

# Las reformas pendientes: desafíos para la gobernabilidad en Brasil

## Pending reforms: challenges to governability in Brazil

Sonia Fleury

Profesora titular, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV/EBAPE), Rio de Janeiro  
Sonia.Fleury@fgv.br

### RESUMEN

Después de dos períodos de gobierno del presidente Lula, la elección de Dilma Rousseff generó un conjunto de distintas expectativas, ya sea por la ausencia de una trayectoria política de la candidata dentro del Partido de los Trabajadores (PT), ya sea por su personalidad poco carismática y propensa a negociaciones políticas con los partidos aliados que favorecieron la gobernabilidad del período anterior. El país que ha heredado se halla en una situación mucho mejor de la que se encontró el primer gobierno del PT, con una economía estabilizada y un control de la inflación. Las políticas sostenibles de reducción de la pobreza han generado condiciones para que se ampliasen las capas medias de la sociedad que, junto con la creación de mecanismos de crédito popular, han funcionado como un freno a los efectos de la crisis mundial y han generado enormes expectativas de movilidad social. Este escenario, al que se añade la presencia cada vez más reconocida del país como un importante actor internacional, propicia unas posibilidades sin precedentes para la profundización del proyecto de "desarrollo con inclusión social". No obstante, siguen pendientes algunas reformas que pueden amenazar la gobernabilidad: la reforma política, el pacto federativo y la reforma tributaria, así como las reformas sociales.

*Palabras clave:* Brasil, lulismo, desarrollo económico, desarrollo social, reformas, gobernabilidad

### ABSTRACT

After President Lula's two terms of office, the election of Dilma Rousseff generated all kinds of different expectations, whether because of the candidate's lack of a political career within the Workers' Party (PT), or because of her rather uncharismatic personality and poor propensity towards political negotiations with the allied parties that favoured the governability of the previous term of office. The country she has inherited is in a much better situation than the one inherited by the first PT government, with a stabilised economy and inflation under control. The sustainable policies for reducing poverty have generated conditions that encourage the enlargement of the middle class which, together with the creation of popular credit mechanisms, have served to halt the effects of the world crisis and have generated enormous expectations of social mobility. This scenario, together with the country's increasingly recognised presence as an important international actor, provides unprecedented possibilities for the advancement of the "development with social inclusion" project. Nevertheless, certain reforms still need to be implemented that could threaten governability: political reform, federative agreement and tax reform, as well as social reforms.

*Keywords:* Brazil, Lulismo, economic development, social development, reforms, governability

## EL DEBATE SOBRE EL SIGNIFICADO DEL *LULISMO* Y SU HERENCIA

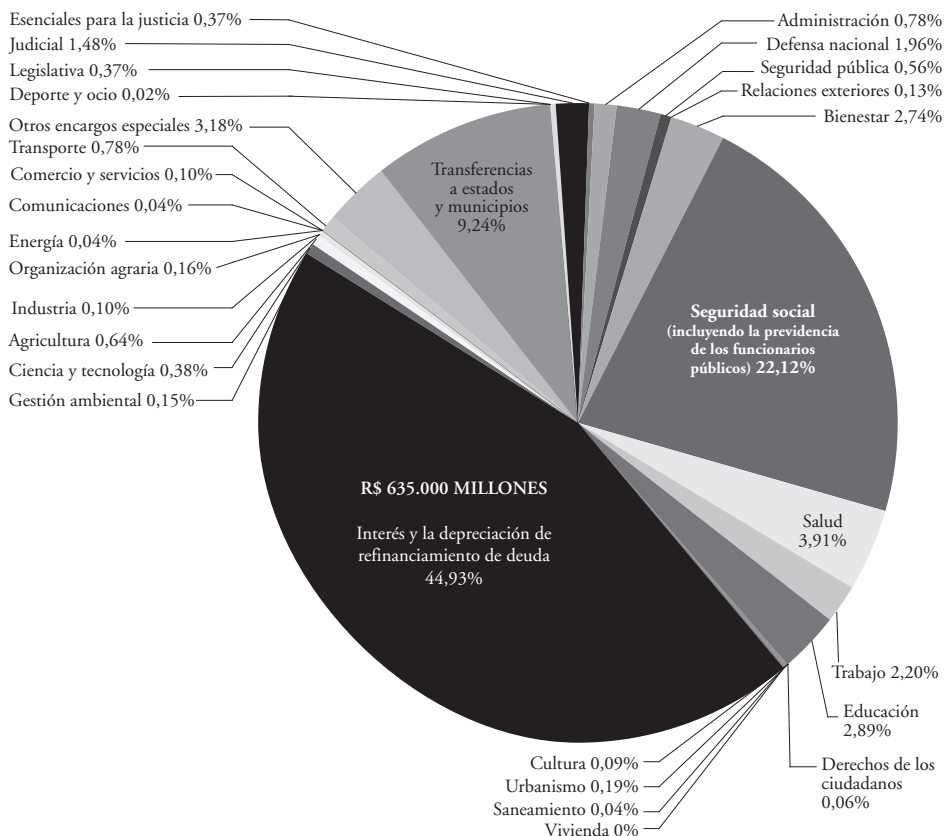
El historiador inglés Perry Andersen (2011: 3) considera que, desde cualquier criterio analítico, Luiz Inácio *Lula* da Silva es el político de más éxito de su tiempo, por una mezcla de sensibilidad social y frío cálculo político, por su carisma personal, pero principalmente por su liderazgo en el movimiento de insurgencia obrera más importante de final del siglo XX, el cual dio origen al moderno Partido de los Trabajadores (PT). Si bien la elección de Lula representó la llegada del PT al Gobierno nacional, progresivamente quedó claro que el Gobierno, dentro del PT, se apoyaba fuertemente en los sindicalistas y en los parlamentarios del partido, y mantenía un diálogo con los movimientos sociales, aunque no un compromiso con las ideas-bandera que se defendían en el programa del partido. Ello se justificaba con el argumento de que el Gobierno no era del PT, sino que era de una coalición de fuerzas menos radicales, que pudieran garantizar la gobernabilidad.

La crítica más dura al Gobierno de Lula emergió de dentro de su propio partido con el discurso de Francisco de Oliveira (2006: 29), que denunció que el presidente era incapaz de profundizar en las reformas del programa popular de su partido y estaba perdiendo la oportunidad de lo que él denominaba “momento Lenin”, para caracterizar la indeterminación e incertidumbre de las clases dirigentes para acabar con el programa liberal del presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), el cual había sido rechazado por el voto popular. Pero pasó lo contrario. Aun percibiendo las carencias del sistema de poder, lo que hizo Lula fue recomponerlo buscando, desde el primer momento, combinar en su Gobierno fuerzas tan dispares que iban desde el presidente del Banco Central, oriundo de la banca norteamericana, pasando por diversas fracciones del sector empresarial industrial, de la agroindustria (*agrobusiness*), y del movimiento sindical, hasta los movimientos sociales que luchaban por la inclusión social y el desarrollo medioambiental sostenible. Para Oliveira (2006: 29), esto solamente ha sido posible por el carisma del presidente, puesto que ha sido un carisma del orden del mito, hecho que le ha permitido secuestrar a la sociedad civil organizada, aquella que se había manifestado en contra de la política macroeconómica de FHC. La crítica política se basó, así, en la desmovilización de los movimientos sociales y sindicales, en su articulación al aparato estatal, y en la necesidad de una amplia coalición política con partidos de centro-derecha para garantizar la gobernabilidad.

La principal crítica económica se hizo en relación con la continuidad de la política macroeconómica, que se basaba en un triplete de objetivos: inflación, cambio flotante y superávit primario. Ello generó una interdependencia entre el régimen fiscal/financiero y el régimen monetario, es decir, la profundización de la financiarización de la política, ya existente desde la década de los ochenta, pero que fue ampliada con las transformaciones estructurales de la liberalización de los años noventa. Bruno (2010: 81-83) afirma que se

ha pasado, así, de la hiperinflación al hiperinterés, y la deuda pública se ha transformado, de este modo, en el principal eje de la acumulación rentista-patrimonial en el período de 1991-2008. La deuda pública interna aumentó del 17% del PNB al 50% en 2010.

Gráfico 1. Presupuesto general de la Unión (2010)



Fuente: SIAFI. Auditoría ciudadana de la deuda sobre la base de estos datos del SIAFI (Auditoria cidadã da dívida com base em los dados del SIAFI)

El Gobierno de Lula interrumpió el ciclo liberal de achicamiento del Estado, de traslado de sus funciones al sector privado, ya fuese lucrativo o sin fines de lucro, y de apoyo incondicional a los intereses norteamericanos. Hubo un esfuerzo de recuperación del aparato y burocracia estatal, y se retomaron los concursos y las carreras públicos,

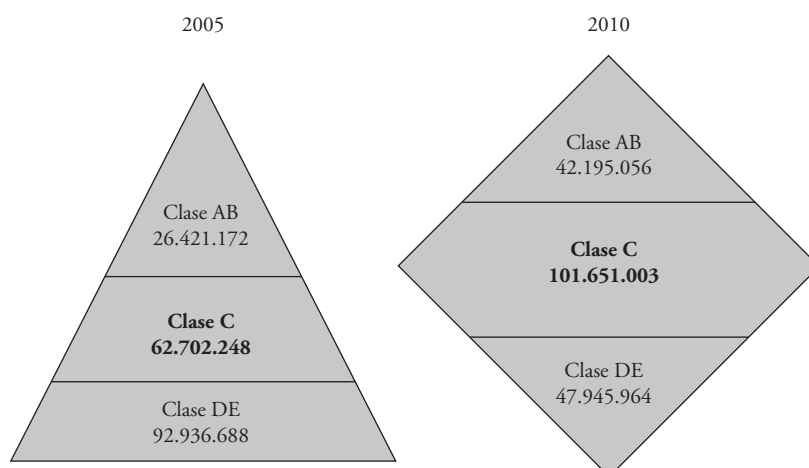
así como el interés por aumentar la presencia del país en el escenario internacional, en la cooperación Sur-Sur y, en especial, dentro de América Latina. Después de la crisis del 2008, el Gobierno se alejó de los marcos económicos ortodoxos, a pesar de las resistencias del Banco Central del país, y pasó a fortalecer los sectores que impulsaban un nuevo proyecto desarrollista. Sin embargo, el Gobierno se vio presionado por la reacción conservadora de los medios de comunicación y de los intereses rentistas, de tal forma que las políticas desarrollistas se volverían a realizar dentro de los estrechos espacios permitidos por los superávits elevados, el cambio valorizado del real y las tasas del interés estratosféricas (Quadros, 2010: 2). El resultado de esta política fue una movilidad social ascendente muy expresiva, pero limitada a los extractos inferiores de la población. Si bien la cuestión de la pobreza ya había entrado en la agenda pública en los años noventa, como parte del recetario liberal de políticas de transferencias económicas condicionadas y centradas en grupos focalizados, con el Gobierno de Lula esta tomó otra dimensión. Entre otras cosas, porque la asumió con el fortalecimiento de las estructuras estatales y la racionalización de la miríada de programas existentes de manera más efectiva, hecho que también generó un cuerpo de funcionarios y una institucionalización propios para la asistencia social.

La hipótesis levantada por Singer (2009: 94) es que el *lulismo* se caracterizó por la búsqueda de un Estado, suficientemente fuerte para disminuir la desigualdad, que no amenazara el orden establecido. Si para Oliveira (2006) esta estrategia despolitizaba la pobreza y estatizaba el PT, al construir una hegemonía invertida de un modelo que sigue siendo sobreexplotador, para Singer este argumento es ilusorio. Para este último, la vuelta del crecimiento económico ha generado una caída del desempleo a niveles que en 2011 están alrededor del 6%; las transferencias de renta, la contención de los precios de la canasta básica, el crédito popular, los programas de educación para todos y de apoyo a pequeños agricultores, etc., han constituido una plataforma que sostiene a lo que hoy día se denomina la nueva clase C, es decir, a millones de personas que han sobrepasado la línea de la pobreza.

Ello es resultado, sin margen de dudas, del efecto del crecimiento sostenible del sueldo mínimo durante el Gobierno de Lula, que saltó de un valor de 200 reales en 2002, a 510 reales en 2010, lo que afectó no solamente al mercado laboral, sino también a todos los jubilados y pensionistas, de manera generalizada y extendida por todo el país, hecho que dinamizó la economía en todo el país, especialmente, en las regiones más pobres. El estudio citado de Singer (2009) va más allá, y afirma que las bases de apoyo a Lula, las clases populares, nunca se han identificado con el PT. Este sigue siendo un partido de capas medias compuestas por intelectuales, sindicalistas, activistas, etc., que están concentrados en el sudeste del país. Los que votaron a Lula fueron los pobres de las regiones más pobres del país, que no hicieron caso de si esas políticas representaban la inclusión de los de abajo sin amenazar a los de arriba. La

diferencia entre el *lulismo* y el proyecto ideológico del PT demuestra que el primero fue apoyado por un subproletariado desorganizado y conservador, ya que el único grupo del subproletariado que está organizado y tiene una ideología que lucha por transformaciones radicales es el grupo del Movimiento de los Trabajadores sin Tierra (MST). Esta brecha de las bases políticas e ideológicas del partido y del líder puso en cuestión la capacidad de una nueva presidenta del Partido, desposeída de ese carisma, para asegurar la gobernabilidad de un partido que no se asienta en las bases que la han elegido.

Gráfico 2. La nueva clase media



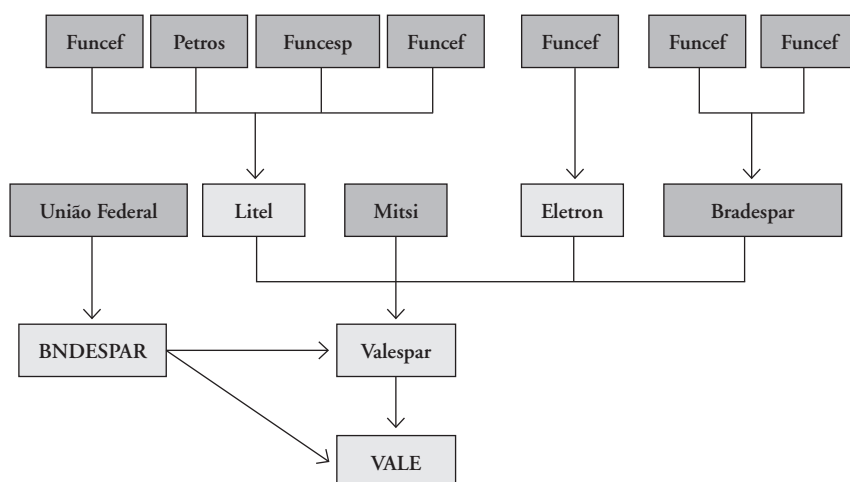
Fuente: *Folha de São Paulo*, 24.03.2011. "Brasil o novo País da classe C".

La tradición brasileña de modernización conservadora o revolución pasiva viene de lejos, lo que para algunos autores como Vianna (2006) permite comprender el *lulismo* como el punto final del proyecto iniciado por Getúlio Vargas (en el poder entre 1930 y 1945), siempre pendiente de la construcción de una unión nacional que estuviera por encima de las clases, con el propósito de implantar un proyecto de desarrollo nacional. Los críticos más duros afirman que esa alianza entre la burguesía nacional y el pueblo fue conseguida a costa de la cooptación del Congreso y de los sindicatos, así como por una combinación del uso de los recursos públicos a través de las transferencias familiares para los pobres y las subvenciones del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES) para los grandes capitales. De lo que no hay duda es que el Gobierno de Lula fue capaz de reorganizar el patrón de acumulación

a fin de fortalecer grandes conglomerados privados (nacionales y extranjeros) para que se convirtieran en actores globales (*global players*), por medio del financiamiento público del BNDES, que utiliza recursos de un fondo de los trabajadores (FAT) en asociación con la participación ampliada de los fondos de pensiones de los trabajadores de las empresas estatales. Esta estrategia se inició con las privatizaciones en el Gobierno FHC. El desembolso del BNDES para obras de empresas brasileñas en el exterior ha aumentado un 1.185% entre 2001 y 2010, pasando de 72.897 millones de dólares a 937.084 millones, respectivamente. El Gobierno usó la diplomacia para abrir mercados en África y en América Latina, cuyo crecimiento fue de más de 500% (*Folha de São Paulo*, B1, 18.09.2011).

Lazzarini (2011: 3) ha denominado “capitalismo de lazos” este tipo de enmarañado de intereses políticos y económicos que, por medio de contactos, alianzas y estrategias, ha generado una conexión política entre las empresas y los órganos de financiación pública que ya no permiten la distinción entre lo público y lo privado. Toma como ejemplo la estructura accionarial de la compañía VALE, privatizada en la década de los noventa, que tiene una gran presencia en el mercado internacional de producción de minerales, donde se percibe la importancia de los fondos de pensiones en la primera línea, aunque se organicen en una estructura piramidal de accionistas en la cual solamente los marcados en gris oscuro aparezcan como tales (véase gráfico 3; *ibidem*: 21).

Gráfico 3. Estructura de propiedad piramidal de VALE



Fuente: LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de laços: Os donos do Brasil e suas conexões*. Primeira edição. Rio de Janeiro: 2011. 208p.

Este capitalismo de lazos opera gracias a la falta de transparencia en las aplicaciones financieras de los fondos públicos y los privilegios de los grupos económicos que han hecho una fuerte inversión en las campañas electorales, hasta al punto de preguntarnos si se trata de un Estado inductor o de una línea auxiliar de los grandes grupos económicos. Esta cuestión no es nueva en el país; de hecho ya había sido tratada por Evans (1995), al identificar que el fracaso del desarrollismo en Brasil no se debía a la inserción del Estado en la economía, sino que era consecuencia de la pérdida de autonomía de la burocracia estatal que se había quedado atrapada entre los intereses de los grupos económicos vinculados.

En los últimos años se ha producido una creciente tensión relacionada con una tendencia consolidada de convertir la economía brasileña en una economía cada vez más dependiente de la exportación de mercancías, fruto de las actividades de la agroindustria y la minería, sin mucho valor añadido y fuertemente dependientes del crecimiento de China. Si en 1985 la exportación de manufacturas alcanzó el 55% del conjunto de exportaciones, con la desindustrialización esta cayó al 44% en 2009. En cuanto a la importación de productos electrónicos, se generó un déficit de 35.000 millones de dólares en 2008 (Cano y Silva, 2010: 202). La vulnerabilidad de este modelo, que ha afectado a la desindustrialización del país, todavía no ha sido superada por las medidas de política industrial introducidas por los dos gobiernos de Lula como instrumentos fundamentales del desarrollo económico. A ello también hay que añadir la crítica a su sostenibilidad en términos de costos ambientales provocados por el negocio agrícola y las plantas termoeléctricas que se encuentran en construcción.

## DILMA Y LOS DILEMAS DE LAS REFORMAS

Si bien los opositores de Lula intentaron caracterizar a la nueva presidenta como un producto de su antecesor y, por ello, destinada a ser su marioneta o un fracaso político, aquellos que pudieron valorarla sin prejuicios machistas ni ideológicos reconocieron su trayectoria de competencia y determinación, desde los años de la lucha armada contra la dictadura hasta sus posiciones pioneras de gestora que ha ido asumiendo en áreas estratégicas. Su personalidad fuerte, su perfil de administradora competente e intransigente, su ausencia de vínculos con los partidos y movimientos sociales, su carencia de experiencia parlamentaria, así como sus buenos conocimientos técnicos y económicos, dibujaron un interrogante acerca del futuro de su Gobierno. Pero tras un año de gobierno, el país ya va conociendo mejor el estilo y la dirección que Dilma quiere imprimir al país. Sus medidas para combatir la corrupción, con la caída de cuatro ministros y la exoneración

de varios funcionarios de alto rango, se reflejan en el elevado nivel de aprobación de su Gobierno por parte de la población, en especial en las regiones sur y sureste, con una pequeña disminución entre los electores del norte y noreste, base del apoyo al *lulismo* (según encuesta CNI/IBOPE de septiembre de 2011). Es decir, la presidenta parece que va encontrando una base propia, además de mantener el apoyo que le fue transferido por su antecesor. Sin embargo, la decisión reciente del Banco Central de reducir la tasa de interés, defendida por el Gobierno, pone en alerta al sector conservador y a los defensores del capitalismo rentista, en la medida en que se va señalando el esfuerzo de conducir el país para un nuevo ciclo de desarrollo, incluso en las actuales condiciones de deflación de la economía internacional.

En todo caso, los desafíos más importantes del Gobierno de Dilma están presentes en el campo político, ya que de su relación con los partidos con los que forma coalición dependerá la capacidad de implementar las reformas necesarias que están siendo postergadas desde el inicio de los gobiernos democráticos, esto es: la reforma política, la reforma tributaria, así como la redefinición del pacto federativo y las reformas sociales.

## LA REFORMA POLÍTICA

El sistema político brasileño se caracteriza por combinar la representación bicameral, con elección mayoritaria para el Senado y proporcional con lista abierta para la Cámara de Diputados, con elevada fragmentación del sistema de partidos políticos débiles y poco programáticos. La consecuencia de ello es que las elecciones presidenciales y de los gobernadores de los estados ocurren aisladamente de las del Congreso, de tal manera que el jefe del Ejecutivo no tiene mayoría en las cámaras de los representantes. Abranches (1988: 2) ha denominado este sistema como un “presidencialismo de coalición”, de carácter inestable, pues la autoridad del presidente tiene que confrontarse con el liderazgo regional de los gobernadores que controlan las representaciones de sus estados, y este debe hacer una composición que también contemple un conjunto amplio de partidos políticos que constituyen la base del Gobierno. Ello da como resultado una coalición que no se establece en términos programáticos y sí a través del intercambio de posiciones en el aparato estatal.

Los estudios de Mainwaring (1999) precisamente alertaban de las posibles consecuencias de ese arreglo político, que pueden ser la parálisis decisoria o el fomento de prácticas patrimoniales de distribución de prebendas en términos de cargos públicos, lo que disminuye la racionalidad y la capacidad efectiva del Gobierno. Sin embargo,



otros estudios de Figueiredo y Limongi (1999) demuestran que la gobernabilidad, en el período de los gobiernos democráticos, no se ha visto amenazada, ya que existen otras características del poder legislativo del Ejecutivo que deben ser tenidas en consideración, como sus prerrogativas constitucionales en áreas como administración y presupuesto, o el recurso cada vez más utilizado del establecimiento de medidas provisionales, que obstruyen la pauta de trabajo del Congreso hasta que sean votadas y hacen de esa manera que el Ejecutivo controle la agenda congresual. En ese sentido, el presidencialismo del Brasil tiene componentes de parlamentarismo, pues no hay separación entre las funciones del legislador y el ejecutor. Además, estos estudios indican que el reglamento del Congreso atribuye un enorme poder al Colegio de Líderes de los partidos, hecho que garantiza la disciplina de los representantes y facilita los acuerdos entre Ejecutivo y Legislativo. La paradójica situación de partidos débiles en la sociedad, pero fuertes en el Congreso, ha llevado a la captura de los gobiernos por parte de los partidos tradicionales, que controlan las dos cámaras e intercambian su apoyo político al Gobierno por las posiciones de liderazgo de sus apadrinados en el aparato estatal. Además de ese recurso, el Gobierno libera recursos para enmiendas que los parlamentarios hacen al presupuesto, en la medida en que necesite apoyo para la aprobación de alguna de sus propuestas.

Tanto el Gobierno de FHC como el de Lula se vieron atrapados por esa lógica, ya que el partido del presidente solo había alcanzado el 20% de los votos del Congreso desde las elecciones de 1989. Por ello fueron capturados por partidos de centro, esto es, los Demócratas (DEM) y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), respectivamente, y tuvieron que destinar recursos a fin de asegurarse su apoyo. Ambos fueron denunciados por la compra de votos de parlamentarios, siendo el escándalo del *Mensalão* el momento más frágil del Gobierno de Lula. No obstante, tanto FHC como Lula fueron incapaces de llevar adelante sus propósitos de llevar a cabo una reforma política. La verdad es que el Congreso evita alterar las bases sobre las que se fundamenta su poder, ya desde la Asamblea Nacional Constituyente que, por no ser exclusiva, mantuvo las reglas casuísticamente creadas durante el Gobierno militar que aseguraban que el partido del Gobierno siempre fuese mayoritario. Entre estas reglas encontramos la sobrevaloración de los votos de las regiones más despobladas, pobres y dependientes del Gobierno central, en detrimento de las más ricas y politizadas. Las alteraciones sucesivas de las reglas del sistema de partidos, además, han ido restando las posibilidades de construcción de identidades de partido, y los cambios frecuentes en los partidos para votar a parlamentarios en listas abiertas han acentuado el personalismo y debilitado las estructuras de los mismos. Los dos partidos más recientes, el Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB) de FHC y el PT de Lula, eligieron a los presidentes, ya que los otros partidos que controlaban el Congreso no estaban interesados en afrontar el desgaste que supone una elección presidencial. Estaban seguros, de todas maneras, de que formarían parte del Gobierno.

En el escenario actual existen tres nuevos factores que pueden ayudar a cambiar ese perverso modelo de gobernabilidad. El primero de ellos está relacionado con la movilización de la sociedad civil para conseguir las millones de firmas necesarias para hacer valer el derecho constitucional de la participación legislativa por medio de la iniciativa popular (Fleury, 2006). El objetivo de la ley propuesta era negar la posibilidad de asumir un mandato legislativo a los candidatos que tuvieran una condena judicial. Si al inicio de la movilización, tanto el presidente del Congreso como el líder del Gobierno afirmaron que no estaban dispuestos a poner en votación la propuesta de esta iniciativa popular, que tomó el nombre de “Ficha limpia”, la presión de cada vez más y más firmas continuó e inundó la red del Congreso, hasta que por fin se realizó la votación y se aprobó la ley que fue sancionada, con un cambio acordado: que solamente se aplicaría en los casos juzgados en segunda instancia. A partir de entonces se generó una batalla legal que terminó con la no aceptación de la aplicación de esta ley en las elecciones pasadas, ya que se celebraban en el mismo año. La decisión final sobre la constitucionalidad de la ley todavía sigue pendiente en la Corte Suprema. Sin embargo, esta victoria ha animado la red de movimientos sociales que se encuentran comprometidos con la construcción, desde la sociedad civil, de un proyecto de reforma política. Una reforma electoral que incluya, además, la financiación pública exclusiva, la lista cerrada y la fidelidad de partido, otorga a la sociedad civil más transparencia y participación.

El segundo factor importante en ese campo ha sido la presencia de Lula como el gran articulador de los partidos políticos en la búsqueda de una agenda de consenso para la reforma política. Su empeño y respetabilidad dentro de la clase política han atenuado el temor de que alguna medida pueda favorecer al PT, exigiéndole la demostración de su increíble capacidad negociadora. Y un tercer factor fundamental ha sido la actitud de la presidenta en relación con el juego habitual de los partidos y alianzas políticos. Si bien Dilma Rousseff aceptó las orientaciones de Lula de gobernar con los miembros del PMDB en varios ministerios, desde el inicio les ha ido quitando las posiciones que ocupaban en el Gobierno anterior, en áreas que ha considerado estratégicas, como comunicaciones, energía y salud. El partido aliado, como respuesta, ha emitido veladas amenazas de no aprobar propuestas del Ejecutivo. Pero, a pesar de ello, la presidenta no ha cambiado su posición. Las denuncias de corrupción, que han involucrado tanto a un ministro del PT como a tres del PMDB, durante los primeros meses de su mandato, han terminado con la dimisión de todos ellos. La presidenta ha demostrado, así, su firme voluntad de no convivir con las prácticas corruptas que eran consideradas por sus partidos aliados como una trivial apropiación del botín. No obstante, como no hay forma de gobernar sin los votos de sus aliados, la tensión está cada día más presente. La actitud inicial de “limpieza ética” se ha reducido frente a la posibilidad de que se pueda ver afectada la votación inminente de nuevos recursos para la salud en el Senado. Ante la pregunta de algunos senadores que defendían la ética en la política, la ministra de la Casa Civil (Presidencia) contestó que “la gobernabilidad es la que define los límites” (*Jornal O Globo*, 03.11.2011).

## EL PACTO FEDERATIVO Y LA REFORMA TRIBUTARIA

La Constitución federal de 1988 convirtió el federalismo en una cláusula pétrea, pero reafirmó el modelo de un federalismo simétrico en una federación asimétrica (Souza, 2006: 195), con una fuerte descentralización de los recursos fiscales para los niveles subnacionales, inclusive con la incorporación del municipio como ente federativo. La nueva Constitución generó la expectativa de revertir la concentración de los recursos tributarios en el nivel central, que caracterizó el período de la dictadura, pero aunque generó mecanismos de redistribución automática a los estados y municipios, no fue capaz de reducir las fuertes asimetrías existentes entre e intra las regiones del país. La identificación entre descentralización y democratización fue parte de la coyuntura de la transición a la democracia, obviándose los problemas recurrentes de no tener en cuenta las recomendaciones de algunos expertos sobre la necesidad de establecer algunas condiciones para que se produjera una sinergia entre los dos fenómenos; condiciones como, la recomendación de Abrucio (2006: 86): la constitución de un sólido pacto nacional; el combate contra las desigualdades regionales; la construcción de buenas estructuras administrativas en niveles subnacionales; la democratización de los gobiernos locales, así como la creación de un ambiente intergubernamental positivo.

Con relación a la distribución de competencias, la Unión mantiene gran parte de competencias exclusivas, y deja poco espacio para las competencias residuales de los estados. Las competencias concurrentes –comunes a los tres niveles gubernamentales– son las que predominan en relación con la provisión de gran parte de los servicios públicos, en especial, en las áreas sociales. Para Souza (2006: 197), la opción de un modelo cooperativo en vez del modelo dual suponía la existencia de capacidades por parte de los gobiernos subnacionales para implementar políticas públicas, pero también la existencia de mecanismos constitucionales o institucionales para regular las relaciones intergubernamentales y estimular la cooperación. La ausencia de tales condiciones, sin embargo, trajo consigo un aumento de la concurrencia que se ha demostrado altamente perjudicial para las políticas públicas y la ciudadanía. En un contexto de ajuste económico, la Unión encontró los subterfugios necesarios para reconcentrar los recursos en sus manos al mismo tiempo que dejaba las responsabilidades de la provisión de los servicios públicos en manos de las municipalidades.

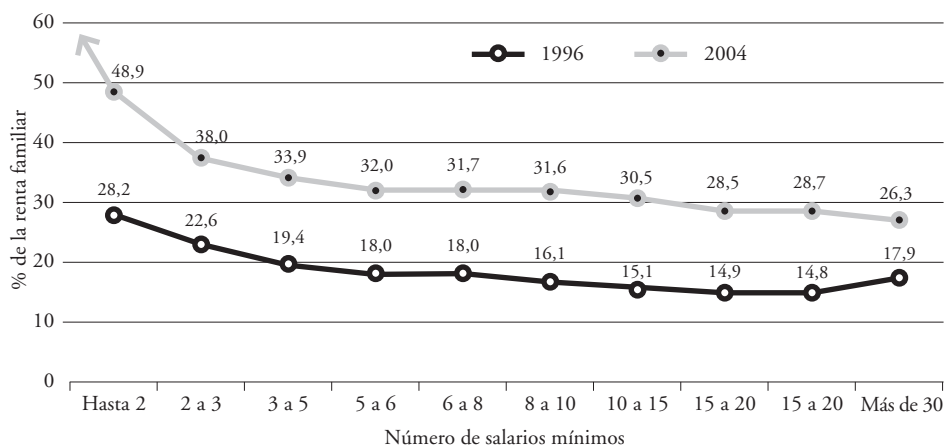
Según datos del Ministerio de Hacienda, la carga tributaria en el país ha crecido del 28,8% del PNB en 1990 al 34,4% en 2008, y ha superado ya en 2010 el 35%. La capacidad de recaudación sigue en manos de la Unión, que obtuvo el 67,9% del total de los recursos en 2010, mientras que los estados y los municipios obtuvieron el 26,1% y el 2,12%, respectivamente. Una vez hechas las transferencias correspondientes, estos porcentajes cambiaron de la manera siguiente: 57,1% para la Unión,

24,6% para los estados y 18,3% para los municipios, lo que muestra la dependencia de estos últimos respecto a la redistribución de la recaudación central. Por su parte, las transferencias no han beneficiado a los estados, que siguen pendientes de la recaudación propia. La carga tributaria de los estados está concentrada, en más del 83% de la recaudación del valor añadido, en el Impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS), cuya legislación en el ámbito estatal ha generado una verdadera guerra fiscal, con reducciones fiscales a fin de atraer empresas, que han comprometido el pacto federativo. La regulación de la recaudación del ICMS provoca una enorme polémica respecto al hecho de si debe ser cobrado en el estado de origen o en el del consumo de la mercancía, además de ver cómo va a ser distribuido entre los municipios. Todos los gobiernos anteriores han intentado rehacer el pacto federativo en relación con la cuestión de la recaudación y distribución de los recursos fiscales, pero todos han fallado en su intento de rehacer el pacto federativo por medio de una reforma tributaria.

Una de las razones importantes por lo que esto ha ocurrido es el propio papel que desempeña el Gobierno central, que por ley tiene la competencia de redistribuir los recursos de los tributos directos con los estados y municipios, pero no los recursos de las contribuciones. Estas fueron creadas con la finalidad exclusiva de financiar la Seguridad Social, pero ante el cuadro de ajuste y de producción de superávit primario, la Unión llevó a cabo una reconcentración fiscal por medio del aumento de las partes proporcionales de las contribuciones, la creación de nuevas contribuciones, así como la desvinculación del 20% de las contribuciones de sus finalidades sociales. Ese aumento tributario mediante las contribuciones ha operado negativamente a tres niveles: a) aumento de la carga tributaria, b) aumento de la regresividad del sistema tributario y c) concentración de los recursos al nivel central, pues no hay transferencias de las contribuciones a los niveles subnacionales. La relación de los recursos recaudados por el nivel central, es decir, la suma de impuestos y contribuciones, que era del 47% del PNB en 1994, descendió al 37% en 2010, hecho que demuestra los intereses del poder central y su incapacidad para negociar un nuevo pacto.

Aunque las contribuciones hayan sido creadas para financiar políticas universales, por consiguiente, redistributivas, en la recaudación al mismo tiempo inciden sobre todas las mercancías, aumentando la regresividad del sistema tributario. Con este aumento, la carga tributaria se ha convertido cada vez más regresiva en relación con los ingresos. Además, hay que considerar que la tributación sobre patrimonio es prácticamente inexistente, pues la recaudación sobre herencias representa un tercio menos que el seguro obligatorio de tránsito, mientras que la carga que afecta a la propiedad rural no alcanza más allá del 0,012% del PNB. El Instituto gubernamental de Investigación Económica Aplicada (IPEA) calcula que la carga tributaria bruta que incide sobre los propietarios es del 13,6%, siendo entre los no propietarios del 26,4% (IPEA, 2009: 3).

Gráfico 4. Carga tributaria por renta familiar



Fuente: IBGE, POF 1995/1996, POF 2002/2003; Vianna *et alri* (2000); SRF "A Progressividade no Consumo - Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado".

Si bien los gobiernos anteriores han fallado en su intento de hacer reformas tributarias, en ninguno de ellos hubo intento de reducir las desigualdades del sistema tributario a través de una mayor contribución fiscal de los salarios altos, patrimonios, herencias y ganancias financieras. De momento, los esfuerzos emprendidos hasta ahora por el Gobierno de Dilma Rousseff siguen yendo en la dirección de reorganizar y racionalizar la maraña en que se ha convertido el sistema tributario brasileño, además de buscar un nuevo pacto federativo que redistribuya los impuestos estatales entre los estados más ricos, que son los productores, y los más pobres, que son los consumidores. Un estudio de la OCDE (2009) sobre las desigualdades antes de los impuestos y transferencias y tras los impuestos y transferencias concluyó que mientras los impuestos y transferencias reducen la desigualdad en 19 puntos en Europa, solo lo hacen en 2 puntos en América Latina. El éxito del nuevo Gobierno dependerá, en este sentido, de su capacidad de romper el vínculo entre la ampliación de la deuda pública interna y los intereses rentistas de los sectores financieros, que ha provocado un desplazamiento de la función crediticia de la banca a la especulación con títulos públicos, y ha forzado el mantenimiento de la subida de las tasas de interés. La responsabilidad de solucionar la deuda, que representa el 45% del presupuesto público, no ofrece otra salida que la de aumentar la carga tributaria y reducir los gastos sociales.

La consigna del Gobierno actual de mantener los intereses a la baja, representa un esfuerzo de recomposición de las finanzas públicas que debe de aumentar la credibilidad del gobierno central para negociar una reforma tributaria, en caso de que tenga éxito frente a

los poderosos intereses del sector financiero. Sin embargo, el Gobierno parece percibir con claridad que no se puede seguir con un modelo agromineral exportador y que es necesario hacer inversiones para construir un desarrollo apoyado en el mercado interno. Pero ello necesita recursos a fin de aumentar las capacidades tecnológicas y el desarrollo de capital humano. El exministro de Hacienda Delfim Netto lo compara con el período de crecimiento en la década de los setenta, cuando la carga tributaria estaba alrededor del 24% y la inversión estatal era del 5% del PNB; la situación actual tiene una carga tributaria del orden del 36% del PNB y la inversión de la Unión no es más del 1,5% (*Época*, 23.08.2011).

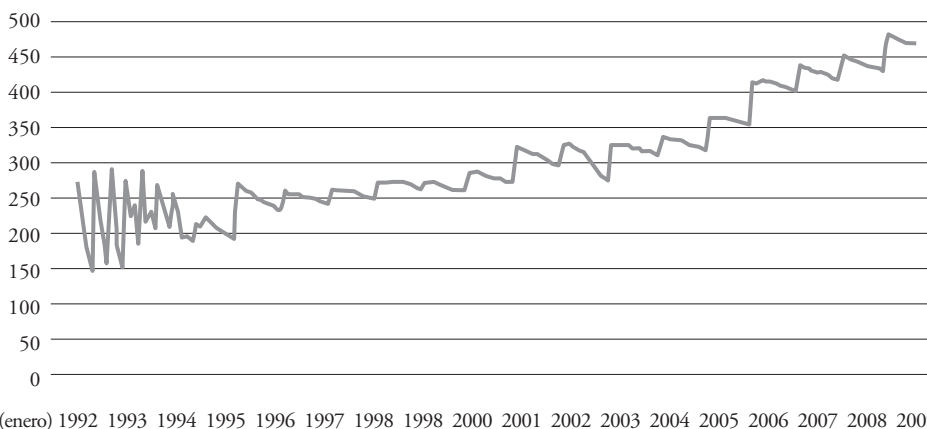
## LAS REFORMAS SOCIALES

La Constitución federal de 1988 fue una innovación en relación con las formulaciones legales anteriores, ya que garantizaba un conjunto de derechos sociales –salud, pensiones, asistencia social; educación, cultura y deportes; ciencia y tecnología; comunicación social; familia, infancia, adolescencia y vejez; indígenas, etc.–, incluidos en un capítulo del Orden Social. Esta innovación puso de manifiesto la opción de primar los derechos sociales como derechos de la ciudadanía, desvinculándolos de la condición de derechos del trabajo. Anteriormente, solo los trabajadores formales tenían derechos que estaban incluidos en el capítulo del Orden Económico. Se creó el concepto de seguridad social para concentrar los derechos sociales –en áreas como la salud, la jubilación y las pensiones, así como la asistencia social– en un conjunto integrado de acciones con una institucionalidad propia. Esa institucionalidad se constituyó a través un mecanismo de financiación exclusivo, de acuerdo con contribuciones diversas pero agregadas en un presupuesto de la seguridad social (PSS), independiente del presupuesto fiscal de la Unión. La integración de estas políticas sería tarea del Consejo de la Seguridad Social (CSS), que involucraba tres ministerios: salud, previsión y asistencia.

El nuevo modelo constitucional se caracterizó por la universalidad de la cobertura, el reconocimiento de los derechos sociales y su garantía por parte del Estado, la subordinación de las prácticas privadas a la regulación en función de la relevancia pública, la organización de los sistemas de servicios de salud y asistencia en forma de red descentralizada, integrada y jerarquizada, con un sistema de participación social en cada nivel que fuera responsable por la movilización política, control social y co-gestión de las políticas sociales. Sin embargo, la implantación de esos sistemas y mecanismos se produjo durante los años noventa, en un contexto altamente adverso: políticas liberales y de ajuste macroeconómico, estancamiento económico, bajos niveles de crecimiento, aumento de la informalidad, así como

la reducción del poder adquisitivo del salario mínimo (IPEA, 2005). Las consecuencias se hicieron sentir de inmediato en la reducción de la cobertura del seguro social, del 66% de la fuerza de trabajo en 1992 al 61,7% en 2002, año considerado como el punto de inflexión de la curva que empezó un movimiento ascendiente que alcanzó el 65,8% de cobertura en 2008 (Shwarzer, 2009:75). Solo en los últimos años (2005-2010) el mercado de trabajo ha crecido lo suficiente como para alcanzar la tasa de desempleo más baja en muchas décadas, alrededor del 6% anual. La situación se vuelve más crítica si se considera que la Constitución define como piso mínimo para todos los beneficios el valor del salario mínimo y creó un régimen especial para los trabajadores rurales, que incluye a su familia y con la desvinculación del beneficio de su capacidad de contribución pretérita. Los dos mecanismos han producido un impacto muy importante sobre la reducción de la pobreza, en especial en el medio rural y en las municipalidades más pobres. Cuando el valor del salario mínimo empezó a subir de forma considerable, a partir del año 2000, el impacto sobre la reducción de la pobreza y la redistribución de los recursos fue todavía más grande.

Gráfico 5. Tendencia real de los salarios mínimos mensuales de Brasil desde 1992 (en reales brasileños)

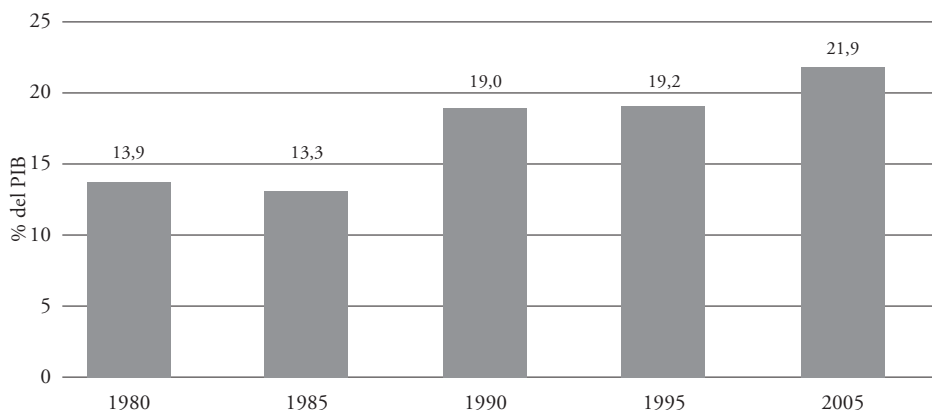


Fuente: Labour Ministry and INPC/IBGE.

Inmediatamente después de la creación del presupuesto de la seguridad social, en ese contexto de aumento de las demandas, empezó una especie de desmontaje de ese andamiaje con la especialización de las fuentes de contribución, reservando la contribución sobre el salario para los beneficios del seguro. Esa situación, que se situó inicialmente fuera de los marcos legales, fue posteriormente consolidada por medio de una inclusión constitucional (no. 20, de 1998). También el Consejo de la seguridad social fue eliminado durante el

Gobierno de Cardoso. A partir de 1994, como parte del Plan real de estabilización monetaria y combate contra la inflación, fue aprobada, con carácter provisional pero que ha ido renovándose hasta hoy en día, otra medida, la Desvinculación de Recursos de la Unión (DRU), que desvincula el 20% de todos los recursos constitucionalmente destinados a la provisión de los derechos sociales, para que puedan ser destinados a otras finalidades como, por ejemplo, cumplir con las metas del superávit primario. En la actualidad, la presidenta Dilma Rousseff está negociando con sus bases en el Congreso la renovación de la DRU por otro período más, lo que representa una retirada de cerca de 60.000 millones de reales anuales del área social. Esta reducción de la financiación de las políticas sociales ha afectado en especial a los sectores receptores de las políticas universales de salud y educación. El gasto público en política social dio un salto adelante después de la Constitución de 1988, se mantuvo estable en los años noventa y volvió a crecer con el Gobierno de Lula.

Gráfico 6. Gasto público social



Fuente: IPEA, 2010.

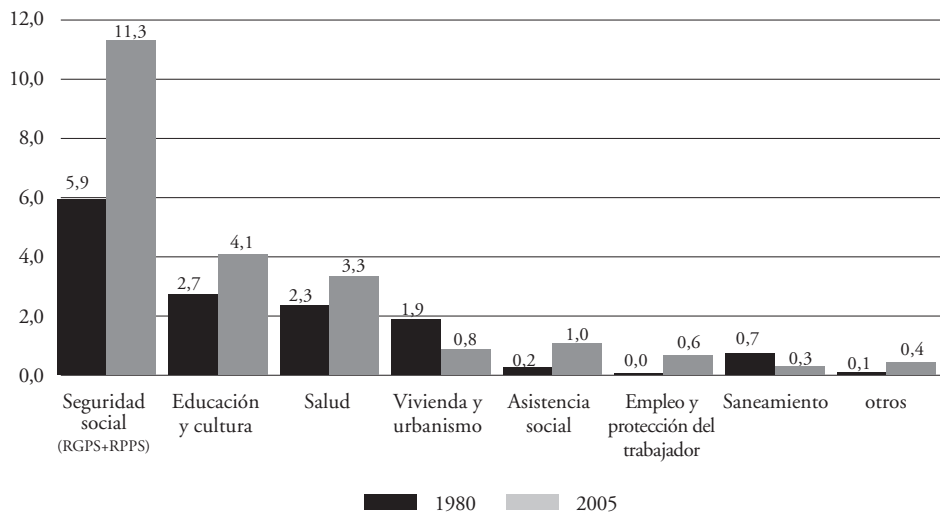
Sin embargo, la opción en pro de las políticas de lucha contra la pobreza iniciada en la década de los noventa, y consolidada en los años siguientes, en especial con la agregación de las transferencias condicionadas de renta a las familias pobres por medio del programa Bolsa Familia, se tornó prioritaria en la agenda gubernamental. El beneficio asistencial previsto en la Constitución como derecho de la ciudadanía fue el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), que asegura un salario mínimo para ancianos y personas deficientes en condiciones de extrema pobreza. Las condicionalidades, en este caso, son las restrictivas posibilidades de acceso al mismo, pues es necesario demostrar un ingreso



per cápita de una cuarta del salario mínimo. No obstante, si su acceso es restringido, sus beneficios se configuran como un derecho, y el piso es el valor del salario mínimo. La opción por un programa de focalización para transferencia de renta a los pobres tuvo como mayor éxito la inserción de esa temática en la agenda pública, incluso con la creación de un fondo de lucha contra la pobreza. Sin embargo, en este caso, los beneficios no se constituyen como derechos de la ciudadanía, por consiguiente, están vinculados a las políticas gubernamentales y sus prioridades. Aunque el acceso a la cobertura es más laxa y extensa, ya que solo requiere un ingreso per capita de la mitad del salario mínimo, los beneficios son más limitados, pues los valores transferidos a las familias no llegan a alcanzar un tercio del salario mínimo. Por esas razones, su impacto en la reducción de la pobreza es menor que todos los otros factores – empleo, pensiones contributivas o subsidiadas, BPC– que tienen su valor determinado por el salario mínimo.

Si bien el gasto social ha crecido, no lo ha hecho de la misma manera en todos los sectores, como se puede observar en el gráfico 7 sobre el gasto público en política social por áreas de actuación.

Gráfico 7. Gasto público social por áreas



Fuente: IPEA, 2010.

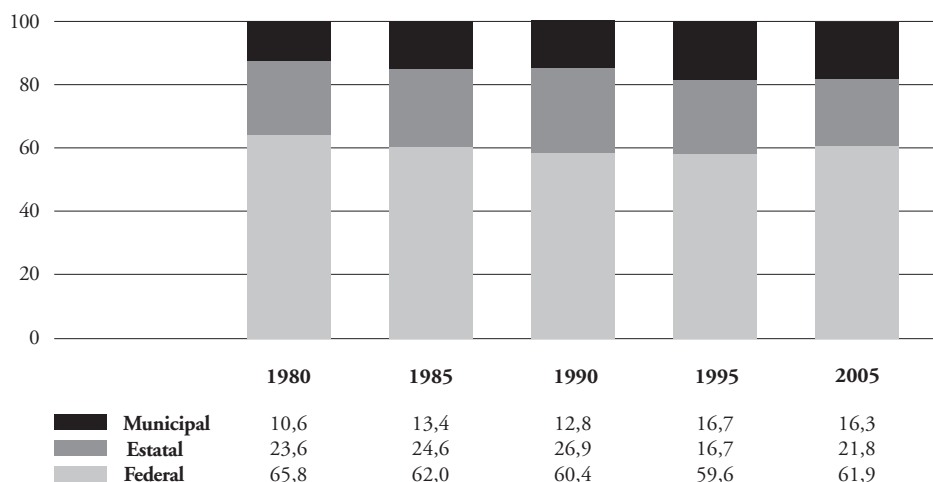
El crecimiento más importante se ha producido en la política social menos redistributiva, aquella que está condicionada a las contribuciones pretéritas, es decir, a las jubilaciones y pensiones (a excepción del régimen especial para trabajadores rurales ya

comentado). El Gobierno actual sigue la misma línea que el anterior, creando mecanismos para facilitar la inclusión en el seguro social de los trabajadores autónomos y/o informales, por un lado, e intentando reducir los gastos en pensiones y jubilaciones de los funcionarios, por el otro. Para ello será necesaria la aprobación de una ley que reglamente un fondo de pensiones para estos últimos y pase a incrementar el techo aplicado a los demás trabajadores. Desde hace cuatro años esta reforma, aprobada por el Gobierno de Lula, sigue sin ser reglamentada, por la fuerte oposición de los funcionarios públicos, que denuncian el uso indebido de los recursos de la seguridad social por el Gobierno.

Áreas como la asistencia social también han incrementado sus recursos, pero otras áreas críticas, como vivienda y saneamiento, han debido afrontar recortes presupuestarios. En los últimos años el Gobierno ha creado el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), entre cuyos objetivos está el de aumentar las inversiones en esas dos áreas, pero todavía no se ha consolidado, ya sea por falta de liberación de recursos o por trámites burocráticos. En las grandes ciudades, donde la violencia urbana se hace sentir en aglomeraciones como las favelas, la combinación de una política de seguridad ciudadana con el mejoramiento de las condiciones urbanas es crucial para la reconstrucción de la sociabilidad. Respecto al área de la salud, si bien en el gráfico anterior aparece como un gasto público ascendente, cabe subrayar que ello se produce a causa de la creciente participación de los municipios en esa área, que deben asumir la reducción de las aportaciones de la Unión y de los estados. Si en el total el gasto social ha crecido alrededor de 74% en once años, es decir, de 179.800 millones de reales en 1995 a 312.000 millones en 2005, Castro (2009: 111) afirma que el gasto público del Gobierno nacional ha disminuido, entre los años 1995 y 2005, del 16% al 11% en salud y del 8% al 6% en educación. Así, se han traspasado a las municipalidades estas responsabilidades, como se observa en el gráfico 8.

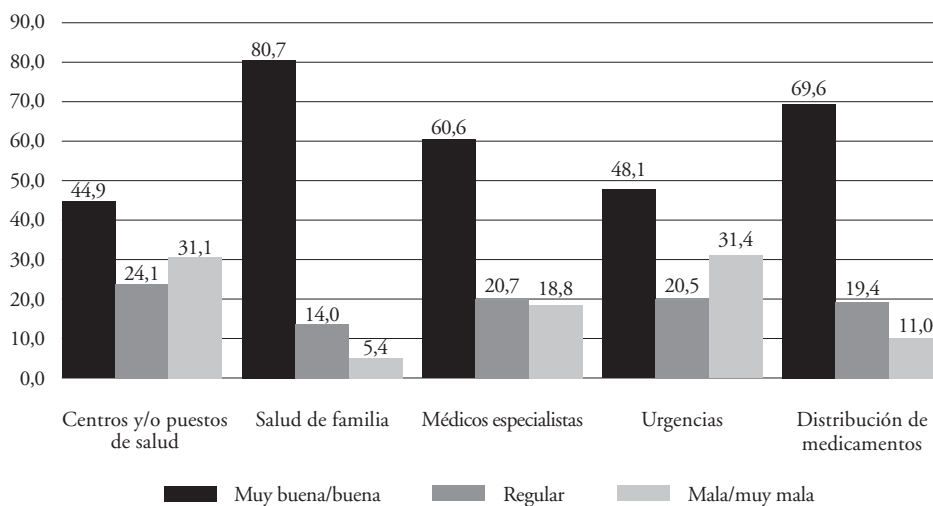
El descuido de los sistemas universales de salud y educación por parte del Gobierno central se refleja en la pérdida de calidad de los servicios, que se manifiesta en los resultados de las evaluaciones del informe PISA (Programa para la evaluación internacional de alumnos de la OCDE). En 2009, de los 65 países evaluados, Brasil obtuvo la 54ª posición. Aunque era uno de los tres países que más había mejorado su desempeño desde la última evaluación, sin embargo, seguía siendo un país con disparidades internas enormes entre regiones y entre estudiantes de los colegios públicos y privados. Referente a la universalización del derecho a la salud, por su parte, al haberse ampliado su cobertura, el país ha sido reconocido por el éxito de su aplicación, tanto en los ámbitos de prevención e inmunizaciones, como en el del control de la epidemia del Sida, con la distribución gratuita de antirretrovirales. Sin embargo, en las encuestas sobre satisfacción de usuarios de los servicios de salud, el descontento más grande se ha dado en la falta de garantías en el acceso a los servicios del sistema público, debido a problemas de carencia de servicios, profesionales y equipos e insumos, además de deficiencias en la gestión. La insatisfacción se produce principalmente en relación con los servicios de los puestos de salud, de muy baja calidad, y con el acceso a las emergencias.

Gráfico 8. Gasto social por niveles de gobierno



Fuente: IPEA, 2010.

Gráfico 9. Opiniones de los encuestados sobre la calidad de los servicios públicos de salud prestados por el Sistema Único de Salud (SUS). Se ha utilizado el tipo de servicio estudiado (en porcentaje)



Fuente: Ipea. Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), 2010.

Con un presupuesto que representa el 3,5% del PNB, el Sistema Único de Salud (SUS) se debe hacer cargo de toda la vigilancia sanitaria y epidemiológica del país, además de brindar atención preventiva y curativa integral a más del 70% de la población, cifra que alcanza el 90% en las regiones más pobres del país. Como consecuencia de la falta de recursos, se ha producido un deterioro progresivo de los servicios públicos de salud, una huida de las capas medias hacia los servicios privados, así como la introducción de innumerables formas de subsidios a los intereses privados en el interior del sistema público. Aún siendo un sistema público universal, el gasto sanitario en Brasil, que llega al 8% del PNB, es en su mayor parte privado. El porcentaje de gasto público es más pequeño que, por ejemplo, en Argentina, Uruguay, Chile, Colombia, Panamá y Costa Rica.

La ausencia de una fuente regular de recursos para la financiación sanitaria ha generado una fuerte presión social sobre los recursos ordinarios. Los primeros intentos en ese sentido, con la creación de una contribución sobre la circulación financiera (CPMF), fracasaron parcialmente, ya que esta aportación terminó siendo absorbida por otros sectores y solo parcialmente se destinó a la salud. En el año 2000 se aprobó un agregado al texto constitucional (EC 29) que definía las contribuciones del presupuesto de cada nivel de gobierno. Sin embargo, después de 11 años, solamente ahora esa disposición constitucional está a punto de ser reglamentada en el Congreso, pues los presidentes anteriores solo tuvieron fuerza suficiente para retrasar ese momento y evitar, así, el aumento de la participación de los estados y de la Unión en la financiación de la salud. Si los gobernadores intentan encontrar la manera de reeditar una contribución sobre los movimientos financieros, la presidenta intenta, por su parte, que el Senado no defina un porcentaje sobre la partida bruta de la Unión para el SUS. A la insatisfacción existente con los servicios de protección social que hemos comentado, se deben añadir las expectativas crecientes de la nueva capa media, que seguramente van a generar un clima poco favorable a la inclusión social en la condición de ciudadanía con garantías de exigibilidad de los derechos, como parte de la institucionalidad democrática.

## CONCLUSIONES

Si bien es cierto que las políticas económicas y sociales de Brasil han reducido la pobreza, al mismo tiempo que han promovido la movilidad social, el índice de Gini<sup>1</sup> de la renta del trabajo ha avanzado poco: del 0,547 en 2004 al 0,518 en 2009 (IBGE, 2010). El modelo de desarrollo económico y social adoptado por el Gobierno de Lula fue capaz de lidiar con la pobreza, pero no con la desigualdad. Esto también es válido si usamos un indicador que tome en cuenta solamente la renta del trabajo, sin considerar las crecientes disparidades entre la participación del salario y de las ganancias financieras. Otro indicador de la desigualdad creciente es el referente a los bienes públicos ofrecidos a la población. Por ello, podemos afirmar que, únicamente con la mejora de los sistemas universales de educación y salud, el gobierno podrá reducir la brecha social. Por último, en el caso de los servicios sociales, no se trata estrictamente de hacer una reforma estructural, sino de hacer cumplir la Constitución e implementar los mecanismos de coordinación, financiación y gestión necesarios para que no existan beneficiarios sin derechos ni derechos sin beneficiarios.

### Referencias bibliográficas

- ABRANCHES, Sergio. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, vol. 31, n.º 1 (1988), p. 5-38.
- ABRUCIO, Fernando L. "Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil". En: Fleury, S. (coord.) *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Barcelona/ Río de Janeiro: CIDOB/ Editora FGV, 2006, p. 77-126.
- ANDERSEN, Perry. "Lula's Brazil". *London Review of Books*, vol. 33, n.º 7 (31 de marzo de 2011), p. 3-12 (12,517 words) <http://www.lrb.co.uk/v33/n07/perry-anderson/lulas-brazil>
- BRUNO, Miguel. "Endividamento do Estado e Setor Financeiro no Brasil: Interdependências Macroeconômicas e Limites Estruturais ao Desenvolvimento". En: MAGALHÃES *et al.* *Os Anos Lula - contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 71-108.
- CANO, Wilson y SILVA, Ana Lucia G. "Política industrial do Governo Lula". En: MAGALHÃES *et al.* *Os Anos Lula - contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 181- 208.

1. N. de Ed.: El Coeficiente de Gini es un indicador de la desigualdad de los ingresos dentro de un país. Es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

- CASTRO, Jorge. "Política Social: Alguns Aspectos Relevantes para Discussão". En: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de Brasil. *Concepção e Gestão da Proteção não Contributiva no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2009, p. 87-132.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy - States & Industrial Transformation*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina C. y LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.
- FLEURY, Sonia. "Iniciativa Popular". En: AVRITZER y ANASTASIA (coords.). *Reforma Política no Brasil*. PNUD. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 94-98.
- IBGE. *Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar*. PNAD, 2010. <http://www.divida-auditoriacidada.org.br/>
- IPEA. "Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil". *Comunicados da Presidência*, n.º 22 (30.06.2009). Brasília.
- IPEA. *O Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) - Saude*. Brasília, 2011.
- LAZZARINI, Sergio G. *Capitalismo de laços. Os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier. Campus, 2011.
- MAINWARING, Scott P. *Sistemas Partidários em novas democracias - o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.
- OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. "Trackling inequalities in Brazil, China, India and South Africa". Jeff Dayton-Johnson. "Perspectivas Económicas de América Latina 2009 - Políticas Fiscales y Desarrollo en Latinoamérica OECD". Seminario del Banco Centroamericano de Integración Económica, Tegucigalpa, 2008.
- OLIVEIRA, Francisco. "O momento Lénin". *Novos Estudos*, n.º 75 (julio de 2006). CEBRAP. São Paulo, p. 23-47.
- QUADROS, Waldir. "Melhorias sociais no período 2004-2008". *Texto para Discussão*, n.º 186 (mayo de 2010). IE/UNICAMP, Campinas, p.1-32.
- SCHWARZER, Helmut. *Previdência Social: Reflexões e Desafios*. Brasília: Ministério da Previdência social, 2009.
- SINGER, André. "Raízes sociais e Ideológicas do Lulismo". *Novos estudos*, n.º 85 (noviembre de 2009). CEBRAP. São Paulo, p. 83-102.
- SOUZA, Celina. "Desenho Constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais". En: FLEURY, S. (coord.) *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Barcelona/ Rio de Janeiro: CIDOB/ Editora FGV, 2006, p. 187-212.
- VIANNA, Luis W. *Esquerda brasileira e tradição republicana: estudos de conjuntura sobre a era FHC -Lula*. Rio de Janeiro: Renavan, 2006.