

# GOVERNO LULA: MODERATISMO SENZA PROGETTO

Marco Aurelio Nogueira

*Dopo un anno e mezzo, il governo Lula presenta un bilancio deludente.*

*La necessità che la società torni a produrre progetti egemonici  
e non solo protesta.*

*I limiti del Pt, che non ha elaborato una propria cultura politica.*

*Nessuna azione riformatrice può affermarsi  
senza uno Stato o fuori dello Stato.*

Quando l'ex-operaio Luís Inácio Lula da Silva, del Partido dos Trabalhadores (Pt), ha assunto la Presidenza della Repubblica in Brasile, nel gennaio 2003, molti brasiliani hanno pensato che il paese stesse ritrovando se stesso.

Eletto da 52 milioni di voti (circa il 60% dell'elettorato), Lula ha iniziato il suo governo contando su uno straordinario appoggio popolare e avendo a suo favore un partito di massa con forte presenza istituzionale e un'immagine personale molto positiva.

L'impressione che si aveva era che il paese avrebbe superato rapidamente l'agenda neoliberale, fino ad allora in vigore, e avrebbe aggredito con fermezza le proprie piaghe sociali.

## Perplexità

Lo scenario interno ed estero più ampio, però, non era del tutto fa-

vorevole. La struttura politica ed economico-finanziaria del capitalismo globalizzato, il riflusso del riformismo di sinistra, la frammentazione sociale, il debito pubblico e la vulnerabilità dell'economia erano ostacoli resistenti, che potenziavano gli effetti della riforma neoliberista intrapresa nel corso degli anni novanta e che praticamente avevano svuotato lo Stato brasiliano di risorse e strumenti di politica economica<sup>1</sup>. Con il passare del tempo, molti hanno previsto che il governo Lula non avrebbe messo insieme condizioni tecniche e politiche per compiere un programma che puntasse alla ripresa della crescita e alla distribuzione delle entrate.

Le prime mosse del governo sono state caute e moderate. Non si sono risparmiati sforzi per smontare la sfiducia dei mercati e moderare l'ottimismo della popolazione. Le decisioni prese sul terreno

della gestione economica e finanziaria hanno frenato i timori. L'inflazione, troppo alta nel gennaio 2003, è regredita verso livelli ragionevoli e il paese non è caduto nel caos che si paventava.

Presto è però divenuto chiaro che il Brasile non stava per essere sommerso da un'ondata impetuosa di trasformazioni. Invece di un «pericoloso» governo di sinistra, ha finito per funzionare nel paese un governo di centro-sinistra, diretto da un partito di sinistra, con un presidente che non ha mai avuto alcun vincolo o identità socialista.

L'euforia e la fiducia iniziali sono state sostituite da segnali di perplessità e inquietudine riguardo alle potenzialità riformatrici del nuovo governo. L'orientamento governativo sui temi di politica economica, la riforma della previdenza da esso avviata, il suo silenzio sui temi di politica sociale hanno confermato tale percezione.

Nato con una aspettativa riformista forte, il governo ha cominciato a dare segnali del fatto che non avrebbe saputo «chiudere i conti» con il neoliberismo. Il suo stesso atteggiamento critico è divenuto più tollerante e flessibile: ciò che prima era criticato nel governo Cardoso, è diventato «inevitabile», passando poi a guadagnare lo status di «raccomandabile».

Oggi, a un anno e mezzo dalla salita al potere di Lula, c'è un'aria di scetticismo, come se il governo fosse incapace di riformare ciò che è necessario riformare.

La questione rimane accan-tonata, la disoccupazione continua ad essere elevata e i salari proseguono nella loro caduta.

La violenza urbana, il narcotraffico e la criminalità minacciano di assediare i governi locali e regionali, come a Rio de Janeiro, aggravando drammaticamente un quadro sociale già sufficientemente turbato dalla miseria, dall'esclusione sociale e dalle tensioni della vita quotidiana.

In tutto il territorio nazionale si succedono caoticamente azioni aggressive dei *Sem Terra*, degli indios e dei *Sem Teto*, manifestazioni di protesta e scioperi nei servizi pubblici, nella magistratura e nella polizia: danno la sensazione che «manca il governo», che non c'è alcuna «autorità legittima», che ciascun gruppo della società, pertanto, deve provvedere a difendersi da sé attaccando il governo.

Nella visione di alcuni leader popolari più radicali, per esempio, sarebbe necessario radicalizzare

la lotta politica per «aiutare il presidente a compiere le promesse della sua campagna elettorale».

La stessa base parlamentare del governo mostra dispersione e disgregazione, sia per l'incomprensione di ciò che si è chiamati a votare, sia per la disputa intorno a cariche e risorse di potere, sia per la tensione causata dall'inizio della campagna che porterà alle elezioni municipali del prossimo ottobre, quando il governo federale sarà sicuramente chiamato a rispondere a un verdetto popolare.

Indipendentemente dalla maggiore o minore correttezza di queste valutazioni, è innegabile che il governo Lula, nel suo primo periodo, ha dimostrato una preoccupante mancanza di coordinazione interna e una quasi completa assenza di idee e di progetti con cui governare il Brasile e, soprattutto, su come riformarlo.

I primi diciotto mesi sono trascorsi sotto l'assillo di circostanze avverse, in parte ereditate dai governi precedenti, in parte imposte dallo stesso sistema politico e amministrativo brasiliano, e in parte derivate dalla struttura economica e finanziaria del capitalismo globalizzato.

L'opzione del Pt per una linea di prudenza è stata innanzitutto una dimostrazione di rispetto per la realtà. La direzione del partito e il governo hanno scelto di non entrare in attrito con il paese reale, in attesa dell'apertura di un ciclo più favorevole, nel quale sarà possibile ritornare allo sviluppo e adottare misure efficaci per egua-

gliare e superare il deficit sociale del paese.

In nome di tutto ciò, c'è stata continuità in molti orientamenti precedenti semplicemente perché, se si tentasse di cambiare, si verificherebbero ancora più turbolenze e tensioni.

### Il sociale fuori fuoco

In nome della convinzione che è imprescindibile guadagnare credibilità davanti ai mercati e amministrare con fermezza le diverse questioni economiche e finanziarie, si è scelto tuttavia un orientamento categoricamente continuista, che ha preservato non solamente i fondamenti della politica del precedente governo, ma anche la visione per la quale l'economico avrebbe una vita autonoma e sottometterebbe tutto a sé.

Si è prolungata così la tradizionale subordinazione del sociale e delle politiche sociali agli imperativi della gestione economica del mercato, fatto che, per un partito di sinistra, suona come minimo come un controsenso. Per ragioni ancora non chiare, il governo si è incamminato per una strada inaspettata: invece di aprirsi alla società, ha scelto di allearsi con il capitale finanziario.

Tutta questo puntare sul moderatismo non è stato senza conseguenze. Ha aiutato il governo a guadagnare alcuni punti in termini di governabilità, certamente importanti perché si possa agire in un ambiente complesso e ostile. E ha

implicato una trasfigurazione del Pt, che non solo ha ricomposto il suo campo di alleanze – passando ad assimilare il centro e la destra – ma ha anche dimostrato particolare disposizione a realizzare un progetto di *potere*, come prioritario in relazione a un progetto di *società*. È stato uno spostamento simbolicamente forte, che ha rappresentato il passaggio del Pt a un gradualismo riformista che non chiede più la fine del capitalismo.

Il moderatismo ha anche spostato il peso relativo di alcune cose e ne ha cristallizzate altre, suggerendo l'ipotesi che il governo Lula sia entrato in una traiettoria dalla quale forse non potrà più uscire.

È stato così, innanzitutto, per la questione sociale. Non è che il governo non abbia avuto alcuna attenzione per il sociale. C'è stata e in modo sistematico. Ma essa si è mantenuta ad un livello più retorico che effettivo: molta agitazione e molti discorsi, ma pochi risultati pratici. Si potrebbe dire che non c'è stata nessuna iniziativa forte, che la creatività si è mantenuta a uno stadio di attesa, che si è rimasti come girando in circolo, alla ricerca di un'idea, di un progetto per l'area sociale. Il pensiero governativo su questo aspetto è rimasto subordinato alle direttrici seguite nella gestione economica e finanziaria.

L'attacco concentrato sulle questioni sociali costituiva il cuore delle promesse del Pt. L'inoperatività del suo governo proprio in questo settore ha prodotto anche gran-

de frustrazione, tanto nella società e nell'opinione pubblica quanto nella base del partito. Lo stesso vertice governativo sembra essere rimasto sorpreso dalla sua bassa produttività, aggravando l'inazione. I primi diciotto mesi si chiudono senza che qualche nuova luce sia venuta a illuminare la fine del tunnel.

Nessun paese può essere una comunità politica se la questione sociale rimane intonsa, mal affrontata o isolata, consegnata a se stessa, al mercato o alla società civile. Un'assimilazione innovatrice della questione sociale, pertanto, dovrà portare con sé alte dosi di intelligenza tecnica e inventiva, ma anche un approccio innovatore alla questione dello Stato, ossia la ripresa dell'azione di riforma dello Stato, da intendere non più come una linea di aumenti fiscali e di costi, ma in senso etico-politico e per la sua rilevanza strategica.

### Per un ritorno dello Stato

La combinazione di politico-sociale con annessa la riforma dello Stato sembra ancora essere la migliore opzione perché il governo Lula possa vincere la resistenza delle grandi questioni nazionali brasiliane, che sono oggi principalmente due.

Da un lato, il paese continua ad essere impegnato dal problema di eliminare la povertà e la miseria che compromettono non soltanto l'azione dei suoi governi – non soltanto la continuità della moder-

nizzazione e dello stesso processo di democratizzazione –, ma soprattutto il modo con cui i brasiliani si pongono in relazione e convivono tra di loro. Restiamo in attesa di un nesso tra la forza industriale del paese e la distribuzione del reddito, tra la modernizzazione capitalistica e l'inclusione delle masse, tra il progresso economico e il progresso sociale. Non si sa come e quando una politica di sviluppo tornerà ad essere praticata, né come fare perché si creino più posti di lavoro e si distribuisca meglio il reddito e, soprattutto, si riduca decisamente la disuguaglianza sociale.

D'altro lato, rimane aperta la questione di sapere a partire da quale patto politico, con che ritmo e con quale prospettiva di base dovrà essere strutturato lo Stato nel paese. Gli anni novanta hanno privilegiato l'idea che sarebbe necessario eliminare il *danno* che lo Stato causerebbe alla società, al mercato e alla libertà. In nome di ciò si fece una riforma, stabilendo un nuovo modello di Stato e di intervento statale. Adesso si tratta di sapere se questo modello è il più adeguato, se deve essere mantenuto o se è meglio organizzarne un altro. Sembra poco probabile che si riesca ad avanzare in termini riformatori e a riorganizzare la società se il cuore del sistema rimarrà fuori obiettivo o ignorato. Se il governo è preoccupato di aprire il cammino per la costruzione di una nuova egemonia (e non c'è da dubitare di ciò), come è possibile mettere da parte lo Stato?

La riforma intrapresa nell'ultimo decennio è stata di natura amministrativa e ha cercato di rispondere ai problemi della politica economica e dell'aumento fiscale. Ma faceva parte di un progetto etico e politico più ampio, che non ha smesso di avere ripercussioni. Prima di tutto, la riforma ha provocato il venir meno dello Stato come riferimento e risorsa, conseguenza logica della dissipazione di valori e della visione mercantile della società. Questo è stato uno degli assi più forti dell'egemonia che allora si è consolidata.

L'«assenza» dello Stato ha rinforzato due tipi di squilibri. Da un lato, gli attori politici hanno incontrato difficoltà ancora maggiori per raggiungere un'idea forte di patto politico o progetto nazionale. Ha spogliato il sistema politico di un centro organizzativo, di un riferimento etico e politico a partire dal quale fosse possibile rinnovare il contratto sociale. Ha aumentato la deriva dei partiti e della classe politica come un tutto, che si chiudevano in se stessi e perdevano legami sostanziali con la società. D'altro lato, i movimenti sociali si sono liberati ancor di più del politico e hanno cercato di forgiare una «legalità» e una «istituzionalità» proprie, disinteressandosi della formulazione di progetti di egemonia, aperti a tutta la società e capaci di fornire risposte e prospettive per i differenti gruppi sociali. Con ciò, la pressione sociale è aumentata, ma ha smesso di produrre effetti virtuosi: si sono create molte zone di contestazione, ma

non campi di forze egemonici.

Il moderatismo dei primi diciotto mesi del governo Lula ha un aspetto paradossale. Se pensata in termini economici, sembra indicare che forse non vi è, nei circoli governativi, nessun'altra opzione da seguire, suggerendo che il governo lavora con la convinzione che i termini del capitalismo globalizzato non possano essere, almeno al momento, negoziati. Il continuismo e la sedimentazione dell'ortodossia neoliberale prolungano indebitamente la sofferenza del paese, irritano imprenditori e lavoratori e rendono problematico il patto sociale insistentemente proposto dal discorso presidenziale. Frenano l'attenzione per il sociale e creano un problema addizionale al governo e al suo partito. Insieme a un basso indice di iniziativa e creatività nell'area sociale e con l'abbandono relativo della riforma dello Stato, il moderatismo governativo si manifesta come un fattore di preoccupazione, disincanto e smobilitazione.

Così il governo si autocondanna a vivere di adattamenti successivi, subendo le oscillazioni degli eventi, dei fatti, e può, dopo qualche tempo, semplicemente perdere di vista qualsiasi cambiamento.

Nei governi di oggi, aumenti di *virtù*<sup>2</sup> dipendono da una combinazione di fattori, dentro i quali si rileva l'esistenza di un polo capace di unificare alleati e collaboratori, unire conoscenze tecniche e informazioni, formulare politiche consistenti e costruire decisioni. Non si tratta soltanto di un leader, di un

Principe concepito come un talento individuale, ma di un «sistema», di una «organizzazione» che si mostri capace di rendere dinamico e coordinare il governo come un insieme.

Dovrebbe essere questo il ruolo del Pt, se il partito non fosse tanto scosso dagli iniziali passi del governo. Ma il Pt avrebbe bisogno, anche, di dimostrare che possiede un progetto, un'idea riguardo a come cambiare e riorganizzare il paese, ossia una teoria ben sedimentata sulla società brasiliana. Esso, però, non esiste. Se c'è qualcosa che si può rimproverare al Pt che si è preparato negli ultimi dieci anni ad arrivare al governo, è il fatto di non essersi preoccupato di elaborare una teoria per sé, cioè di formulare una visione consistente del paese, dei brasiliani, del mondo a partire dalla quale fosse possibile dare una prospettiva alla popolazione e dirigere il cambiamento. Senza di ciò, come distinguere quello che si pretende di fare da quello che abitualmente era fatto dai precedenti governi? Come incoraggiare le persone affinché solidarizzino con il governo e gli diano la loro fiducia e la loro lealtà?

### Sinistra ed egemonia

L'azione e il profilo del governo Lula traducono un *problema di egemonia* e devono essere interpretati come un caso nel quale l'arrivo al potere di un attore politico, che non ha investito previamente nella diffusione di una nuova cultura politica, tende a produrre

molteplici effetti che complicano l'azione governativa e, al limite, rendono impossibile un'effettiva impresa riformatrice.

In società complesse e frammentate, turbate da interessi che non si compongono con facilità e inserite in posizione subalterna nel capitalismo globalizzato, come nel caso del Brasile, sembra poco probabile che si riesca a pensare al cambiamento e all'organizzazione di nuove egemonie senza il pieno impiego di risorse democratiche per il dialogo e per la negoziazione. La trasformazione somiglia a un'opera d'arte politica, edificata e sfaccettata «molecolarmente» nel corso del tempo da ampi archi di mantenimento. La continuità funziona come una specie di modello e condizione del cambiamento, bloccando l'irruzione di protagonismi eroici, giacobini, radicali. La prudenza e la moderazione si impongono in modo ferreo. Ma la prospettiva del cambiamento esige anche un ampio programma di riforme a partire dal quale sia possibile compensare le concessioni inevitabili. Governi di sinistra, per quanto moderati siano e per quanto pessime siano le circostanze in cui operano, sono costretti a temperare la flessibilità, il realismo e la tolleranza con l'azione ferma e la chiarezza di propositi propri di una logica democratico-radical. In caso contrario, rimangono senza forza di propulsione, senza valori e senza identità, rischiando di perdere proprio quello che è il loro maggiore punto di forza: lo sforzo di regolare democraticamente il

capitalismo, ossia la determinazione a fare in modo che l'etico-politico e il sociale prevalgano sulla logica dell'economia e degli interessi.

Tale modo di vedere le cose suggerisce una valorizzazione del momento statale, politico-istituzionale. Prima di tutto, perché lo Stato (e le sue istituzioni) diventa il *locus* principale degli accordi, delle trattative e delle intese con cui si realizzano le alleanze. Qualsiasi politica di alleanze ha bisogno dello Stato. Oltre tutto, nessuna azione riformatrice può affermarsi senza uno Stato o fuori dello Stato. Da questo punto di vista, lo Stato è una *risorsa tecnica* ed *etica* della riforma: fornisce base operativa e allo stesso tempo funziona come il principale agente della ricomposizione sociale. Il cambiamento intenzionale non può, pertanto, realizzarsi se non porta con sé un'idea di Stato attivo.

Ma lo Stato attivo si può convertire in un proiezione del sottosistema amministrativo e rendere più facile la «colonizzazione del mondo della vita» (Habermas) se non viene accompagnato da una forte mobilitazione delle basi della società, mediante procedimenti civici e operazioni politiche che promuovano maggiore comunicabilità tra i soggetti e spingano alla formazione di aggregazioni superiori. La fortuna dei governi di sinistra, pertanto, riposa necessariamente in un equilibrio e in un'interazione dinamica tra Stato e società civile. Non si può avere uno Stato democratico che si affermi senza una cit-

tadinanza attiva e una società che partecipa, ma l'assenza dello Stato riduce il sociale a mero mondo di interessi, a territorio di caccia del mercato. Il sociale che perde la connessione con lo Stato o lo riduce a subalternità, esprime solo un mercato svincolato da qualsiasi idea «repubblicana», ossia è uno spazio di interessi autonomi, ma non di diritti.

Per le sue caratteristiche intrinseche, per il modo in cui è avvenuta l'ascesa politica del Pt e per i termini propri del gioco politico nazionale (correlazione di forze, frammentazione sociale, carattere del sistema politico), il governo Lula è destinato a convivere con una biforcazione socialmente determinata. Da un lato, corre il rischio di frustrare le aspettative della sua base sociale nella misura in cui preserva esageratamente determinati modelli e alcune razionalità del ciclo governativo precedente (soprattutto sul terreno della politica economica). Dall'altro, può essere attratto dalla prospettiva di promuovere un'accelerazione artificiale (cioè senza appoggio consistente e in modo volontaristico) del cambiamento e, con ciò, passare a interagire con le sue basi sociali senza una corrispondente espansione delle condizioni di governabilità. La giusta soluzione di questa equazione deciderà del futuro politico del governo.

Una politica economica liberista non crea uno scenario politico e sociale favorevole alla costruzione dell'egemonia alternativa,

soprattutto perché incentiva – invece di bloccare – la riproduzione del quadro etico-politico che si desidera superare. A lungo termine, si può finanche forzare una ridefinizione programmatica e ideologica del governo, con evidenti impatti sul partito e sul movimento politico che gli dà sostegno. Nessun «elevazione civile» dei differenti strati sociali, nessuna «riforma intellettuale e morale» (Gramsci), può verificarsi senza una corrispondente riforma economica.

Proprio perché la sua meta è costruire una nuova egemonia, il Pt avrà bisogno di governare non per massimizzare l'intervento dello Stato, l'uso della forza statale o le ragioni del sistema amministrativo, ma per promuovere la ricollocazione dei patti fondamentali di

convivenza e la formazione di nuovi orientamenti politici e intellettuali. Dovrà agire per «civilizzare» l'aspettativa sociale inflazionata, persuadendo i governati che determinate opzioni sono le più corrette, educandoli alla fondazione di un nuovo Stato. Questo significa politicizzare e organizzare democraticamente la pressione sociale. Ma significa anche operare come soggetti di una politica di coalizioni progressiste che riunisca sinistre e democratici, viva il cambiamento come processo e componga movimenti, desideri e interessi.

L'idea di egemonia permette di capire che la capacità di dirigere – cioè, di fissare parametri di senso che spostino valori e pongano in movimento grandi masse di persone – riposa su una «compe-

tenza» ben specifica: l'attore egemonico è colui che riesce a uscire da se stesso, andare verso gli altri e costruire consenso, qualificandosi per governare con obiettivi riformatori forti. Egli agisce per aggregare e articolare consenso, ma lavora anche con idee e cerca di presentare soluzioni positive per i diversi problemi con i quali si confronta: fa la critica dell'esistente, ma anche presenta un progetto per tutta la società. Se ciò è valido per l'attore democratico in generale, ancor di più lo è per l'attore di sinistra.

*(traduzione di Antonino Infranca)*

#### Note

1) Cfr. Carlos Nelson Coutinho, *La sinistra al governo in Brasile, o il filo sottile del rasoio*, in *Critica marxista*, 2003, n. 5-6.

2) In italiano nel testo [N. d. T.].