

Tristeza não tem fim. El gobierno de la economía brasileña en tiempos de pandemia

[Clique aqui para ver a notícia no site](#)

Durante 2020 el gobierno brasileño aprobó ayudas económicas a la población como forma de compensar la caída de ingresos ocasionada por las medidas adoptadas para promover la disminución de la movilidad en respuesta a la pandemia de la covid-19. Cerca de 68 millones de brasileños fueron beneficiados por estas ayudas, que alcanzaron un monto equivalente a US\$ 105 por persona y por mes durante cinco meses; luego extendidas por tres meses más, pero por la mitad de este monto.

Estas ayudas no fueron renovadas en los primeros meses de 2021, y solamente se aprobaron a partir de abril para menos personas (alrededor de 45 millones) y por un monto menor (aproximadamente US\$ 44 por persona y por mes).

Según datos de la Fundación Getulio Vargas de Brasil (FGV),¹ el cese de las ayudas económicas (auxilio emergencial) de 2020 provocó un gran aumento de la pobreza extrema (o indigencia), que alcanzó a 12,8% de los brasileños en enero de 2021 (que pasaron a vivir con menos de 246 reales al mes, equivalente a alrededor de US\$ 45).² En agosto de 2020, el porcentaje de la población que estaba en esta situación llegó a un mínimo de 4,5%, cifra que además representó un descenso con respecto a 2019, producto de la asistencia descrita.

La caída de la pobreza en Brasil durante 2020 tiene, entre sus factores causales, una serie de decisiones que los actores políticos tomaron en un contexto institucional y en un momento histórico determinado. En las siguientes páginas intentamos reflexionar sobre la interrelación entre la economía y la política para el caso de las medidas de ayuda en Brasil frente a la pandemia de la covid-19. Abordamos este caso con el fin de analizar cómo la economía y la política se relacionan de manera bidireccional y cómo, en particular, estas interacciones en el tiempo generaron efectos diferentes sobre la vida de millones de personas en Brasil en los últimos tiempos.

Actores políticos, instituciones, políticas y efectos económicos

Carles Boix³ ha subrayado que los ciclos económicos y los ciclos políticos tienen su propia racionalidad, aunque se encuentren vinculados. Los políticos gobiernan la economía, pero al mismo tiempo tienen también objetivos políticos, y uno de ellos es mantenerse en posiciones de poder que les permitan implementar políticas. Aumentar el gasto público a costa del aumento del déficit puede ser absolutamente racional para algunos actores políticos, según cuales sean sus evaluaciones del escenario específico que enfrentan, el marco ideológico y sus intereses estratégicos.

Pero no solo la política incide en la economía, sino que esta, a su vez, puede condicionar fuertemente el accionar político en tanto las condiciones económicas pueden incidir sobre el apoyo político que reciben o el desempeño electoral que esperan tener. De esta forma, los políticos gobiernan la economía de acuerdo con sus ideas, pero constreñidos por procesos políticos que se dan bajo el incentivo de reglas de juego que pautan estas interacciones. A la vez este juego político está condicionado por el contexto económico, como se señaló.

Brasil presentaba un complicado escenario económico desde antes de la llegada de la pandemia, debido a la crisis que sufrió entre 2015 y 2016, que coincidió con el proceso de impeachment de la presidenta Dilma Rousseff, y a que en los siguientes tres años la economía registró un crecimiento apenas superior a 1%. Finalmente, la pandemia provocó una caída de 4,3% del PIB en 2020 (ver cuadro 2).

Esta situación afecta los márgenes de maniobra del gobierno, impacta en su popularidad, en su capacidad de mantener los apoyos políticos, al tiempo que afecta los ingresos fiscales y las posibilidades de acción con relación al gasto público. Además, el escenario doméstico está estrechamente vinculado con una coyuntura económica global que tampoco le es favorable.

Como bien señala Boix,⁴ los partidos y los gobiernos tienen ideologías con significados sustantivos, y es el énfasis en la igualdad el asunto que los distingue. Los diferenciará el cómo buscan el crecimiento económico y qué tipos de efectos distributivos tienen sus estrategias. Pero como se señaló, la economía no solamente se gobierna con ideas, sino también con instituciones.

Un elemento que también se debe tener presente es el contexto político en el que tienen lugar los procesos que analizamos. Un primer apunte debe atender la calidad de la democracia brasileña. Como puede verse en el gráfico 1, la medición sobre el desempeño de la democracia en Brasil, en comparación con Uruguay, presenta desde 2016 un marcado descenso.

Dicha medición corresponde al índice de democracia liberal (IDL), que busca captar en cuánto el régimen político se acerca al ideal liberal a partir de la protección de libertades individuales, el estado de derecho, la separación de poderes, la independencia del Poder Judicial y la existencia de controles efectivos sobre el Poder Ejecutivo. Como puede verse, la democracia brasileña se encuentra, desde hace un lustro, en un proceso de deterioro.

Brasil posee un régimen de gobierno presidencialista, que se combina con un sistema multipartidista de partidos políticos.⁵ Muchos de estos partidos tienen una muy breve historia y una difusa identificación ideológica. Este escenario hace que el sistema político brasileño funcione como un presidencialismo de coalición,⁶ que hoy cuenta con una treintena de partidos en la cámara de diputados, que está integrada por 513 miembros. Esta cámara junto al senado de 81 integrantes constituye el Poder Legislativo.

El senado está conformado por tres bancas por cada unidad del estado federal (26 estados y un distrito federal), mientras que los diputados se eligen en forma proporcional a la población de cada estado y del distrito federal. Este diseño institucional hace que los presidentes necesiten construir apoyos legislativos con varios partidos, y para ello deben utilizar diversas herramientas institucionales que garanticen esos apoyos. Dado el perfil y la diversidad de partidos existentes, los apoyos políticos se basan generalmente en lógicas transaccionales y no necesariamente se dan por convergencias ideológicas o programáticas fuertes.

Además, el diseño institucional federal sumado a un sistema electoral que se centra en los candidatos fortalece la lógica territorial de la política, donde los actores responden a sus electorados locales. Como se verá más adelante, estos elementos han influido en las decisiones políticas tomadas, y en particular en la aprobación del auxilio emergencial. Debe señalarse, además, que el fenómeno es aún más complejo, ya que también intervienen otros actores muy influyentes en la política brasileña, como las élites económicas, los actores sociales o las Fuerzas Armadas. Pero para este análisis el foco estará en las dinámicas político-partidarias.

Situación política y proceso de aprobación de las medidas

Pensar la realidad político-económica actual de Brasil tiene dos dificultades. La primera se relaciona con lo vertiginoso de los eventos que, en simultáneo y en diversas dimensiones de la sociedad y el Estado, están afectando el escenario político-económico. La otra tiene que ver con la necesidad de distinguir entre los acontecimientos que son resultado de la coyuntura, de aquellos que tienen raíces en el diseño político-institucional del país y sus características más estructurales.

Según la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), la crisis provocada por el impacto de la pandemia de la covid-19 en el mundo podría generar la peor contracción de la economía regional desde la crisis de los años treinta. En efecto, se estima una reducción promedio de 5,2% del PIB para los países de América del Sur.⁷ En Brasil este escenario de recesión económica se agudiza frente a un contexto de crisis social, política e institucional que precede a la pandemia.

En base a lo anterior, y a efectos de intentar aportar una interpretación, incorporamos algunos elementos que ayudan a explicar por qué -a pesar de la falta de una política sanitaria a nivel nacional y al boicot del gobierno federal contra las políticas procuarentena implementadas por los gobernadores- fue posible la adopción de medidas económicas, como las transferencias monetarias directas hacia la población más vulnerable.

La coalición que en 2018 posibilitó la victoria de la fórmula Bolsonaro-Mourão con 55% de los votos se denominó “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”. El Partido Social Liberal (PSL) que albergó la candidatura pasó de tener dos diputados a 52 entre 2014 y 2018. Tras los comicios, el Movimiento Democrático Brasileño (MDB),⁸ el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) perdieron representación parlamentaria. Formados durante la transición democrática, tanto por su caudal electoral como por su papel en el sistema, son los tres principales agentes del sistema de partidos brasileño. También y no menos importante, después de 25 años, la lógica de la competencia entre la centro-derecha y la izquierda en la disputa por el Poder Ejecutivo se rompió.

La llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia estuvo ambientada también por una coyuntura de crisis de legitimidad de las élites políticas que se expresó en diferentes manifestaciones reaccionarias frente a algunas transformaciones que se percibían como disruptivas del orden tradicional y un sentimiento de descontento vinculado a una serie de expectativas insatisfechas.

El cuestionamiento al funcionamiento de las instituciones democráticas, la corrupción, la politización de la justicia, la judicialización de la política, la polarización construida en relación al PT y las críticas a algunas políticas sociales llevadas adelante durante los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff, entre otros factores, contribuyeron para dar lugar a una “tormenta perfecta” que constituyó el escenario para que un emprendedor de la derecha radical obtuviera un amplio triunfo electoral.

En el contexto de las elecciones de 2018, el fortalecimiento de la división entre quienes simpatizaban con el PT y quienes se posicionaban como “anti-PT” facilitó el ascenso de Bolsonaro, porque generó un terreno fértil para su discurso ideológico. Dicho discurso se basaba en exponer al PT como el responsable de la “corrupción” y de “propagar la doctrina marxista y de género” en la sociedad brasileña, una doctrina “impuesta desde el exterior” y que era presentada como antagónica a los intereses y a la identidad nacionales.

Además de la construcción de estas narrativas y discursos, la derecha brasileña también logró disputar, apropiarse y resignificar símbolos, como el uso de la bandera y de los colores amarillo y verde en manifestaciones pidiendo el impeachment de Dilma Rousseff, en actos pro Bolsonaro y en marchas que pedían intervención militar (Pimenta, 2020).⁹

Desde la elección, Bolsonaro cuenta con el apoyo de las bancadas del agronegocio, la evangélica y la que promueve “mano dura” y representa los intereses de las Fuerzas Armadas.¹⁰ Sin embargo, en el primer año de gobierno el mandatario renegó del presidencialismo de coalición que caracteriza al sistema político brasileño, es decir la articulación con otras fuerzas políticas que le permitirían alcanzar mayorías para aprobar proyectos y reformas.

Como el presidencialismo de coalición, entendido popularmente como el toma lá dá cá, se convirtió en sinónimo de corrupción luego de la operación Lava-Jato, la estrategia del gobierno Bolsonaro fue la de aprovechar el consenso existente en el congreso en torno a la agenda económica (privatizaciones y reforma previsional como grandes asuntos). De forma concomitante, en 2019 y buena parte de 2020 Bolsonaro impulsó una estrategia de movilización populista (pueblo vs élite), en especial contraria al parlamento.

Cuando se multiplicaron y ganaron fuerza los pedidos de impeachment, ahora contra Bolsonaro, como consecuencia de la pésima gestión de la pandemia, este reaccionó mediante la concesión de enmiendas presupuestarias y cargos en el segundo nivel, como las secretarías ejecutivas de los ministerios, para que los partidos permanecieran con alguna fidelidad al gobierno.

. Los fondos provenientes de estas enmiendas las reciben diputados o senadores que las destinan a sus reductos electorales, de preferencia donde hay prefeitos (alcaldes) del mismo partido político, y por lo general suelen tener mayor impacto en municipios pequeños. Además de ser el dispositivo central de la negociación entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo, esas enmiendas están en el centro de la estrategia de cooptación que viene desarrollando el presidente.

Sin acuerdos previos, las negociaciones son permanentes, agenda por agenda. Según el politólogo Pedro Feliú, el reciente cambio de las presidencias del senado (Rodrigo Pacheco) y de la cámara de diputados¹¹ (Arthur Lira) aumentó las chances de supervivencia del gobierno, hecho que induce a no esperar un retorno al presidencialismo de coalición.¹²

Sin embargo, un gobierno con abundancia de militares y con un presidente sin filiación partidaria no impidieron que la iniciativa del parlamento de autorizar medidas de ayuda para atenuar los efectos económicos de la pandemia fuese aprobada. A fines de marzo de 2020, un mes después de los primeros casos de covid-19 en Brasil, el parlamento aprobó un auxilio emergencial, popularmente conocido como coronavoucher, de 600 reales para las personas que cumplieran una serie de requisitos, mayoritariamente trabajadores informales, pero también microempresarios o con unipersonales.

Además, se autorizó a que este beneficio se duplicara en caso de mujeres jefas de hogar, reemplazando al subsidio de bolsa familia,¹³ si esta situación era más ventajosa. Inicialmente se aprobó para tres meses, y se prorrogó por dos meses más. A partir de setiembre el monto bajó a la mitad, y se pagó hasta diciembre de 2020. Para 2021 se aprobó un nuevo auxilio emergencial recién a partir de abril, con montos de entre 150 y 375 reales, dependiendo del tamaño de la familia del beneficiario.¹⁴

Impactos económicos de las medidas adoptadas en Brasil

Brasil es uno de los países que ha tenido uno de los peores desempeños en términos del manejo sanitario de la pandemia de la covid-19. Sin embargo, más allá de la posición del presidente Jair Bolsonaro, quien ha minimizado los efectos de este virus, el arreglo político de este país federal que cuenta con un parlamento con capacidad de decisión posibilitó tomar medidas de ayuda económica a la población.

Eso permitió que en 2020 la franja más desprotegida de brasileños pudiera sobrellevar la difícil situación de falta de trabajo e ingresos. Los resultados en ese sentido parecen sorprendentes. Por un lado, de acuerdo con un informe de CEPAL,¹⁵ las ayudas monetarias adoptadas en Brasil para apoyar a la población con problemas de empleo fueron de las más elevadas de América Latina (gráfico 2).

En consecuencia, durante 2020 disminuyó la pobreza en este país (cuadro 1), que habría pasado de 19,2% en 2019 a 16,3% en 2020, según mediciones de la pobreza de la CEPAL.¹⁶ Según dicha medición, de no haber mediado las transferencias económicas realizadas por el gobierno, la pobreza en Brasil hubiera alcanzado a 24,1% de la población en 2020.

Asimismo, estas ayudas económicas tuvieron un impacto positivo también sobre el crecimiento de Brasil en 2020, que registró una caída de su PIB menor a la proyectada.¹⁷ Por otra parte, según un informe del FMI de enero de 2021,¹⁸ la proyección de crecimiento para 2021 se corrigió al alza en 0,8 puntos porcentuales con respecto al informe de octubre de 2020.

Sin embargo, la reversión de estas medidas en 2021, junto al nuevo agravamiento de la pandemia, seguramente pondrá un freno al crecimiento económico de este año.

Evolución del PIB y principales variables

La economía brasileña terminó 2020 con una contracción del PIB de 4,3%, una de las menores caídas en la actividad económica de la región, mientras que a mediados de 2020 las proyecciones de descenso eran muy superiores. De acuerdo con la mediana de expectativas del Banco Central de Brasil (BCB), en julio de 2020 se proyectaba una contracción de 6,5%. Esto sucedía en Brasil, mientras que, en la mayoría de los países de América Latina, la realidad superó las proyecciones de los analistas.

Hay que tener en cuenta, como se aprecia en el cuadro 2, que luego de dos años de caída del PIB brasileño durante 2015 y 2016, en los años siguientes la recuperación fue muy magra, por lo que la caída de 2020 impactó en un país que comenzaba a recuperarse de una de las mayores crisis de su historia. En el caso de Uruguay, entre 2015 y 2019 se registraron tasas de aumento del PIB muy bajas, pero sin caer en la recesión; sin embargo, la caída del PIB en 2020 fue mayor a la de Brasil, y la recuperación proyectada por el FMI para 2021 es también menor a la de su vecino norteño.

Como consecuencia de esta evolución, el incremento de la tasa de desempleo fue importante en ambos países, como se ve en el gráfico 3, pero en Brasil fue mucho mayor.

Sin embargo, el desempleo no explica toda la problemática que atraviesan los trabajadores de Brasil. Según el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), además de los cerca de 14 millones de desocupados, hay que sumar alrededor de 6 millones de trabajadores desalentados, que son trabajadores que no figuran en las estadísticas como desocupados porque se retiraron del mercado de trabajo, debido a diversas causas, como la falta de oportunidades laborales o la necesidad de quedarse en el hogar cuidando a los niños o a los ancianos, entre otras.

Otro factor importante que hay que tener en cuenta es que la informalidad en Brasil es de alrededor de 40%, también según el IBGE. Estos son los trabajadores que no cuentan con el derecho a subsidio por desempleo, y que han sido los que fundamentalmente recibieron en 2020 las ayudas económicas aprobadas por el gobierno.

En base a estos datos del mercado de trabajo y a las menores ayudas que el gobierno brasileño va a brindar a las familias sin ingresos o con ingresos mínimos durante 2021, se puede proyectar un fuerte incremento de las personas que caerán en la pobreza y en la indigencia.

De acuerdo con la FGV, casi 27 millones de personas habrían estado en la indigencia en enero de 2021 (12,8% de la población), luego del cese de las ayudas económicas (ver gráfico 4). Este es un aumento significativo con respecto al segundo semestre de 2020, cuando la pobreza extrema se redujo hasta un mínimo de 4,5% de la población, equivalente a 9,4 millones de personas, frente a 11% que se había registrado en 2019.

Conclusiones

La dinámica política de un país federal como Brasil, con un sistema multipartidario, generó incentivos para que los actores, en el contexto de la pandemia, buscaran atender las necesidades de sus electores y visibilizarse como proactivos en dar respuestas. El posicionamiento de estos actores responde a los incentivos institucionales. El propio diseño institucional alienta una dinámica política de disputa, en este contexto, entre el Ejecutivo por una parte y los parlamentarios –y también gobernadores y prefeitos– por otro.

Las formas en que el presidente se ha relacionado con los congresistas generaron incentivos para el despliegue de iniciativas que tuvieron efectos sobre el escenario económico y social brasileño, como hemos descrito. La política gobierna la economía y, a su vez, la economía gobierna la política, en un contexto de crisis sanitaria y económica en el que aún resta bastante para las elecciones de 2022, pero los políticos ya se van posicionando, de forma de poder obtener réditos en las próximas elecciones. Sin embargo, este juego político no logró evitar las consecuencias de pobreza extrema para casi 20 millones de brasileños, de acuerdo con un estudio de la Red Penssan.¹⁹

Paralelamente, habrá que ver cuál es el crecimiento de la economía brasileña en 2021. Más allá de las proyecciones del FMI de crecimiento de 3,7% para 2021, según la encuesta del Banco Central de Brasil, el crecimiento de la economía será apenas superior a 3% para este año y de 2,3% para 2022.

FGV social, ver en: <https://portal.fgv.br/fgv-social> ?

Ténganse en cuenta que, según el informe del INE, en Uruguay en 2019 0,1% de la población vivía en la indigencia, valor que subió a 0,4% en 2020. Ver en: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Pobreza0321/c18681f1-7aa9-4d0a-bd6b-265049f3e26e> ?

Boix, Carles. (1996). Partidos políticos, crecimiento e igualdad: estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial. Madrid: Alianza. ?

Ibidem. ?

Un factor que incentivó la creación de nuevos partidos fue el establecimiento del Fondo Partidario (FP) por la Ley 9096 de 1996 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Actualmente, el FP es la principal fuente de financiación pública de los partidos políticos, los recursos son distribuidos anualmente entre las siglas existentes y pueden ser utilizados para la financiación de campañas electorales o para actividades de rutina, como el pago de alquileres, energía eléctrica, pasajes aéreos y contratación de profesionales. En setiembre de 2019, con la aprobación de la minireforma electoral por parte del Congreso Nacional, también se amplió el uso del FP para impulsar los contenidos en internet (<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>) ?

Abranches, Sergio. (1988). "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". Dados 31 (1): 5-38. ?

CEPAL (2020) "Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por Coronavirus (Covid19)". Ver en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45602/S2000313_es.pdf ?

Hasta 2017 se denominó Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). ?

Pimenta, João Paulo (2020). "Usos da história no Golpe de 2016: uma armadilha dos tempos históricos do Brasil atual". En: Leonidio/Almeida/Andrade/Puntoni. 2016: golpe e democracia no Brasil. São Paulo: Hucitec. ?

También conocidas como las bancadas de las tres B: "bancada do boi", "bancada da Bíblia" y "bancada da bala". ?

En Brasil, el presidente de la Cámara de Diputados es quien autoriza, o no, algunos procedimientos importantes como la votación para la apertura de un proceso de impeachment o la instalación de comisiones parlamentarias de investigación (CPI). También tiene como prerrogativa definir el orden del día, es decir que elige qué proyectos serán votados en el plenario. De este modo tiene condiciones para llevar al debate los temas que cree que son más relevantes para el país. Por otro lado, con este poder también puede evitar que se discutan otros asuntos, si así lo desea. A menudo, los proyectos de ley pasan años esperando ser votados en la Cámara, porque uno o más presidentes de esa cámara no quisieron ponerlos en la agenda. AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003. ?

Feliú, Pedro (2021). "¿Por qué gobernar si puedo tuitear?", El País. Disponible en <https://elpaisdigital.com.ar/contenido/por-qu-gobernar-si-puedo-tuitear/30400> ?

Es un programa de transferencias monetarias directas dirigido a familias en situación de pobreza y extrema pobreza en Brasil. El programa pretende garantizar a estas familias el derecho a la alimentación y el acceso a educación y salud, y actualmente más de 13,9 millones de familias reciben esta ayuda. El programa fue creado en 2003, en el primer gobierno de Lula da Silva. ?

Las familias unipersonales recibirán 150 reales (casi 20 millones de familias); alrededor de 16 millones de familias con más integrantes recibirán 250 reales y 9,5 millones de mujeres jefas de hogar recibirán 375 reales mensuales. El pago comenzó en el mes de mayo y será de cuatro cuotas, o sea hasta el mes de agosto. <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/04/07/maioria-vai-receber-r-150-de-auxilio.htm> ?

CEPAL (2021), "Panorama Social de América Latina 2020", enero 2021. Ver en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020> ?

Téngase en cuenta que las mediciones de la pobreza difieren de país a país, por lo que para realizar comparaciones se eligió el cálculo realizado por la CEPAL (2021). ?

Ver en: https://www.lanacion.com.py/negocios_edicion_impresa/2020/06/29/proyeccion-de-crecimiento-de-brasil-se-derrumba-aun-mas-por-la-crisis/ ?

FMI, "World Economic Outlook Update", enero 2001. Ver en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update> ?

Ver en: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf ?

*Gabriela Mordecki es investigadora del Instituto de Economía, FCEA, Universidad de la República, Uruguay. Nastasia Barceló es docente asistente del Programa de Estudios Internacionales, FCS, Universidad de la República. Camilo López Burián es profesor adjunto del Instituto de Ciencia Política, FCS, y en Relaciones Internacionales, FDER, Universidad de la República. Publicado en ladiaria.uy