad y a la excepción en la relación profundamente desigual entre el ciudadano y el Estado.

Los casos más emblemáticos fueron las humillaciones impuestas contra el rector de la Universidad Federal de Santa Catarina, Luiz Carlos Cancellier de Olivo, sin ninguna base legal, que acabaron conduciendo al desenlace trágico de su muerte. Nuevamente, de forma semejante ocurren agresiones arbitrarias en cuatro importantes Universidades Públicas Federales, culminando con la reciente agresión contra el rector, ex-rectores y vice-rectoras de la prestigiosa Universidad Federal de Minas Gerais, por su proyecto de Memorial de la Amnistía, cuyo objetivo es exactamente denunciar la arbitrariedad, la tortura y el régimen de excepción del período autoritario. Además, se observa también una gran ofensiva conservadora e intolerante contra la cultura. Museos, exposiciones y artistas vienen siendo perseguidos y reprimidos por una ola protofascista que desprecia la cultura y el arte como elementos libertarios de innovación y de crítica social.

## CONSIDERACIONES FINALES

En Brasil y en América Latina, se vive un momento de gran inestabilidad de las instituciones, en el cual un conjunto de acciones y medidas de excepción conviven y, simultáneamente, devoran la democracia.

En nuestros países, los agentes iniciales de las medidas de excepción, aquellos que asumen la función de minar la democracia, que en el pasado fueron los militares, hoy son el Parlamento y el Poder Judicial. En realidad, cuando una de estas instituciones sume el liderazgo de la excepcionalidad, la otra la apoya, directa o indirectamente. El Poder Judicial y el Legislativo, por omisión o acción efectiva, funcionan como instrumentos de legitimación tanto de procesos de *impeachment* fraudulentos, como de persecución a adversarios políticos, como está siendo el caso de los procesos contra el ex-presidente Lula (Rousseff, 2017).

Auxiliándolos, está también el poder de los medios conservadores, oligopolizados por un pequeño —pero poderoso— grupo de empresas que crea un ambiente favorable a las medidas de excepción en la opinión pública.

La suspensión de la normalidad institucional con la vigencia de medidas de excepción ocurre en las decisiones jurídicas, en las acciones ejecutivas y en los espacios institucionales y políticos, afectando la relación entre los poderes.

Desde el comienzo, se crean uno o varios enemigos que son integrantes o de los gobiernos populares o de los movimientos sindicales y sociales. Es a ellos a quienes se dirigen las medidas de excepción.

En las dictaduras, en el nazismo y en el fascismo, las medidas de excepción eran generales y amplias, ya que se aplicaban a toda la sociedad y en todas las esferas del Derecho. Pura y simplemente suspendían el estado democrático de derecho. Pasamos, ahora, en América Latina, a tener medidas de excepción en el interior de la democracia, solo que localizadas y dirigidas. No alcanzan a todos los derechos y no se aplican a todas las personas. Se destinan a objetivos específicos, eligiendo al enemigo sobre el cual se aplica el *lawfare*: el uso de las leyes y de los procesos formales como arma de destrucción moral y civil del referido enemigo.

Los golpes parlamentarios están en el centro articulador de estas medidas específicas, como sucedió en Honduras, en Paraguay y en Brasil. Pero, por toda América Latina se observó la producción de medidas de excepción para perseguir opositores políticos. Es el ejemplo reciente de lo que ocurrió en Ecuador y en Argentina (Rousseff, 2017).

Estos procesos autoritarios guardan estrecha relación con la segunda ola neoliberal, que comienza a implantarse en la región. Al contrario de lo que sucedió en los años 90, esta vez las circunstancias internacionales, regionales y nacionales demandan, para el éxito de esta segunda ola, el sacrificio de la democracia, del Estado de bienestar y de la soberanía nacional, especialmente en el caso de Brasil, mayor país de la región, que influencia los rumbos de todo el subcontinente.

Todo avance debe ser barrido. Por ello, las reformas patrocinadas por el golpe no son apenas antisociales y antinacionales, son esencialmente antidemocráticas. Tales reformas fueron derrotadas en cuatro elecciones presidenciales sucesivas y no consiguen ser legitimadas por las urnas. Ellas exigen restricciones al experimento democrático. Es un gran retroceso civilizatorio que ataca derechos civiles y políticos, derechos sociales y económicos. Que ataca los derechos de las mujeres, de los negros, de los trabajadores, de los pobres, del público LGBT, de los pueblos indígenas, la libertad cultural de los artistas, a las universidades públicas y hasta a la ciencia.

De hecho, en estas circunstancias mundiales de crisis económica aguda, conflictos geopolíticos intensos, fragilización de la hegemonía ideológica del neoliberalismo, crisis de los sistemas de representación, carencia de nuevas fronteras para la expansión del capital, creciente

financiarización de la acumulación del capitalista, la segunda ola neoliberal, para afirmarse, necesita:

1. Instaurar una "democracia tutelada", que reprima duramente a los liderazgos políticos de la izquierda y los movimientos sociales y de trabajadores. Los derechos civiles y políticos necesitan ser selectivos y relativizados con medidas de excepción.
2. Deconstruir el Estado de bienestar consagrado en la Constitución de 1988 y los derechos laborales inscritos en la golpeada CLT. Los derechos sociales y económicos necesitan ser revocados o "revisados".
3. Destruir los avances sociales y económicos hechos en el inicio de este siglo, de forma de reducir de forma salvaje el costo del trabajo y abrir nuevas fronteras para la expansión del capital, especialmente del capital financiero internacional.
4. Alienar todo lo que resta del patrimonio público estratégico, como las grandes reservas del *pré-sal*, la Eletrobras, estructuras esenciales de la Petrobras, la entrega de la Embraer, y erosionar los mecanismos estatales del Estado desarrollista para la regulación del mercado y el fomento de la economía.
5. Imponer una ortodoxia fiscal permanente, como la EC 95, que establece una techo de los gastos sociales por 20 años, limitando o inviabilizando programas en la educación y en la salud pública y en las políticas sociales de inclusión y regulación de las desigualdades.
6. Restaurar la hegemonía ideológica absoluta del neoliberalismo y deconstruir todo el legado que expresa la rica experiencia social y económica de los gobiernos del PT.
7. Retirar a Brasil del Sur geopolítico y recolocarlo en la órbita geoestratégica del Norte geopolítico. Esto implica deconstruir las antiguas políticas externa y de defensa. Los BRICS y el Mercosur, en especial, deben ser abandonados, por lo menos en sus aspectos geoestratégicos.

Entretanto, en lo que refiere a la fragilización de las democracias, esto también viene ocurriendo en los países más avanzados, con democracias más consolidadas. En los EUA, es ejemplo de ello es la *Patriot Act*, ley aprobada autorizando la tortura de enemigos seleccionados, luego de los atentados del 11 de setiembre. La misma situación se verifica en cuanto a las leyes antiterroristas en Europa y las restricciones a la inmigración en casi todo el mundo.

En Brasil, en particular, a partir del proceso golpista pasamos a tener situaciones extremas, como la reinterpretación de la teoría del dominio de hecho, usada como justificación de las condenas sin pruebas, bastando las convicciones. Hasta ha sido usada como fundamento para relacionar la culpa con la jerarquía, de tal forma que cuánto más alto esté el reo en la jerarquía, mayor es la culpa. Se da también el atropello de los plazos y los procedimientos del debido proceso legal. Otra característica es la inversión del derecho de defensa, al exigirse al reo que pruebe la inocencia. Pasamos a tener el derecho a la presunción de culpa (Rousseff, 2017).

Uno de los ejemplos más recientes ocurrió en el propio Tribunal Regional Federal da 4º Región (TRF-4), cuando se decidió que la Operación *Lava Jato*, por tratar con una situación excepcional, podría tomas medidas excepcionales, o sea, no necesitaba someterse a la Constitución Federal, al debido proceso legal y a los dictámenes de los tratados internacionales de protección a los derechos humanos.

En este contexto, los medios, por medio de filtraciones selectivas e ilegales, se transformaron en una instancia complementaria de la policía y de la justicia, constituyéndose en un verdadero tribunal, instancia de linchamiento y de ejecución sumaria del *lawfare*. El poderoso oligopolio mediático golpista replica también las distorsiones de las instituciones, garantizando la difusión de lo que los miembros del Ministerio Público y los jueces declaran fuera de los autos, aunque sea anticipando ilegalmente juicios y condenas o confraternizando con los reos amigos. Esos medios, en contraste con su papel positivo en la redemocratización del país, tuvieron una función central en la diseminación del odio político y en la conformación del golpe de 2016, como ya lo habían hecho en el pasado con el golpe de 1964.

Es así que el golpe parlamentario, judicial y mediático, que tiene su acto inaugural en el *impeachment* sin crimen de responsabilidad de una presidenta legítimamente electa, acompañado por la sucesión de omisiones, distorsiones e injusticias en la acción del poder judicial y asociado a los innumerables conflictos entre los tres poderes y sus instancias, llevaron a Brasil a la más grave desorganización institucional desde la redemocratización.

Los agentes de este proceso son los políticos oligárquicos, fisiológicos y derechistas, los medios oligopolizados y golpistas, las élites financieras y empresariales egoístas que solo ven sus intereses inmediatos e imponen una agenda de corto plazo al País y segmentos de las corporaciones jurídico-policiales, que destroza la Constitución y las instituciones democráticas.

Hoy, el senador Aécio Neves (PSDB) y el presidente ilegítimo Michel Temer (PMB) están sanos y salvos, amparados por decisiones

parlamentarias y judiciales, aunque existan pruebas concretas, sustantivas y públicas de sus culpabilidades. En contrapartida, Lula es condenado aunque con pruebas abundantes de su inocencia. Hoy, el caos institucional se instaló y dejó a la vista una perversa realidad.

En ella, es legal que Brasil sea gobernado por un núcleo acusado de graves denuncias de corrupción y golpistas confesos.

En ella, es legal que esos acusados de varios y graves crímenes documentados y de conocimiento público puedan permanecer en sus cargos hasta el final de sus mandatos y continuar exentos del alcance de la mano de la Justicia, si son electos para otros mandatos.

En ella, la mano que castiga severamente a los pobres, trabajadores, negros y políticos de izquierda, acaricia a los políticos golpistas acusados de graves crímenes de corrupción.

En ella, es legal que los enemigos políticos —el presidente Lula y los principales líderes del PT, de los partidos democráticos y de los movimientos populares— sean implacable e injustamente condenados e impedidos de participar de las elecciones. Todo ello sin ningún tipo de prueba.

Es así que la farsa del *impeachment* dio validez a la siguiente posibilidad antirrepublicana: cualquier presidenta/e honesta/o y correcta/o, que no tenga la mayoría parlamentaria y que no cometa ningún crimen puede ser derribada/o por el desastroso y fraudulento mecanismo del *impeachment* sin crimen de responsabilidad y, un presidente denunciado innumerables veces por corrupción, puede continuar como presidente, siempre y cuando compre y pague su mandato para obtener mayoría parlamentaria y se someta a las ansias de reformas antipopulares demandadas por el mercado. La soberanía popular fue simplemente extirpada de la vida política brasileña.

El ex-presidente Lula que, en los últimos mandatos, contribuyó con el mayor legado social y proyección soberana para nuestro País, es juzgado a pesar de la inexistencia de pruebas y condenado apenas en base a convicciones, mientras los principales líderes del golpe y del gobierno golpista tienen garantizada su impunidad, a pesar de las pruebas y debido a favorables convicciones partidizadas.

Al mismo tiempo, todas las investigaciones desarrolladas en el ámbito del combate a la corrupción dejaron en evidencia que Lula no posee cuenta en el exterior, patrimonio oculto en paraísos fiscales o valijas de dinero en Brasil. Lo mismo no puede decirse de los principales políticos líderes del golpe. Ellos están siendo claramente protegidos por las instituciones que deberían investigarlos y evadidos por las instituciones que deberían castigarlos (Rousseff, 2017).

Además de ello, sin ningún voto para legitimar tales cambios, allí están la absurda enmienda del techo de gastos que literalmente redu-

ce los gastos públicos en educación y salud por 20 años; la reforma laboral que revoca los más importantes derechos históricos conquistados por los trabajadores y abre puertas para la explotación salvaje; el permiso de clemencia con el trabajo análogo a la esclavitud; la venta del *pré-sal* a precios irrisorios; la venta de la Eletrobras; la venta de las tierras fértiles sin restricción a extranjeros; la reducción del *Bolsa Família*; el fin del *Minha Casa, Minha Vida* para los pobres y de otros programas esenciales para la inclusión social y la distribución de la renta.

Esta situación es vergonzante e indigna de una democracia y de una república. Sin embargo es esta la situación que está viviendo Brasil hoy.

Todas las encuestas están confirmando el liderazgo de Lula en la carrera electoral y su inmensa respetabilidad y credibilidad frente al electorado. Esto sucede a pesar de la más violenta y sistemática campaña de destrucción de imagen y reputación perpetrada contra una persona en nuestra historia.

La causa es la memoria de nuestra población en cuanto a las relevantes conquistas sociales, económicas y geopolíticas en los gobiernos del PT, en contraste con el desastroso, vergonzante e inmoral gobierno que está allí.

Acontece debido al carácter democrático y popular, verdaderamente auténtico de toda su lucha e historia de vida

Acontece ante de la falta de pruebas de las acusaciones lanzadas contra él, dejando clara la persecución de la Operación *Lava Jato* y de los tribunales y provocando un creciente agotamiento del "denuncialismo" judicial, policial y mediático.

Acontece porque la posibilidad de que la candidatura de Lula sea bloqueada por la Justicia no está produciendo la desmovilización pretendida por los golpistas en los sectores democráticos y progresistas, en los movimientos sociales, en los partidos de izquierda y, principalmente, en el PT. El derecho de existencia de la candidatura de Lula se transformó en una cuestión central y crucial para el futuro de la democracia y para el retorno del desarrollo y de la soberanía de Brasil.

Es en este escenario que viene siendo promovido un amplio e irrestricto escudriñamiento en la vida de Lula y de sus familiares, propia de los períodos más sombríos de la dictadura militar, siempre recubierta de un conveniente barniz legal.

En el caso de Lula hay innumerables violaciones de derechos y garantías constitucionales: como su conducción coercitiva sin ningún fundamento legal, los audios de conversaciones telefónicas con la presidenta Dilma, con sus abogados y familiares grabadas y divulgadas en contra de lo establecido por la legislación, lo que fue reconocido por el propio Supremo Tribunal Federal (STF), a pesar de la falta de acciones en consecuencia.

Ninguno de los actos provocó, por parte de los órganos del poder judicial y de la policía, medidas que penalizasen tales desmanes.

Sin dudas, es evidente que Brasil atraviesa una crisis política e institucional sin precedentes, con la prolongación de un golpe que va urdiendo medidas de excepción que hieren a la Nación y al pueblo brasileño. Desde entonces, el país experimenta, de manera inequívoca, un golpe contra el Estado Democrático de Derecho, la soberanía del País y los derechos sociales.

El acto inaugural de este proceso golpista fue el *impeachment* fraudulento —sin amparo legal, pues no había crimen de responsabilidad—. A continuación, los golpistas que traicionaron al país, usurpando el poder, ejecutando una agenda de medidas políticas, sociales y económicas que no había sido refrendada por la población en la última elección presidencial. Al contrario, había sido derrotada durante cuatro elecciones presidenciales consecutivas. Los poderosos medios golpistas, sectores del empresariado y del mercado financiero, la oligarquía política implicada en graves denuncias de corrupción y una porción de las corporaciones jurídicas y policiales son aliados de este gobierno que vienen imponiendo una agenda de retrocesos al país. Una agenda neoliberal regresiva que promueve el atraso y retira a los pobres del centro de las políticas, una conquista desde 2003 con la elección del presidente Lula. Por 13 años, en los gobiernos del PT, las desigualdades sociales fueron reducidas, ampliados los derechos y la participación ciudadana de la población brasileña. Esto se terminó.

Ahora, el gobierno sin votos y sin la legitimidad de las urnas retoma la agenda neoliberal, barrida del país en las últimas cuatro elecciones, cuando el PT y las fuerzas aliadas impusieron derrotas consecutivas Al PSDB y sus socios de la derecha. El gobierno de Temer ejecuta un programa y pregona el Estado mínimo, política social mínima, inversiones públicas mínimas y derechos mínimos de los trabajadores y de la clase media, buscando privatizaciones máximas y beneficios ilimitados a los grandes grupos económicos seleccionados. Todo esto ha hecho que el país viva un clima de caos y retroceso.

La inviabilidad electoral de tales propuestas es evidente. Por ello, tramaron un nuevo acto de golpe contra la democracia, la sociedad brasileña y nuestra soberanía: retirar al ex-presidente Lula de la disputa electoral de 2018.

El conglomerado golpista está sin votos y sin un candidato viable que dé continuidad a la agenda que establece el retroceso mediante las reformas antisociales, antinacionales y antidemocráticas. Estratégico en esta agenda es usar un arma "legal" para impedir la candidatura presidencial y condenar a Lula. Se trata del *lawfare*, el uso de las leyes,

de los instrumentos jurídicos y de la maquinaria judicial y policial como arma política para perseguir y destruir adversarios como el presidente Lula.

Condenan a Lula por crímenes que no existen.

El golpe dentro del golpe sería sacar al presidente Lula de la elección presidencial en 2018, transformándola en un gran fraude.

Cualquier solución judicial que comprometa la representatividad del proceso electoral aumentará la inestabilidad y la inseguridad institucional. Una elección sin Lula no traerá la esperanza de vuelta, ni servirá de base para un gobierno legítimo, ni para la construcción de un amplio consenso y una reconciliación del país, porque será un ataque más a la democracia.

Está claro que la democracia está comprometida cuando no hay sintonía entre las expectativas del pueblo y las acciones del gobierno. Entre el voto popular y los candidatos disponibles. Para la población de Brasil, primero vino la pérdida de poder, por el desconocimiento de los resultados legítimos de la elección y de 54 millones de votos; luego, la casación de derechos, por medio de reformas —techo de los gastos, reforma de la Previsión, flexibilización de la legislación laboral— todo esto promoviendo retrocesos y exclusión. Finalmente, el intento de transformar las elecciones en una gran farsa, alejando de ellas a Lula. De este modo, si las prácticas económicas dominantes, los procesos antidemocráticos judiciales impiden la priorización de las inversiones y la relevancia del voto popular, los gobiernos dejan de responder a las necesidades de los electores. Es entonces cuando la política se vuelve irrelevante para la vida de las personas. Lo que acerca fácilmente a los ciudadanos a la antipolítica virulenta, en la cual hechos y argumentos son sustituidos por *slogans*, violencia, prejuicio, símbolos distorsionados, sensacionalismo y odio. Es en este ambiente que surgen los salvadores de la patria.

Todo esto ocurre también, de forma distinta, en las democracias europeas y en los EUA. No es novedad para nadie que hay una crisis general de las democracias y de los sistemas de representación política, fuertemente golpeados por las desigualdades ocasionadas por la creciente financiarización de la economía mundial y por las políticas neoliberales. Como está siendo analizado por importantes autores e investigadores, el modelo de acumulación capitalista del siglo XXI parece cada vez más incompatible con la democracia. En las afirmaciones recientes de J. E. Stiglitz:

> El mundo está siendo asolado por problemas casi incontrolables. La desigualdad está en ascenso, especialmente en las economías avanza-

das. La revolución digital, a pesar de su potencial, también implica riesgos serios para la privacidad, la seguridad, los empleos y la democracia.

Sin embargo, en Brasil existe un serio agravante. Al contrario de lo que ocurre, por ejemplo en Europa, aquí la derecha y la centro-derecha tradicionales, con amplia tradición autoritaria y golpista, insuflaron un fascismo ascendiente y apostaron todo a la ruptura democrática.

Nuestras oligarquías económicas y políticas, más de una vez en la historia, rompieron con la democracia. Rompieron con la democracia y rompieron con la defensa de la soberanía nacional. Esa es la triste verdad.

Insuflaron las fuerzas más retrógradas de Brasil para dar un golpe contra la presidenta honesta y colocar en el poder al "equipo de la sangría". Salieron a las calles junto a grupos de inclinación fascista, que pedían intervención militar y condenaban a la democracia y a la política en forma generalizada. Incubaron el huevo de la serpiente que inyectaría el veneno mortal en nuestras instituciones democráticas.

En su obsesión irracional por sacar al PT del poder a cualquier precio, abrieron la caja de Pandora al ultraconservadurismo, que ahora florece y se los está tragando. En su saña por derribar a la presidenta electa, destruyeron los pilares de la democracia y echaron barro sobre el voto popular. En su intento de erosionar la credibilidad del PT, destruyeron la legitimidad de los partidos políticos y de todo el sistema de representación política.

Insuflaron también a jueces y fiscales contra el PT y acabaron destruyendo la industria de la construcción pesada brasileña e asestaron un golpe durísimo contra la ingeniería nacional. Terminaron también con nuestra competitividad en la exportación de servicios, sector estratégico que más crece en el mundo. Minaron la credibilidad de la justicia y del propio STF. La casuística sustituyó a la seguridad jurídica en Brasil.

Las instituciones están en harapos y el sistema de representación política tiene hoy bajísima legitimidad. Los partidos y la representación política se asemejan a un espejo roto que ya no logra proyectar una imagen de nación en la que el pueblo se pueda reconocer.

Esa ruptura con la democracia, con el voto popular y con el pacto de la Constitución Federal de 1988 fue planeada y vino a tratar de permanecer. Es una estrategia de largo plazo que pretende consolidar la agenda ultraliberal regresiva, la ortodoxia fiscal permanente y una democracia tutelada, que no permitirá más la alternancia de poder, ni ninguna política que se desvíe de los dogmas de la ortodoxia económica y de una inserción internacional subalterna.

Se trata, así, de un golpe continuado que desmonta la democracia, los derechos civiles y políticos con selectividad, los derechos sociales de forma amplia, el Estado de bienestar social, la soberanía nacional y el pacto político-democrático plasmado en la transición democrática, que buscaba asegurar la alternancia de poder pacífica entre las fuerzas políticas del espectro ideológico.

Este ciclo político democrático que se inició con el fin de la dictadura y con la promulgación de la Constitución de 1988, está cerrado. Teníamos pilares esenciales al proceso democrático que sustentaban la soberanía del voto popular. Las elecciones libres y legítimas. Quien perdía las elecciones reconocía la derrota, quién vencía asumía y gobernaba. Estos principios fueron rotos en las elecciones de 2014 por los golpistas. Retornamos a los escenarios de gran inestabilidad e imprevisibilidad política.

La persecución política y las arbitrariedades jurídicas recientes equiparan lo actuado contra Lula con las injusticias cometidas históricamente contra Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jango Goulart y también las víctimas de inequidades y arbitrariedades en la historia internacional, como Nelson Mandela.

El país que, en los gobiernos del PT, combinaba democracia, estabilidad, crecimiento económico con generación de empleos, inclusión social y distribución de la renta, soberanía nacional con oportunidades para todos y que era destacado, era un ejemplo para el mundo, hoy ya no existe, está destruido.

A pesar de todo, el legado de los gobiernos del PT, como lo demostramos en este libro, es generoso, profundo y constante y, en algún momento de la historia, volverá renovado y fortalecido.

Si el golpe destruyó el presente de nuestro Brasil, nos cabe ahora luchar contra la destrucción de su futuro.

# BIBLIOGRAFÍA


Abramovay, R. 2017 "Inteligência artificial pode trazer desemprego e fim da privacidade" en *Folha de* São *Paulo, caderno Ilustríssima*, 02/04.

Antunes, R. 2009 "O Trabalho, na sua morfologia e a era da precarização estrutural" en *Revista Eomai/ Eomai Journal On-line*.

Araujo, A. 2001 *Mercados soberanos: Globalização, poder e nação* (San Pablo: Alfa Omega).

Araujo, A. 2005 *Moeda & Prosperidade* (San Pablo: Topbooks).

Belchior, M. 2017 "Réquiem para o Programa Minha Casa Minha Vida", disponible en <www.jornalggn.com.br>.

Bielschowsky, R. 2012 "Estratégia de Desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual" en *Economia e Sociedade* (Campinas) Vol. 21, número especial, pp. 729-747.

Campello, T. 2017 *Desenvolvimento, Inclusão Social e Intersetorialidade: do Orçamento Participativo ao Brasil Sem Miséria* (Brasilia: Fundação Oswaldo Cruz / Escola Fiocruz de Governo).

Carneio, R. 2017 "O Brasil de Amanhã", texto para discusión interna (San Pablo: Grupo de Economistas do Instituto Lula).

Carneiro, R. 2017 "Os limites do social-desenvolvimentismo", texto para discusión interna (San Pablo: Grupo de Economistas do Instituto Lula).

Coelho Paes, V. L. 2017 "A política regional do governo Lula (2003-2010)" en *Desenvolvimento Regional no Brasil – Políticas, estratégias e perspectivas* (Brasilia: Ipea).

Dowbor, L. 2017 *A era do capital improdutivo* (San Pablo: Autonomia Literária / Outras Palavras / Fundação Perseu Abramo).

Elias, L. E. 2017 "Política de Ciência, Tecnologia e Inovação 2003-2016", texto para discusión interna (San Pablo: Fundação Perseu Abramo).

Ferreira, J. 2017 "As políticas culturais do Estado democrático", texto para discusión interna (San Pablo: Fundação Perseu Abramo).

Gomes, N. L. 2017 "Políticas de Igualdade Racial de 2003 a 2016", texto para discusión interna (San Pablo: Fundação Perseu Abramo).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2013 *Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar – PNAD Contínua* (Río de Janeiro: IBGE).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2015 *Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar – 2002-2015* (Río de Janeiro: IBGE).

Magalhães, I. y Muniz, M. 2017 "Habitação Social nos Governos Lula e Dilma", texto para discusión interna (San Pablo: Fundação Perseu Abramo).

Mattoso, J. L. 2017 Contribución en la discusión interna del Grupo de Economistas do Instituto Lula.

Menecucci, E. 2017 "Legado dos 13 anos de governo petista para as mulheres", texto para discusión interna (San Pablo: Fundação Perseu Abramo).

Messias, J. 2017 Contribución en la discusión interna del Grupo de Economistas do Instituto Lula.

Molina, D. 2017 Contribución en la discusión interna del Grupo de Economistas do Instituto Lula.

Padilha, A. y Pinto, H. 2017 "Anos de mudanças na Saúde, buscando um SUS de qualidade", texto para discusión interna (San Pablo: Fundação Perseu Abramo).

Paim, H. J. 2017 "A educação nos tempos de Lula e Dilma", texto para discusión interna (San Pablo: Fundação Perseu Abramo).

Percival, M. A. P. 2017 Contribución en la discusión interna del Grupo de Economistas do Instituto Lula.

Rossetto, M. "A participação popular nos nossos governos", texto para discusión interna (San Pablo: Fundação Perseu Abramo).

Rossi, P. y Mello, G. 2016 "Componentes macroeconômicos estruturais da crise brasileira: o Subdesenvolvimento Revisitado" en *Brazilian Keynesian Review*, Vol. 2, p. 252-263, 2do semestre.

Rousseff, V. D. 2017 *Relatório CLACSO*, noviembre.

Stiglitz, J. E. 2018 "Depressão pós Davos" en *Jornal GGN*, 05/02.

Tolmasquim, M. 2017 "Energia Elétrica", texto para discusión interna (San Pablo: Fundação Perseu Abramo).

# SOBRE LOS COORDINADORES

**ALOIZIO MERCADANTE**

Tiene 63 años, es Licenciado en Economía por la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de San Pablo (USP, 1976), Magister en Ciencias Económicas por el Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas (Unicamp, 1989) y Doctor en Teoría Económica por el Instituto de Economía – Unicamp. Es profesor retirado de Economía de la Unicamp y profesor licenciado del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica de San Pablo (PUC-SP).

Participó de la fundación del Partido de los Trabajadores (PT) y fue su vicepresidente y director de Relaciones Internacionales de la Comisión Ejecutiva Nacional. Participó también de la creación de la Central Única de Trabajadores (CUT), donde fue fundador y primer director del Departamento de Estudios Sociales, Económicos y Políticos (Desep de la CUT). Fue diputado federal por el Partido de los Trabajadores (PT) en dos mandatos: 1991-1995 y 1999-2003, períodos en los que presidió la Comisión de Economía y fue líder de la Bancada del PT. Fue candidato a vicepresidente de la República con Luiz Inácio Lula da Silva en las elecciones presidenciales de 1994 y senador de la República por San Pablo (PT) en la legislatura 2003-2011, cuando se

destacó por el más votado de la historia, con 10,5 millones de votos. Fue presidente de la Comisión de Asuntos Económicos del Senado, líder del Bloque de Apoyo al Gobierno de Lula, líder de la Bancada del PT, miembro de la representación brasileña y presidente del Parlamento del Mercosur 2007-2010.

Fue Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2011-2012; Ministro de Educación 2012-2014; Ministro Jefe de la Casa Civil de la Presidencia de la República 2014-2015 y Ministro de Educación 2015-2016 en los gobiernos de la Presidenta Dilma Rousseff.

Entre sus obras más recientes se destacan: *O Brasil Pós-Real, A política econômica em debate* (Salvador, Ed. Faceba, 1998); *Brasil Primeiro Tempo* (San Pablo, Ed. Record, 2006); *Brasil: Observatório: Coletânea de artigos sobre a evolução do Brasil nos últimos anos* (Senado da República, 2009); *A construção retomada* (San Pablo, Ed. Terceiro Nome, 2010); *Brasil: de Lula a Dilma, (2003-2013)* (Madrid, Clave Intelectual, 2013); *As bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Análise do Governo Lula* (2003-2010) (Tesis de Doctorado, Campinas, Unicamp, 2010).

**MARCELO ZERO**

Es sociólogo, graduado y post-graduado en la Universidad de Brasilia (UnB). Se especializó en política externa a partir de su experiencia profesional como coordinador de la Comisión de Empleo y Migraciones del Mercosur, cuando trabajaba en el Ministerio de Trabajo, a inicios de la década de 1990. Desde 1995, trabaja en el Congreso Nacional, asesorando a las bancadas del PT en política externa, Mercosur, defensa nacional y política de inteligencia, además de otros temas.

Allí, participó de la resistencia a la política externa del primer período neoliberal, elaborando posiciones y estudios sobre varios temas de relevancia, como los relativos al Acuerdo de Alcântra y a los acuerdos bilaterales de promoción y protección recíproca de inversiones, entre muchos otros. Posteriormente, se dedicó al apoyo legislativo a la política externa activa y altiva de los gobiernos del PT. Publica artículos y ensayos regularmente en sitios científicos de información.

Nacido en Lisboa, pero con nacionalidad brasileña, vivió en varios países del mundo y visitó muchos otros en función del trabajo de su padre, diplomático de carrera. Esa experiencia internacional le enseñó a amar a Brasil y a considerarlo un país con un enorme potencial para la construcción de una sociedad pacífica, desarrollada, justa y fraterna.

Mercadante, Aloizio
Gobiernos del PT: Un legado para el futuro / Aloizio Mercadante; Marcelo Zero - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; San Pablo: Fundação Perseu Abramo, Partido dos Trabalhadores, 2018.

Libro digital, PDF
Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-722-329-3

1. Acción Política. 2. Agitación Política. I. Zero, Marcelo II. Título
CDD 320

Otros descriptores asignados por CLACSO:
Brasil / Partido dos Trabalhadores / Luiz Inácio Lula da Silva / Dilma Rousseff / Latinoamérica / Pensamiento Social / Pensamiento Crítico / Derechos Humanos / Democracia / Desarrollo

Suele decirse que la primera víctima de una guerra es la verdad. De hecho, en una guerra en sentido estricto o en una guerra política, el asesinato de la verdad y la ocultación de los hechos ocurren profusamente. En Brasil no es diferente. La primera víctima del golpe parlamentario de 2016 no fue sólo la democracia. Fue también la verdad. Antes del golpe, y para justificarlo, las fuerzas antipopulares y antinacionales difundieron, hasta el cansancio, una serie de mentiras sobre los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT).

Las fuerzas golpistas que asaltaron Brasil quieren hacer tábula rasa de este legado, ocultando los hechos a la población y destruyendo las extraordinarias realizaciones de este período histórico virtuoso. Por lo tanto, este trabajo es un esbozo para revelar y analizar este legado. No sólo para mostrar lo que se hizo en el pasado, sino fundamentalmente para revelar lo que puede hacerse en el futuro. Estamos convencidos de que si Brasil supera el golpe, la desestructuración del Estado y del mundo del trabajo, sus medidas extremadamente regresivas y promueve un nuevo ciclo de desarrollo, la base para tal superación debe estar basada en el legado de los gobiernos del PT.

De la presentación de Dilma Rousseff

FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CLACSO
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

9 789877 223293