



Disuguaglianza territoriale e inclusione degli *outsiders* in Brasile. La *questão Nordeste*, dall'origine all'era Lula

Jacopo Bottacchi*

Abstract

In the last fifteen years the *Nordeste* has become central to Brazilian politics, today characterized by a polarization on a regional basis. The author identifies the origins of this process, showing how is linked to inequality and how Pt's era represented a turning point for the development of the macro-region and the politicization of the northeast question.

Keywords: Brazil, spatial inequality, Northeast question, inclusion of the outsiders, Partido dos trabalhadores

En los últimos quince años, el *Nordeste* se ha convertido en el centro de la política brasileña, hoy caracterizada por una polarización a nivel regional. El autor identifica los orígenes de este proceso, mostrando que está conectado a la desigualdad, y trata de mostrar cómo la era petista representó un punto de inflexión para el desarrollo de la región y la politización de la cuestión Noreste.

Palabras clave: Brasil, desigualdad territorial, cuestión Noreste, inclusión de los *outsiders*, Partido dos trabalhadores

Negli ultimi quindici anni il *Nordeste* è diventato centrale per la politica brasiliana, oggi caratterizzata da una polarizzazione su base regionale. L'autore identifica le origini di questo processo, mostrando un suo legame con le disuguaglianze, e come l'era petista abbia rappresentato una svolta per lo sviluppo della macroregione e la politicizzazione della questione *Nordeste*.

Parole chiave: Brasile, disuguaglianza territoriale, questione *Nordeste*, inclusione degli *outsiders*, Partido dos trabalhadores

Introduzione

Negli ultimi decenni si è assistito ad un progressivo incremento delle disuguaglianze a livello globale. In particolare, ha acquisito enorme rilevanza il dibattito inerente alla dimensione spaziale della disuguaglianza, ossia alla disparità nella distribuzione di beni, ricchezze e servizi a seconda della localizzazione geografica di un determinato luogo, sia all'interno di aree urbane che a livello nazionale o internazionale.

La presenza di elevati livelli di disuguaglianza tra le differenti regioni di una nazione rappresenta un fattore di preoccupazione, in particolare se accompagnata da divisioni di carattere politico, etnico, linguistico o confessionale (Kanbur, Venables, 2005).

Il caso brasiliano è particolarmente interessante da questo punto di vista: a partire dal 2002 abbiamo assistito ad una progressiva riduzione del divario economico tra le macroregioni brasiliane, grazie ad una nuova attenzione per le questioni regionali da

* Alma mater studiorum, Università di Bologna (Italia); e-mail: jacopo.bottacchi@gmail.com.



parte del Partido dos trabalhadores (Pt); allo stesso tempo tuttavia la cosiddetta *questão Nordeste* (termine familiare per i lettori italiani, dato che gli studiosi brasiliani si ispirarono proprio al lavoro di Gramsci sulla questione settentrionale per coniarlo) si è arricchita di una nuova dimensione, quella politica, con l'emergere di una frattura tra il Nordest e il Sud/Sudest del Paese, soprattutto dal punto di vista elettorale, di cui proprio il Pt è stato il principale beneficiario.

In questo saggio si analizzerà la nuova centralità del Nordest nella politica brasiliana, per cercare di capire in che modo la disuguaglianza territoriale sia cambiata tra il 2002 al 2016, a seguito della nuova attenzione da parte del Pt per la cosiddetta inclusione degli *outsiders*, ossia il processo attraverso il quale milioni di cittadini brasiliani, precedentemente marginalizzati, hanno ottenuto un pieno riconoscimento di diritti economici e sociali che, seppur previsti dal testo costituzionale del 1988, erano rimasti inapplicati.

Per comprendere pienamente l'importanza di questo fenomeno, ed in particolare la centralità del Nordest, ripercorreremo brevemente la storia della formazione socio-economica brasiliana dalla tarda epoca coloniale fino ai primi anni Sessanta, durante l'*era Furtado*¹, per concentrarci sul ruolo del Pt nel processo di inclusione degli *outsiders* e, infine, sulle conseguenze a breve e lungo termine della nuova centralità del Nordest nella politica brasiliana.

1. Le origini della disuguaglianza territoriale

La disuguaglianza territoriale brasiliana è strettamente collegata alla formazione economica della nazione. Il sistema economico coloniale fu basato per più di tre secoli sull'esportazione di zucchero prima e cotone successivamente, entrambi prodotti nelle piantagioni del *Nordeste*.

La stagnazione dei due mercati, legata principalmente all'ingresso nel mercato di nuovi Paesi produttori, diede il via ad un lento processo di involuzione economica, con la progressiva affermazione del settore agropecuario di sussistenza, la cui produttività tuttavia decresceva in maniera inversamente proporzionale all'aumento della sua importanza, a causa della contemporanea crescita della popolazione (Furtado, 1959).

Al termine del XVIII secolo tuttavia, nonostante le difficoltà dell'economia nordestina, non erano osservabili sostanziali disparità nello sviluppo territoriale brasiliano, anche a causa della fine della corsa all'oro nella regione Sudest. Fu solo nel XIX secolo che la situazione sarebbe cambiata drasticamente, a seguito del

¹ Celso Furtado è stato uno dei principali economisti latino americani del XX secolo, noto in particolare come uno dei padri dello strutturalismo latinoamericano. È ricordato per il suo contributo allo studio della formazione socio-economica del Paese e delle ragioni del suo sottosviluppo. In questa sede si intende per *era Furtado* il periodo compreso tra il 1959 e il 1964, anni durante i quali l'economista paraibano occupò importanti cariche istituzionali, prima come presidente della Superintendência de desenvolvimento do Nordeste e in seguito come ministro do planejamento, fino al *golpe* del 1964. Furtado sarebbe poi tornato ad occuparsi di politica a seguito dell'ammnistia del 1979 con il ruolo di ministro della cultura (1986-1988) durante la presidenza Sarney.



trasferimento della corte portoghese a Rio de Janeiro. La città carioca divenne il nuovo centro della vita politica nazionale, ruolo ulteriormente rafforzato a seguito dell'indipendenza del 1822 (Carvalho, 2002).

Il secondo fattore determinante per la nuova centralità del Sudest è legato all'importanza dell'*economia cafeeira*, che a seguito dell'indipendenza passò a rappresentare più del 40% delle esportazioni nazionali (Furtado, 1959). I produttori di caffè percepirono immediatamente l'importanza del nuovo Stato, utilizzando la Repubblica come strumento per la propria affermazione, mentre i proprietari terrieri tradizionali legati alle piantagioni di cotone e zucchero rimasero legati alla logica coloniale e all'antica madrepatria.

La crisi del modello economico nordestino venne ulteriormente accelerata dalla *lei aurea* del 1888, con la quale venne definitivamente abolita la schiavitù, ma ancor prima, nel 1871, la *lei do ventre livre* concedeva la libertà ai bambini nati da donne schiave. In realtà il processo di abolizione della schiavitù ha inizio negli anni Trenta del 1800, nel 1831, con la *lei para ingles ver*, ad indicare una legge promulgata esclusivamente per ragioni di convenienza, a seguito delle pressioni inglesi a favore dell'abolizione. Un secondo passaggio fu quello del 1850 con la legge che proibiva il traffico di schiavi all'interno del Paese.

L'abolizione ebbe un grave impatto per l'economia nordestina, basata sul latifondo e sulla forza lavoro composta interamente da schiavi, mentre ebbe effetti limitati per quelle di Sud e Sudest, caratterizzate da una minor concentrazione nel possesso della terra e nelle quali la massiccia immigrazione proveniente dall'Europa era ormai determinante, anche a causa dell'opera di *branqueamento*² perseguita dalle *leadership* brasiliane (Lacerda, 1911) e dalla ricerca di forza lavoro qualificata per accrescere la produttività della terra.

Alla proclamazione della Repubblica, nel 1889, alcune regioni del Paese erano già notevolmente più sviluppate e potenti delle altre; tra queste i futuri Stati (allora denominati province) di São Paulo e Minas Gerais, che avrebbero controllato la vita repubblicana fino al 1930 grazie alla politica del *café com leite*, termine utilizzato per indicare la coalizione di produttori di caffè *paulisti* e allevatori *mineiros*. Questi esercitarono la loro influenza per rafforzare il proprio predominio e garantire la crescita costante delle economie locali (Fausto, 1994).

La politica del *café com leite* si interruppe con la rivoluzione del 1930 e la progressiva affermazione di Getulio Vargas, che avrebbe raggiunto il culmine con la creazione dell'*Estado Novo*, l'estrema centralizzazione dello Stato e la riduzione dei poteri delle oligarchie locali. In questo contesto, naturalmente, la riduzione delle disuguaglianze regionali e lo sviluppo territoriale non rientrarono tra le priorità governative (Silva, 1980).

² Quella del *branqueamento* (letteralmente *sbiancamento*) fu una teoria che si diffuse in Brasile alla fine del XIX secolo; le *élite* dell'epoca, fermamente convinte della superiorità razziale dei bianchi, ritenevano che, l'immigrazione massiccia proveniente dall'Europa avrebbe avviato un processo di meticciamento, che nel giro di qualche secolo avrebbe prodotto uno *sbiancamento* del popolo brasiliano. Per maggiori informazioni sulla storia del *branqueamento* vedasi almeno Hofbauer (2006).



Se durante la fase del *café com leite* l'importanza del *Nordeste* nell'economia nazionale era progressivamente diminuita, lo stesso accadde nell'era Vargas, durante la quale è osservabile un processo di costante pauperizzazione dei cittadini nordestini; utilizzando i dati macroeconomici dell'epoca nel 1920 il Pil pro capite degli abitanti della regione era solo il 52% rispetto alla media nazionale, nel 1953 era sceso addirittura al 37% (Barros, 2012).

Tra le principali cause di questa ulteriore evoluzione negativa va sicuramente citato il processo di industrializzazione delle grandi città del Sud e del Sudest, al cui centro ci fu nuovamente la regione di São Paulo, che non fece altro che esacerbare le differenze regionali (Skidmore, 1999).

2. Celso Furtado, la *questão Nordeste* e la Superintendência de desenvolvimento do Nordeste: la rivoluzione interrotta

Nonostante la scarsa attenzione per lo sviluppo regionale e per la riduzione delle disuguaglianze territoriali, studiosi e politici erano pienamente consapevoli dell'importanza del problema fin dall'inizio del XX secolo. Fu proprio lo stesso Furtado, in uno dei suoi scritti degli anni Sessanta, a riconoscere come «negli ultimi tre quarti di secolo, il Nordest è stata una preoccupazione costante per gli uomini di governo di questo Paese» (Furtado, 1962: 5). Prima degli anni Cinquanta il fenomeno era spesso affrontato in maniera riduzionistica, occupandosi quasi esclusivamente delle regioni semiaride del *Nordeste*, ritenute la causa del sottosviluppo socio-economico, concentrandosi per lo più sulle problematiche legate al clima e ai frequenti periodi di siccità (Furtado, 1962).

La grande “rivoluzione” risale alla pubblicazione di *Formação econômica do Brasil* (Furtado, 1959), che ben presto sarebbe diventato un classico nell'interpretazione della struttura economica nazionale. Nello stesso anno il presidente Juscelino Kubitschek costituì la Superintendência de desenvolvimento do *Nordeste* (Sudene). su suggerimento dello stesso Furtado, a cui venne affidata la direzione.

L'economista individuava quattro misure per promuovere lo sviluppo regionale:

1. favorire lo sviluppo industriale del *Nordeste*;
2. dare alla produzione agricola la capacità di provvedere al fabbisogno alimentare delle zone urbane;
3. aumentare la produttività agricola e migliorare la resistenza alla siccità nelle regioni semiaride;
4. espandere la frontiera agricola coltivando nuove terre al momento trascurate.

La nuova attenzione per il *Nordeste* fu legata soprattutto alle condizioni politiche e ambientali della regione, che nel corso degli anni Cinquanta dovette affrontare due lunghissimi periodi di siccità che misero in enorme difficoltà il settore agricolo e l'intera popolazione.



Nello stesso tempo si costituirono le *ligas camponesas*, organizzazioni parasindacali legate al Partito comunista do Brasil, percepite dalle oligarchie locali e dalla politica nazionale come un'enorme minaccia, che era opportuno limitare (Andrade, 1989).

Alla nuova attenzione per il *Nordeste* contribuì inoltre una serie di *reportage* di Antonio Callado sulla cosiddetta *industrias das secas* (Cabral, 2011), termine coniato dallo stesso giornalista per indicare la tendenza dei politici locali e nazionali a utilizzare i frequenti periodi di siccità per ricevere ristori e finanziamenti dal governo federale, che utilizzavano non per aiutare la popolazione o promuovere progetti per risolvere i problemi locali, ma per rafforzare la loro posizione di potere, quella degli alleati politici o per arricchirsi.

Sono piuttosto evidenti, nell'analisi di Callado, i riferimenti al cosiddetto *coronelismo*, ovvero a quel fenomeno che Nunes Leal definiva come «il risultato della sovrapposizione di forme sviluppate del sistema rappresentativo ad una struttura economica e sociale inadeguata, [...] un compromesso, uno scambio di ricavi tra il potere pubblico, progressivamente rafforzato, e la decadente influenza sociale dei capi locali, notoriamente latifondisti» (Nunes Leal, 1948: 22-23).

Un elemento centrale che può aiutare a ulteriormente comprendere la promozione dello sviluppo economico accelerato del *Nordeste*, e dell'interno Brasile, è la convinzione del presidente Kubitschek della necessità di un piano economico per lo sviluppo, i cui obiettivi furono riassunti dallo slogan *50 anos em 5*, ossia 50 anni (di crescita) in 5. Era l'epoca d'oro del *desenvolvimentismo*.

Una formulazione interessante del concetto di *desenvolvimentismo* (*sviluppatismo*) è quella di Bielschowsky (1988), secondo cui si tratterebbe di un'ideologia trasformativa della società, attraverso l'industrializzazione integrale pianificata dallo Stato, unico attore in grado di organizzare le forze del mercato in maniera efficiente e razionale, al fine di superare le condizioni di povertà e sottosviluppo brasiliano. Secondo lo stesso autore, il primo ciclo del *desenvolvimentismo* brasiliano sarebbe da far risalire al periodo compreso tra il 1930 e il 1964.

In un'analisi più recente Bresser-Pereira (2006, 2010) parla di *desenvolvimentismo* come di una strategia deliberata di politica economica per promuovere lo sviluppo economico attraverso la promozione dell'industria nazionale. Per questo autore tra le caratteristiche fondamentali di questa politica economica ci sarebbero il nazionalismo come ideologia e la sostituzione delle importazioni come strategia economica.

Nonostante il contesto favorevole, tuttavia, Sudene fu duramente contrastata fin dalla sua nascita. Le critiche più feroci arrivarono dall'oligarchia locale, minacciata dai progetti di riforma. Il dibattito al congresso nel 1960 riassumeva perfettamente il clima, con Furtado accusato di aver elaborato un vero e proprio piano sovversivo per il *Nordeste* facendo esplodere, attraverso Sudene, «un'atmosfera sociale esplosiva degna di una guerra civile» (Furtado, 1989: 82).

I giornali non risparmiarono le critiche. In un articolo pubblicato su *O Jornal* dal senatore *paraibano* Argemiro de Figueiredo, Furtado fu accusato di «promuovere la ribellione delle masse contadine facendo perdere speranza ai nordestini, seminando la fame nella regione, comunistizzando il *Nordeste* e il Brasile» (Freire d'Aguiar Furtado,



2009: 15), mentre il magnate dell'editoria Assis Chateaubriand in un'altra occasione lo avrebbe definito come «un comunista cinese che non vuole avere nulla a che fare con l'Occidente» (Freire d'Aguiar Furtado, 2009: 16).

Le critiche, eccessive e infondate, non danneggiarono né il lavoro di Furtado né quello di Sudene. Quando nel 1961 Jânio Quadros assunse la presidenza il ruolo dell'economista venne confermato e rafforzato, con la chiamata a far parte del governo. Nonostante le accuse, Sudene trovò, fin dal 1961, un valido supporto proprio nell'Alleanza per il progresso, un piano decennale creato dal presidente Kennedy con l'obiettivo di avviare una stretta collaborazione economica tra gli Stati Uniti d'America e l'America Latina. L'importanza di Furtado crebbe ulteriormente con João Goulart che, nel 1962, lo nominò ministro do Planejamento do Brasil.

L'attività di governo venne però radicalmente interrotta dal *golpe* militare del 1964. Celso Furtado e molti altri vennero privati dei diritti politici con l'AI-1 (Ato institucional n.1)³ e abbandonarono il Brasile. Sudene venne mantenuta dalla giunta militare, perdendo tuttavia il ruolo e la funzione per la quale era stata creata.

I governi militari che si succedettero nel corso dei decenni si dimostrarono del tutto disinteressati alle questioni regionali e, con l'eccezione di un breve periodo all'inizio del cosiddetto miracolo economico, compreso tra il 1969 e il 1973, la situazione del *Nordeste* non fece altro che peggiorare se comparata a quella delle regioni più sviluppate del Paese.

Intervistato nel 1979 dal quotidiano *Le Monde*, Furtado ricordava che il problema del *Nordeste* fosse grave almeno tanto quanto lo fosse quindici anni prima, quando si era insediato il regime (Furtado, 1979).

3. *Nova Republica*, vecchi problemi

Il ritorno alla democrazia non rappresentò un cambiamento radicale per quanto riguarda l'importanza della lotta alle disuguaglianze regionali. Sotto pressione a causa della crescente iperinflazione, la priorità delle prime amministrazioni della *Nova Republica*⁴ fu la stabilizzazione dell'economia nazionale, raggiunta solamente nel 1994

³ L'Ato institucional n.1, promulgato dalla giunta militare di governo il 9 aprile 1964, riorganizzava profondamente l'ordinamento dello Stato a seguito del *golpe* militare. Tra le altre cose, il documento garantiva al governo militare il diritto di annullare mandati legislativi e sospendere i diritti politici di tutti coloro che venivano ritenuti una "minaccia per la sicurezza nazionale". L'AI-1 fu un momento fondamentale per il consolidamento del potere dei militari, delegittimando ed escludendo dalla politica qualsiasi forma di opposizione al governo autoritario. L'AI-1 rappresentava inoltre il primo esempio della cosiddetta "finzione legalista" (Beserra de Vasconcelos, 2004) del regime brasiliano che, ad esempio, durante il suo periodo di governo manterrà in funzione alcune delle istituzioni democratiche, tra cui l'Assembleia legislativa, pur privandole di ogni potere sostanziale, essendo ovviamente solo strumentali alla perpetuazione del potere da parte della giunta militare. Per approfondire la storia del regime militare brasiliano si veda Napolitano (2014).

⁴ Con il termine *Nova Republica* ci si riferisce abitualmente al periodo della storia brasiliana che ha avuto origine al termine della dittatura militare, nel 1985, con l'elezione indiretta di Tancredo Neves alla



grazie al Plano real promosso, dopo alcuni precedenti tentativi falliti, dal ministro delle finanze Fernando Henrique Cardoso.

Con l'affermazione in Brasile e nel resto dell'America Latina dei principi economici del *Washington consensus* e dell'agenda neoliberista, l'intervento statale per la riduzione delle disuguaglianze regionali rimase marginale. La visione dei governi che si succedettero era più vicina a quella che precedette l'era Furtado, con interventi puntuali che miravano a risolvere problemi specifici e momentanei, legati ai periodi di siccità, attraverso programmi governativi come il Projeto áridas e il Programa federal de combate aos efeitos da seca.

Se i governi avevano sostanzialmente ignorato la *questão Nordeste*, anche il fronte progressista non aveva posto particolare attenzione al problema, tanto che nelle prime elezioni presidenziali libere del 1989 la questione fu sostanzialmente esclusa dal dibattito.

Fu solo a seguito della sconfitta elettorale di Lula da Silva, maturata prevalentemente a causa dei pochissimi consensi ottenuti nelle regioni del Nord e del *Nordeste*, che il Pt si preoccupò seriamente della questione regionale. Non a caso tra i primi progetti del *governo paralelo*, un organismo creato ispirandosi alla tradizione britannica dello *shadow cabinet*, ci fu proprio il *Projeto para o Nordeste* (1990), un documento di ventotto pagine che affrontava i nodi dello sviluppo regionale proponendo riforme economiche e strutturali che promuovessero crescita e inclusione sociale.

Il documento si rifaceva apertamente all'esperienza originale di Sudene: sottolineava come «la questione del *Nordeste*, che negli anni Cinquanta era diventata una delle grandi questioni nazionali, fosse stata posta in secondo piano, depoliticizzata e trasformata in un puro problema regionale durante il periodo autoritario e della nuova Repubblica» (Governo paralelo, 1990: 4). La priorità era ridare centralità alla *questão Nordeste*, senza però considerarla meramente un problema regionale.

Secondo il Pt l'intero Paese aveva subito un processo di nordestinizzazione con «la crescente concentrazione della ricchezza, l'elevata precarietà lavorativa, la privatizzazione delle politiche sociali pubbliche, il crollo reale e persistente dei salari e della ricchezza di larga parte della popolazione brasiliana» (Governo paralelo, 1990: 4).

Il Pt in questa fase era senza ombra di dubbio un partito socialista e all'interno del documento comparivano vari riferimenti alla proprietà collettiva dei mezzi di produzione; tuttavia, ancor più numerosi erano i riferimenti alle idee di Furtado e all'opera di Sudene, come si evince dai principali punti programmatici:

1. una riforma agraria che superasse la concentrazione della proprietà terriera e ampliasse la varietà delle culture;
2. un piano finanziario per lo sviluppo, con un nuovo protagonismo del Banco nacional de desenvolvimento econômico e social (Bndes) e del Banco do *Nordeste* brasileiro (Bnb);

presidenza della Repubblica. Il termine veniva utilizzato abitualmente già nei documenti di fine anni Ottanta. In alcuni casi è possibile incontrare anche la dicitura di Sesta Repubblica per riferirsi a questo periodo della storia brasiliana, ma l'utilizzo di *Nova Republica* è preferibile, in quanto non esiste un consenso unanime sulla numerazione dei vari periodi repubblicani della storia nazionale.



3. un piano di sviluppo industriale guidato dallo Stato;
4. investimenti per lo sviluppo della scienza, delle tecnologie e in particolare delle università federali;
5. un piano di sviluppo energetico che promuovesse investimenti nella produzione idroelettrica e di gas naturale.

Nella seconda parte il documento prevedeva una sottosezione, *azioni compensatorie, emergenziali ed inevitabili*, all'interno della quale veniva teorizzata la necessità di programmi e politiche sociali per migliorare materialmente le condizioni di vita della popolazione della regione. Il programma del governo parallelo non fu però mai applicato, ma i suoi punti chiave avrebbero guidato l'azione delle amministrazioni petiste una volta raggiunta la presidenza della Repubblica nel 2002.

4. I governi del Pt e l'inclusione degli *outsiders*

Prima di considerare le politiche per il *Nordeste* implementate dai governi Lula da Silva e Dilma Rousseff, è opportuno precisare cosa si intenda con l'espressione inclusione degli *outsiders* e perché si possa considerarla come il vero fattore distintivo delle amministrazioni petiste.

A fronte del riconoscimento formale di alcuni diritti, l'implementazione sostanziale di questi richiede indiscutibilmente l'attivazione di adeguate politiche pubbliche. Ne discende quindi, inevitabilmente, che i regimi di protezione sociale conducano alla creazione di *insiders* – titolari dei diritti, gli inclusi – e di *outsiders* – non titolari dei diritti, gli esclusi (Marshall, 1950; Esping-Andersen, 1991).

L'obiettivo di qualsiasi governo democratico dovrebbe essere proprio quello di favorire il più ampio riconoscimento sostanziale, non solo dei diritti politici, ma anche di quelli economici e sociali. Tuttavia, il caso brasiliano si è spesso distinto proprio per l'elevato numero di *outsiders*, soggetti o intere classi sociali marginalizzate per le quali risultava complesso e difficile esercitare i propri diritti.

L'elevata disuguaglianza è senza ombra di dubbio la causa principale dell'alto numero di *outsiders* presenti nella società brasiliana, soprattutto quando si considera la disuguaglianza non solo dal punto di vista economico, ma seguendo l'approccio del *multidimensional poverty index*⁵ (Ophi-Undp, 2010).

⁵ L'individuazione dell'Indice multidimensionale di povertà (Mpi) fu il risultato della collaborazione tra l'Oxford poverty and Human development initiative e lo United Nations development programme. Creato nel 2010, misura la povertà attraverso dieci indicatori, all'interno di tre macrocategorie, che riguardano la salute, l'accesso all'educazione e ai cosiddetti standard di vita della popolazione. Per quanto riguarda la salute il Mpi considera il livello di nutrizione e la mortalità infantile, per l'educazione misura gli anni di scuola a cui si ha avuto accesso e l'effettiva frequenza scolastica, mentre per quelli che vengono definiti standard di vita considera se i soggetti hanno un'abitazione, l'accesso all'acqua potabile, all'elettricità, ad un sistema di cottura dei cibi, alla fognatura e a quelli che più generalmente vengono definiti *assets*, ovvero beni di consumo domestici durevoli quali radio, televisione, computer, automobile, frigorifero, etc. Per maggiori informazioni e per consultare i dati, si veda Oxford Poverty and Human Development Initiative-United Nation Development Programme (2021)



Se è vero che l'intera storia della *Nova Republica* è stata caratterizzata da un tentativo di includere gli *outsiders* (Arretche, 2018), è altrettanto vero che vi sono significative differenze tra il periodo petista e l'epoca precedente. Nonostante la costituzione federale del 1988 rappresenti il momento chiave per il riconoscimento formale dei diritti politici, civili, economici e sociali, gli indicatori sociali del periodo compreso tra il 1988 e il 2002 testimoniano che, dal punto di vista sostanziale, una larga parte della popolazione rimase esclusa dalla loro fruizione. Nonostante il secondo governo Cardoso (1999-2003) avesse approvato alcuni programmi sociali, come ad esempio Bolsa escola⁶ nel 2001, fu solo con i governi Lula (2003-2011) che l'attenzione alla questione sociale avrebbe rivestito un ruolo centrale nella politica nazionale.

Nel discorso inaugurale della sua presidenza, Lula indicava come «missione della vita rendere possibile, entro la fine del suo mandato, che tutti i brasiliani avessero la possibilità di fare colazione, pranzo e cena» (Lula, 2003).

Per eradicare la povertà e garantire la sicurezza alimentare venne lanciato il programma Fome zero (2001), un piano multidimensionale che comprendeva riforme economiche strutturali, come la riforma agraria (che in realtà non verrà mai realizzata), politiche sociali per migliorare le condizioni di vita dei cittadini attraverso la creazione di un sistema di pensioni sociali e persino la previsione di un salario minimo garantito (Istituto da cidadania, 2001), progetto storicamente sostenuto dal Senatore Suplicy, che in realtà non sarebbe mai stato realmente implementato.

Si trattava dell'applicazione di alcuni aspetti del *Projeto para o Nordeste*, coerentemente con l'idea di un'avvenuta nordestinizzazione dell'intera nazione. Le politiche governative avrebbero avuto un grande impatto a livello nazionale, rivelandosi tuttavia ancora più efficaci nel *Nordeste*, dove ben il 48,8% delle persone vivevano in condizioni di povertà o povertà assoluta, rispetto alla media nazionale del 27,8% (Pnad, 2000).

Fome zero fu concepito come una politica strutturale, un vero e proprio sistema di *welfare*, tanto che André Singer (2012) avrebbe paragonato il periodo petista a quello del *new deal* roosveltiano mentre Timothy Powers e Wendy Hunter (2007) paragonarono Bolsa família, il programma all'interno del quale sarebbe confluito Fome zero alla fine del 2003, al *Social security act* statunitense del 1935 (Singer, 2012).

Bolsa família⁷ è senza ombra di dubbio il programma brasiliano più conosciuto e studiato quando si parla di *best practice* per la riduzione delle disuguaglianze.

Pur non potendo analizzare il programma nei dettagli, ricordiamo solo brevemente che si tratta di un *conditional cash transfer* (Cct), ossia di un programma di rendita condizionata volto ad alleviare la condizione di povertà o povertà assoluta tramite il riconoscimento di un beneficio economico alle famiglie o ai soggetti in difficoltà, a fronte del rispetto di alcune condizionalità specifiche legate all'accesso ai servizi

⁶ Bolsa escola fu il primo programma nazionale lanciato dal governo federale per alleviare la condizione di povertà, aiutando le famiglie con figli in età scolare, condizionando il ricevimento degli aiuti economici alla frequenza scolastica costante, in modo da scoraggiare il lavoro infantile. Per maggiori informazioni si veda la *lei* n.10.291, 11 aprile 2011.

⁷ Per maggiori informazioni sul programma Bolsa familia vedasi Faulbaum (2014), Campello e Neri (2014).



educativi e a quelli di salute, nell'ottica di favorire la mobilità sociale ascendente sia intergenerazionale che intragenerazionale (Faulbaum, 2014; Campello, Neri, 2014).

Bolsa família, che nel 2014 raggiunse la massima estensione in termini di beneficiari, arrivando ad interessare circa il 28% dei cittadini brasiliani (Faulbaum, 2014), trasformandosi nel più grande programma di *welfare* del Paese e in uno dei più importanti al mondo. Alla luce dello sviluppo diseguale tra le macroregioni brasiliane, non possiamo sorprenderci del fatto che i beneficiari del programma si siano concentrati proprio nella regione *Nordeste* (Campello, Neri, 2014), nonostante il programma non fosse stato esplicitamente pensato in quell'ottica.

A causa della distribuzione diseguale dei beneficiari il riallineamento elettorale del 2005, caratterizzato da una crescente importanza del *Nordeste* per il Pt, fu interpretato inizialmente come una conseguenza di Bolsa família, ipotizzando che il programma avesse creato una relazione clientelare tra gli elettori e il presidente in carica. Se è innegabile l'importanza di Bolsa família nella costruzione del consenso di Lula, sarebbe tuttavia un errore considerarla l'unico fattore utile per spiegare il fenomeno, ancor più alla luce del fatto che alcune ricerche hanno sottolineato come, in realtà, la relazione tra consensi elettorali e Bolsa família sia paradossalmente più forte tra gli elettori del Sud del Paese (Simoni, 2017).

È quindi, a parere di chi scrive, è fondamentale considerare Bolsa família all'interno di una serie di politiche sociali e provvedimenti governativi volti non solo a ridurre la povertà, ma soprattutto a permettere il miglioramento delle condizioni di vita materiali e, di conseguenza, a ridurre le disuguaglianze territoriali.

Parlando di disuguaglianza territoriale è utile prima di tutto chiederci se e come durante le amministrazioni Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016) l'importanza relativa del *Nordeste* nell'economia nazionale sia aumentata.

Osservando i dati risulta evidente che la disparità tra le regioni continui ad essere uno dei grandi problemi dell'economia nazionale. La mancata risoluzione della questione *Nordest* risulta evidente prima di tutto, ma non solo, considerando la distribuzione del Pil tra le varie unità della federazione: nel 2016 i cinque stati più ricchi della Federazione, tutti localizzati tra Sud e Sudest (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná) producevano ben il 64,4% del Pil nazionale. Il *Nordeste* era invece responsabile solo del 14,3% del Pil (Ibge, 2018), il valore più alto dal 1975 ad oggi, ma tuttavia ancora inferiore a quello del 1963, e cioè ai livelli di sviluppo raggiunti durante l'era Furtado (Barros, 2012). Nonostante il *trend* in miglioramento, è evidente come la *questão Nordeste* sia tutt'altro che risolta.

Osservando i dati relativi alla disuguaglianza la situazione è senza dubbio migliorata. L'epoca petista è stata caratterizzata da una costante riduzione del numero di persone in condizione di povertà, con percentuali dimezzate tra il 2002 e il 2016, e da un incremento dell'occupazione formale. Nonostante il Brasile continui ad essere uno dei Paesi più diseguali all'interno del G20 i miglioramenti sono innegabili, con una riduzione dell'Indice di Gini da 0,55 nel 2004 a 0,49 nel 2015 (Cepalstat, 2021).

Questi dati non sono tuttavia sufficienti né per dire che siamo di fronte ad un processo di superamento delle disuguaglianze né ad uno di inclusione degli *outsiders*,



dato che è fondamentale considerare la multidimensionalità del fenomeno e non solamente le forme strettamente economiche della disuguaglianza. Proprio alla luce di questa consapevolezza, le amministrazioni Lula e Rousseff si preoccuparono non solo di alleviare le situazioni materiali di povertà o indigenza, ma di affrontare le ragioni originarie delle disuguaglianze: dalle difficoltà socio-educative alla scarsità dei servizi di base come acqua potabile, fognature, elettricità, per arrivare all'accesso al credito e ai beni di consumo durevoli.

Per quanto riguarda la rete elettrica, ad esempio, ben 11 milioni di persone erano prive di copertura nel 1999, prevalentemente nelle zone rurali del Nord e del *Nordeste*, in cui solamente il 70% dei cittadini aveva accesso all'elettricità (Agência nacional de energia elétrica, 2002: 120). Uno dei primi programmi del governo Lula, Luz para todos (2003), si preoccupò di ampliare la copertura, tanto che nel 2015 ben 3,1 milioni di famiglie erano state beneficiarie dal programma, che permetteva l'accesso alla rete elettrica al 90% delle famiglie residenti nelle aree rurali (Ibge, 2015).

Nello stesso arco di tempo furono particolarmente significativi i progressi anche per l'accesso all'acqua potabile. Nel 2002 solo il 49,6% dei più poveri aveva accesso domestico all'acqua potabile, 14 anni dopo la percentuale era del 76% (Campello, 2017). I progressi più significativi furono nuovamente registrati nelle aree rurali del *Nordeste*, soprattutto grazie al Programa nacional de apoio à captação de água de chuva e outras tecnologias sociais de acesso à água (Ministério do desenvolvimento social, 2003), per rispondere ai bisogni delle famiglie con bassi livelli di reddito costrette ad affrontare frequenti periodi di siccità. Il governo promosse l'installazione di ampie cisterne, sia per uso domestico che pubblico, per la raccolta dell'acqua piovana durante la stagione piovosa da utilizzarsi durante i periodi di siccità, che possono durare fino a 8 mesi. Il Programa cisternas nel 2017 aveva permesso di installare ben 1,2 milioni di cisterne, garantendo accesso all'acqua a più di 4,6 milioni di persone nelle regioni semiaride (Ibge, 2017).

Continuano invece ad essere poco sviluppate ed efficienti le fognature, la cui copertura è tuttavia aumentata passando dal 56,4% al 65,3% a livello nazionale, e dal 30,8% al 42,9% nel *Nordeste* (Ibge, 2017). Tra i responsabili di questo miglioramento va menzionato il Programa de aceleração do crescimento, creato proprio per facilitare gli investimenti infrastrutturali. Tra il 2007 e il 2015 furono dedicati a questo obiettivo poco più di 100 miliardi di reais, all'interno di un programma complessivo di oltre 500 miliardi (Ministério das cidades, 2016).

Senza alcuna pretesa di esaustività, i tre programmi governativi che si sono citati sono esempi che illustrano l'attenzione con cui il governo petista ha operato per la riduzione della disuguaglianza e come tali interventi non si siano limitati al Programa bolsa família.

All'interno della strategia petista merita attenzione anche il *credito consignado*, fondamentale per l'inclusione degli *outsiders*, o meglio per il loro ingresso nell'economia di consumo. L'introduzione del *credito consignado*, ossia la possibilità da parte dei lavoratori di ottenere prestiti in maniera semplificata offrendo a garanzia la loro busta paga, rispondeva a due obiettivi fondamentali:



a) incentivare la formalizzazione del mercato del lavoro, spingendo i dipendenti a trarre vantaggio dall'essere regolarizzati;

b) espandere il mercato interno grazie alla concessione del credito in maniera più agevole a soggetti che, nella maggior parte dei casi, lo utilizzavano per l'acquisto di beni durevoli, atti peraltro a migliorare le loro condizioni di vita (Brandão, 2021).

Si pensi, ad esempio, all'acquisto di un frigorifero, elemento chiave per garantire la sicurezza alimentare delle famiglie. All'inizio del XXI secolo sembrava essere un lusso non solo per i più poveri, ma anche per una buona parte degli abitanti del *Nordeste*, dove meno del 70% dei nuclei familiari ne potevano disporre. Nel 2015, tuttavia, il frigorifero si era trasformato in un oggetto comune per la quasi totalità delle famiglie brasiliane, essendo presente nel 95% delle case nordestine (Pnad, 2013).

Il maggior accesso al credito, associato naturalmente alla crescita dell'economia nazionale, permise la diffusione anche di altri beni di consumo, come ad esempio la lavatrice, la cui presenza permetteva di ridurre la disuguaglianza di genere all'interno delle famiglie, diminuendo il tempo del lavoro domestico tradizionalmente svolto dalle donne. La lavatrice, sostanzialmente assente nel 2002 nelle case nordestine (solo il 9% delle case ne aveva una) (Igbe, 2017), era relativamente diffusa nel 2015, essendo posseduta da circa il 30% delle famiglie. Dati molto positivi sono osservabili anche a livello nazionale, con una diffusione quasi raddoppiata, dal 34 al 61%. Potremmo estendere lo stesso discorso anche ad altri beni di consumo, come ad esempio i mezzi di trasporto di proprietà, incontrando *trend* di crescita positivi (Ibge, 2017).

L'accesso all'educazione, elemento fondamentale per l'inclusione degli *outsiders* e la promozione della loro mobilità sociale ascendente, ha a che vedere sia con un miglioramento delle loro condizioni di vita materiali sia con la loro inclusione più ampia a livello culturale e simbolico.

In entrambi i casi, non possiamo sottovalutare l'importanza delle politiche sociali avviate dai governi Lula da Silva e Dilma Rousseff. Se l'accesso all'educazione di base era quasi universale già all'inizio del nuovo millennio, con più del 95% della frequenza dell'*ensino fundamental* (Ministério da educação, 2014), le condizionalità della Bolsa família giocarono un ruolo chiave nell'aumento del numero di anni trascorsi a scuola, in particolare per quanto riguarda i livelli superiori di formazione. Tra le condizioni per poter ricevere il beneficio economico del programma rientrava infatti proprio l'obbligo di garantire la frequenza scolastica.

I risultati sono evidenti quando analizziamo il dato relativo alla frequenza dell'*ensino fundamental* per classi sociali: se nel 2004 la frequenza scolastica era molto diversa tra il quartile più povero e quello più ricco della popolazione (93,9% rispetto al 99,4%), nel 2012 il divario si era ridotto a solo due punti percentuali (97,5% rispetto al 99,7) (Ministerio da educação, 2014).

Ancor più significativi sono i dati relativi alla frequenza scolastica nella fascia d'età compresa tra i 15 e i 17 anni, aumentata nettamente per i settori più poveri della popolazione: se nel 2002, tra il 5% più povero, solo il 10,7% dei ragazzi frequentava la classe in linea con la sua età anagrafica, nel 2015 la stessa percentuale era cresciuta fino



al 39%, riducendo in maniera significativa il divario rispetto alla media della popolazione (Campello, 2014).

Per quanto riguarda l'educazione universitaria, invece, tra il 2002 e il 2016 il numero di istituti accademici in Brasile aumentò del 47% (Censo escolar, 2017) sia grazie alla creazione di nuovi istituti per la formazione tecnica che alla crescita delle università federali. Importante fu il ruolo del governo nel promuovere misure per ridurre le disuguaglianze legate all'accesso all'istruzione superiore. Tra i vari interventi si possono ricordare l'incremento del numero di borse di studio o dei prestiti universitari e in particolare la *lei das cotas*, approvata dal governo Rousseff nel 2012, estendendo a livello nazionale quando già sperimentato da alcune università federali nel decennio precedente. La *lei das cotas* garantiva l'attribuzione del 50% dei posti disponibili nelle università federali a studenti provenienti dalla rete di scuole pubbliche del Paese. Tenendo conto della composizione etnica della popolazione di ciascun stato, riservava un numero proporzionale di posti alle comunità afrodiscendenti e indigene e ai detentori di redditi familiari al di sotto di 1,5 salari minimi pro-capite (Presidência da República, 2012).

Con queste politiche fu aperto l'accesso all'università a molti studenti provenienti da famiglie povere e non bianche che comunque, nonostante i sostegni all'immatricolazione, restavano studenti-lavoratori. D'altro canto, le modalità di selezione, di fatto, garantiscono maggior possibilità di accesso agli studenti provenienti da istituti privati secondari di secondo grado, a discapito degli studenti provenienti dalla scuola pubblica, il cui basso livello formativo rende molto più complesso superare il *vestibular*, l'esame di accesso agli atenei pubblici. Secondo una ricerca dell'Istituto brasiliano de geografia e estatística (Ibge) il 79,2% degli studenti delle scuole private riescono ad accedere all'educazione universitaria, percentuale che cala drasticamente al 35,9% per quelli della rete pubblica (Ibge, 2017).

I risultati della *lei das cotas* verranno valutati da un'apposita commissione proprio nel corso dei 2022, nel primo decennio della sua implementazione. I principali studi sulle *affirmative action*⁸ brasiliane dimostrano che le politiche universitarie sono state efficaci nel promuovere la presenza di studenti provenienti da gruppi svantaggiati, soprattutto per quanto riguarda i programmi di studio più competitivi (Vieira, Arends-Kuenning, 2019). Tuttavia, come dimostrano i dati, l'accesso alla formazione universitaria è ancora strettamente vincolato alla provenienza socio-economica degli studenti e, di conseguenza, alla possibilità di aver accesso ad un'educazione di qualità già dai primi gradi di studio.

⁸ Con *affirmative action*, azione positiva, si intendono le politiche attive promosse al fine di favorire l'inclusione sociale delle minoranze in diversi contesti, generalmente legati al mondo del lavoro o a quello dell'educazione. L'origine dell'espressione *affirmative action* viene tradizionalmente fatta risalire al 1961 (Presidency of the United States, 1961), quando un decreto emanato dall'allora presidente Kennedy incoraggiava i datori di lavoro a intraprendere iniziative per garantire la non discriminazione dei lavoratori. Nel caso brasiliano, la Costituzione federale del 1988 pone tra gli obiettivi fondamentali della Repubblica l'eradicazione della povertà e della marginalizzazione, nonché la riduzione delle disuguaglianze sociali e regionali (República Federativa do Brasil, art.3, 1988). Per approfondire la storia della *affirmative action* in Brasile si consiglia Piovesan (2008).



5. L'inclusione simbolica degli outsiders

Se l'inclusione degli esclusi è stata una delle caratteristiche fondamentali dei governi petisti, non possiamo dimenticarci come quest'ultima sia stata accompagnata da un processo di inclusione simbolica altrettanto significativo.

Pur non potendo in questa sede affrontare nel dettaglio la complessità di questo processo, si può rilevare come uno degli elementi fondamentali nella costruzione del consenso di Lula e della sua egemonia politica nel *Nordeste* sia stato proprio il valore simbolico della sua elezione e del suo successo personale. In una società tradizionalmente caratterizzata da una forte «cultura del privilegio» (Cepal, 2018: 9), ossia dalla normalizzazione della disuguaglianza e dei suoi effetti sulla vita quotidiana, al punto da non mettere nemmeno in discussione lo *status quo*, l'elezione di un ex operaio metallurgico alla presidenza della Repubblica rappresentava un momento di rottura radicale nella storia del Paese.

Fin dalla campagna elettorale del 2002 Lula si era presentato come il rappresentante non solo di un'intera generazione di militanti di sinistra, ma anche e soprattutto come esempio di un processo di mobilità sociale ascendente senza precedenti nella storia della politica nazionale. In relazione alla questione *Nordeste*, tuttavia, il vero momento di svolta fu rappresentato dai mesi immediatamente successivi al *mensalão* del 2005. Con la dizione *mensalão*, a livello giornalistico si indica la prima grande inchiesta sulla corruzione che ha sconvolto le amministrazioni petiste. Il deputato Roberto Jefferson, parte della base governativa, dopo essere stato filmato ricevendo una tangente rilasciò un'intervista al settimanale *Veja* con la quale denunciava l'esistenza di un vasto schema di corruzione per la compravendita di voti nel Congresso (Flynn, 2005).

Vale la pena ricordare che, pur essendo presidente, Lula non godeva della maggioranza parlamentare. Il Pt infatti aveva eletto solamente 91 deputati, in una Camera composta da 513 membri. L'intera coalizione elettorale del nuovo presidente poteva contare sul voto sicuro di circa 130 deputati (Folha de S.Paulo, 2002)

Il presidenzialismo di coalizione⁹ (Abranches, 1988) produceva così per l'ennesima volta un governo poco stabile, la cui efficacia politica dipendeva da continue negoziazioni non solo con i partiti della maggioranza o del fronte progressista, ma anche con quelli che sarebbero stati partiti di opposizione, politicamente o ideologicamente.

Di fronte alla forte crisi di popolarità negli stati tradizionali del petismo, quelli del Sud e Sudest, Lula diresse la sua comunicazione politica al *Nordeste* del Paese,

⁹ Con la locuzione “presidenzialismo di coalizione” (Abranches, 1988) si descrive il peculiare ordine istituzionale voluto dalla Costituzione del 1988, che renderebbe il presidenzialismo brasiliano un *unicum*. Combina un presidenzialismo di stampo “imperiale”, nel quale il capo dello Stato gode di ampi poteri, con un sistema multipartitico fortemente frammentato che, a causa di un sistema elettorale almeno parzialmente proporzionale permette ad un numero molto elevato di partiti di essere rappresentati all'interno del Congresso. Tutto ciò rende indispensabile, per poter governare, aggregare grandi coalizioni di partiti, che danno vita a governi scarsamente definiti dal punto di vista ideologico-operativo e poco coesi nell'implementazione delle politiche di governo.



umentando radicalmente i riferimenti alle sue origini nordestine, esaltando la forza morale e materiale delle persone provenienti da quelle regioni e dichiarando come priorità del suo governo proprio lo sviluppo del *Nordeste*.

La conquista del *Nordeste* in realtà aveva avuto origine già nei primi anni Novanta, con le *Caravanas da cidadania*, una serie di viaggi nell'intera regione intrapresi da Lula tra il 1993 e il 1994, utili per presentare una nuova versione di sé stesso, lontana da quella del *leader* sindacale e più simile a quella di un *leader* benevolo, la cui missione politica non era più rendere possibile l'egemonia della classe lavoratrice, ma il miglioramento delle condizioni di vita degli ultimi. Pur rifiutando di essere identificato come un *leader* messianico, un nuovo *pai dos pobres*¹⁰, è tuttavia evidente che già in quella fase Lula si presentasse come l'artefice di un processo di redenzione, del quale lui stesso era stato parte, attraverso il quale garantire la mobilità sociale dei più poveri.

All'interno di questo processo, per la prima volta, un *leader* politico nazionale collocava la nordestinità come valore positivo, sfidando un immaginario culturale fatto di stereotipi, direttamente collegati alle complicate relazioni razziali e socio-economiche e all'elevata presenza di afrodiscendenti nella regione. Lula, pur non essendo il primo presidente proveniente dal *Nordeste*, era sicuramente il primo a condividere alcune delle caratteristiche della popolazione della regione, prima fra tutte l'origine popolare. Non a caso i principali sondaggi in occasione delle elezioni del 2006 indicavano proprio l'affinità con il popolo e le origini umili le ragioni principali del voto a suo favore (Datafolha, 2006).

Dal punto di vista retorico, la strategia di conquista del *Nordeste* di Lula non si limitava alla sua affinità personale, ma faceva ampi riferimenti al voto retrospettivo (Fiorina, 1981), dando particolare risalto a quanto il suo governo era già stato in grado di fare nei primi anni di mandato, in contrapposizione ai lunghi periodi in cui il *Nordeste* era stato tenuto ai margini della politica nazionale.

Il suo discorso era un mix di due elementi: da un lato si presentava come uomo del popolo, che aveva combattuto la disuguaglianza e migliorato le condizioni di vita dei più poveri, opponendosi alle *élite* tradizionali, dall'altro enfatizzando la sua natura di grande negoziatore, abile nel ricercare la conciliazione tra classi sociali in conflitto e favorire la crescita del Paese.

Com'è noto, le elezioni del 2006 furono il momento del definitivo riallineamento elettorale del Pt, nonché quello dell'affermazione del lulismo¹¹ come forza dominante

¹⁰ Padre dei poveri era uno degli appellativi con cui il Dipartimento di stampa e propaganda si riferiva a Getulio Vargas durante l'Estado novo. Per approfondire il tema si veda Lenine (2001) e De Castro Gomes (1988).

¹¹ André Singer (2012) ha coniato l'espressione "lulismo" per definire un fenomeno politico che garantirebbe la rappresentazione di una frazione di classe che, pur essendo maggioritaria nel Paese, non ha precedentemente trovato una propria forma di organizzazione. Secondo Singer il lulismo sarebbe quindi l'espressione di un settore specifico della popolazione brasiliana, quella di classe bassa e della nuova classe media. In questa sede con lulismo si intende invece principalmente l'enorme consenso personale del *leader* del Partido dos trabalhadores che, nel corso degli anni, ha ampiamente superato quelli del suo stesso partito, fino ad incarnare il ruolo di un nuovo *leader* messianico, seguendo la tradizione delle *leadership* brasiliane e latinoamericane.



nella società brasiliana. Per la prima volta Lula otteneva percentuali di consenso molto più alte nel *Nordeste*, in cui raggiungeva una media del 63%, con picchi in alcuni stati di oltre l'80%, venendo però sconfitto in tutti gli stati del Sudest (Tribunal superior eleitoral, 2006).

Si inaugurava così un *trend* di polarizzazione politica nel Paese che sarebbe poi esploso nelle elezioni successive: se nella storia della nuova Repubblica i presidenti erano stati eletti “vincendo” la competizione elettorale nella quasi totalità degli stati della Federazione, dal 2006 sarà invece evidente una netta spaccatura politica tra le macroregioni, con il Pt in grado di accrescere i propri consensi in particolare nel *Nordeste*, perdendo al tempo stesso il supporto nelle regioni nella quali tradizionalmente era stato più forte, ovvero il Sud e il Sudeste.

Il secondo mandato di Lula, caratterizzato da una marcata crescita economica e dalla riduzione delle disuguaglianze a cui abbiamo già fatto riferimento, permise allo storico *leader* petista di trasformarsi definitivamente in un eroe popolare. Questo periodo può essere definito efficacemente come quello in cui il Paese latino americano pareva aver superato lo storico complesso dei *vira-latas* ossia la «condizione di inferiorità nel quale i brasiliani si collocano, volontariamente, di fronte al resto del mondo» (Rodrigues, 1958: 63). L'apice di questo processo fu, senza ombra di dubbio, la pubblicazione de *O lado brilhante dos pobres* (Neri, 2009), la ricerca della Fundação Getulio Vargas nella quale il Brasile veniva definito come un Paese di classe media.

La ricerca diede il via ad un vasto dibattito in Brasile. Se la Fundação Getulio Vargas si rifaceva ad una visione economicista, dividendo la società brasiliana in cinque classi basate esclusivamente sul reddito da cui emergeva che la maggior parte della popolazione si collocava nella classe mediana, definita di conseguenza classe media, altri ricercatori, come Marcio Pochmann (2012; 2014) o Jessè Souza (2013), contrapposero una visione differente, rifiutandosi di accettare l'idea del Brasile come Paese di classe media. Al contrario, rifacendosi alla definizione di *affluent working class* (Goldthorpe *et al.*, 1969), individuavano una classe lavoratrice meglio retribuita o retribuita più equamente, che tuttavia non poteva essere considerata classe media né dal punto di vista dei ruoli lavorativi occupati né da quello dell'accesso a beni quali la cultura, l'istruzione/educazione, la salute, etc.

Alla fine del primo decennio del XXI secolo il Brasile era tra i protagonisti dell'economia mondiale secondo l'*Economist* nel suo *Brazil take off* (The Economist, 2009): *leader* dei Brics (Brasile, Russia, India, Cina, Sud Africa), assegnatario di due grandi eventi sportivi internazionali come la coppa del mondo Fifa del 2014 e i giochi olimpici del 2016 e con Lula che, durante un *summit* del G20, veniva salutato dal neo-eletto presidente degli Stati Uniti afrodiscendente, Barack Obama, come il politico più popolare della terra (Obama, 2009).

Se durante il primo mandato Lula presentò l'attività della sua amministrazione come puro adempimento di un dovere nei confronti dei cittadini, al termine del secondo era considerato da molti come il responsabile di uno dei più grandi processi di mobilità sociale ascendente e di lotta contro la disuguaglianza. Il suo operato come presidente era considerato «buono o ottimo» dall'87% degli elettori (Datafolha, 2010). Se in tutto il



Paese era considerato un eroe popolare, nel *Nordeste* veniva riconosciuto come un vero e proprio salvatore, un *leader* messianico che aveva messo la regione al centro della mappa dello sviluppo e della politica nazionale.

La forza di Lula venne ulteriormente riconfermata durante la transizione presidenziale, quando fu in grado non solo di imporre Dilma Rousseff come candidata del fronte progressista, ma anche di trasferire i suoi consensi personali ad una politica che non aveva esperienza in ruoli elettivi e che non era particolarmente popolare. Un esempio emblematico del nuovo ruolo di Lula è rappresentato dalla campagna elettorale del 2010, che mirava a presentarlo come «un padre nelle comunità», «il padre del popolo», sperando che Dilma potesse essere come una madre (Horário partidário eleitoral gratuito, Rousseff, 2010)

Non potendoci occupare nel dettaglio della presidenza Rousseff (2011-2016), vale solo la pena sottolineare che, come abbiamo visto osservando i dati relativi alla disuguaglianza, il periodo compreso fra il 2011 e il 2014 fu caratterizzato dalla continuità rispetto ai governi Lula, e fu solo a partire dal secondo mandato di Rousseff (2015-2016), a seguito di una vittoria elettorale particolarmente fragile e a causa della crisi economica, che il processo di mobilità sociale e quello di progressiva riduzione delle disuguaglianze si stava esaurendo.

Vale la pena analizzare brevemente i dati elettorali delle due affermazioni di Dilma Rousseff. Nelle elezioni presidenziali del 2010 venne sconfitta in 11 dei 27 stati della Federazione, perdendo sia a Sud che al Centro-Ovest, riuscendo comunque a vincere le elezioni grazie al 70,5% dei consensi ottenuti nel *Nordeste* (Tribuna superior eleitoral, 2014).

La polarizzazione politica su base geografica risulta ancor più evidente osservando i risultati delle elezioni successive, quelle del 2014, che certificarono la profonda divisione politica del Paese. Dilma Rousseff, vincitrice solamente in 15 stati, otteneva in media quasi il 71% dei voti nel *Nordeste*, mentre il suo avversario, Aécio Neves, raggiungeva il 60% nel Sud (Tribunal superior eleitoral, 2014).

Si confermava così, per la terza elezione presidenziale consecutiva, l'esistenza di una nuova polarizzazione politica, che non si basava solo su una questione di classe, con il Pt che dal 2006 in avanti aveva conquistato il voto delle fasce più povere della popolazione, ma che forniva al federalismo diseguale brasiliano, caratterizzato da una profonda disuguaglianza tra le regioni, anche una nuova dimensione politica basata sul contrasto tra lulismo e anti-lulismo.

Conclusioni

Se la presenza di elevati livelli di disuguaglianza rappresenta un fattore di potenziale crisi, in particolare se accompagnata da divisioni di carattere politico, il caso brasiliano è senza ombra di dubbio fonte di preoccupazione.

Come abbiamo visto, tra il 2002 e il 2016 il Brasile ha sperimentato una fase di elevata mobilità sociale, caratterizzata da una progressiva riduzione delle disuguaglianze non solo dal punto di vista economico, ma anche per quanto riguarda l'accesso ai servizi e ai diritti civili fondamentali.



I governi guidati dal Pt sono stati gli artefici di questo processo, in particolare durante i governi di Lula. L'attenzione alla riduzione delle disuguaglianze ha fatto in modo che, per la prima volta dopo oltre 50 anni dall'esperienza Furtado, le questioni legate allo sviluppo regionale e alla disuguaglianza territoriale tornassero ad essere centrali.

Se, almeno in una prima fase, la *questão Nordeste* è stata affrontata all'interno di un progetto politico più ampio, legato all'idea di una nordestinizzazione dell'intero Paese, a partire dalla crisi del *mensalão* Lula si è rivolto esplicitamente al *Nordeste* come elemento centrale della sua azione politica, anche in un'ottica elettorale, al fine di garantire la continuità del suo progetto politico.

Nonostante gli sforzi, i dati dimostrano come alla fine del ciclo petista, nel 2016, la *questão Nordeste* continuava ad essere tra i principali problemi dello sviluppo brasiliano, con l'enorme disparità socio-economica tra le macroregioni, in particolare tra il Sud e Sudest ed il resto del Paese. Un divario ridotto solo in modo marginale e che manteneva di fatto immutate alcune delle caratteristiche del federalismo diseguale brasiliano.

Gli squilibri regionali, che persistevano nonostante le profonde riforme e il nuovo apparato statale creato a seguito del processo di democratizzazione (Souza, 2002) continuano ancora oggi a caratterizzare la politica brasiliana.

Alla tradizionale frattura socio-economica se n'è sommata un'altra: quella politica, con il lulismo che si è affermato progressivamente come forza egemone nel *Nordeste*, mentre, a partire dalla crisi economica, politica e sociale che ha avuto origine nel 2014, il Pt e il suo *leader* perdevano legittimità nelle regioni e negli stati di tradizionale sostegno, anche e soprattutto in seguito agli scandali di corruzione dell'*operação lava jato*.

Se la *questão Nordeste* è stata depoliticizzata per larga parte della storia brasiliana, il processo di inclusione materiale e soprattutto quello simbolico operato dal Pt durante il governo Lula ha cambiato radicalmente, e forse permanentemente, la politica nazionale. Il processo di inclusione è ancora lontano dal poter essere considerato completato, soprattutto per quanto riguarda l'*empowerment* e il riconoscimento di una cittadinanza piena, *cidadania*, che dovrebbe finalmente sostituire l'*estadania* (Carvalho, 2002), quella "cittadinanza" concessa dall'alto, da uno Stato o da un *leader* benevoli, e non conquistata dal basso e acquisita come diritto indisponibile.

Se per larga parte della storia nazionale la *questão Nordeste* è stata posta in secondo piano, e i cittadini provenienti da quella regione sostanzialmente ignorati o ricordati durante le competizioni elettorali, l'affermazione socio-politica di Lula ha rappresentato un momento di svolta nella narrazione della disuguaglianza regionale.

Forse in questo momento storico il futuro della sinistra brasiliana è strettamente legato a quello del *Nordeste*. La polarizzazione politica tra lulismo e anti-lulismo sarà sicuramente uno degli elementi che caratterizzeranno il futuro della democrazia brasiliana e, di conseguenza, la questione territoriale continuerà a rivestire un ruolo chiave.

Chiunque governerà il Paese nei prossimi anni dovrà tener conto di questa nuova centralità del *Nordeste*, sia per le rivendicazioni sociali dei suoi abitanti che per il peso politico assunto.

Il Pt, ormai dipende elettoralmente in larga parte da questa macroregione. I partiti di opposizione, qualora vogliano sconfiggere il lulismo, saranno obbligati ad occuparsene



seriamente. Le disuguaglianze socio-economiche e territoriali, che attraversano indistintamente l'intero Brasile, sono tornate al centro della scena socio-politica. Se la questão *Nordeste* ha sicuramente assunto un'importanza politica senza precedenti durante il periodo petista, con il partito che negli anni Novanta parlava di una nordestinizzazione del Brasile, oggi la regione non può più essere identificata come paradigmatica quando si parla di disuguaglianza o scarso sviluppo socio-economico.

I significativi peggioramenti delle condizioni di vita, frutto della crisi economica che si è abbattuta sul Paese dal 2014, ulteriormente aggravate dalla pandemia da Covid-19, obbligheranno con ogni probabilità qualunque governo eletto sul finire del 2022 ad occuparsi seriamente delle disuguaglianze, proprio al fine di evitare ulteriori polarizzazioni socio-politiche, in un contesto caratterizzato da elevata instabilità politica e federalismo diseguale, che rischiano di porre seriamente in crisi la democrazia brasiliana.

Riferimenti bibliografici / References

- Abranches S.H.H., *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, «Revista de Ciências Sociais», 31 (1), 1988, pp.5-34.
- Agência nacional de energia elétrica, *Atlas da energia elétrica no Brasil*, Aneel, Brasília, 2002.
- Andrade M.C., *Lutas camponesas no Nordeste*, Atica Editora, São Paulo, 1989.
- Arretche M., *Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil. A inclusão dos outsiders*, «Revista Brasileira de Ciências Sociais», 33(96), 2018, pp.1-23.
- Barros A.R., *Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causas, origens e solução*, Elsevier, Rio de Janeiro, 2012.
- Beserra de Vasconcelos C., *A preservação do legislativo pelo regime militar brasileiro ficção legalista ou necessidade de legitimação? (1964-1968)*, Ufrj, Rio de Janeiro, 2004.
- Bielschowsky R., *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Ipea, Rio de Janeiro, 1988.
- Brandao V., *Crédito consignado: uma análise dos impactos dessa inovação financeira para o desenvolvimento econômico brasileiro*, «Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política», 58, 2021, pp.182-212.
- Bresser-Pereira L.C., *Estratégia nacional e desenvolvimentismo*, «Revista de Economia Política», 26(2), 2006, pp.203-230.
- Bresser-Pereira L.C., *From Old to New Developmentalism in Latin America*, in Campos J.A., Ross J., *Handbook of Latin American Economics*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Cabral R., 1959: *das ideias à ação, a Sudene de Celso Furtado. Oportunidade histórica e resistência conservadora*, «Caderno do Desenvolvimento», 6(8), 2011, pp.17-34.



- Campello T., *Faces da desigualdade no Brasil. Um olhar sobre os que ficam para trás*, Faculdade latino-americana de ciências sociais, Conselho latino-americano de ciências sociais, Brasília, 2017.
- Campello T., Neri M. (cur.), *Programa bolsa família. Uma década de inclusão e cidadania*, Ipea, Brasília, 2013.
- Carvalho J.M., *Cidadania no Brasil. O longo caminho*, Civilização brasileira, Rio de Janeiro, 2002.
- Centro internacional Celso Furtado de políticas para o desenvolvimento, *O Nordeste e a saga da Sudene, 1958-1964*, Contraponto, Rio de Janeiro, 2009.
- Cepalstat, *Principales cifras de América Latina y el Caribe*, Cepal, in <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>, consultato il 10 dicembre 2021.
- Comisión económica para América Latina y el Caribe (Comisión económica para América Latina y el Caribe), *La igualdad en el centro del desarrollo. La ineficiencia de la desigualdad*, LC/Ses.37/3-P, Santiago, pp.29-32.
- da Silva I.L., *Caravana da cidadania*, Arquivo Rede Tvt, 1994.
- da Silva I.L., *Discurso de posse*, Youtube, 2003, in <https://www.youtube.com/watch?v=azjU-Sve1cg>, consultato il 1 febbraio 2022.
- Datafolha, Instituto de pesquisa, *Pesquisas eleitorais*, in <http://datafolha.folha.uol.com.br/> consultato il 15 gennaio 2022.
- De Castro Gomes A., *A invenção do trabalhismo*, Editora Fgv, Rio de Janeiro, 1988.
- Economist, *Brazil takes off*, «The Economist», 343(8657), 2009, pp.1-15.
- Esping-Andersen G., *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton University, Princeton, 1985.
- Faulbaum L.H.V., *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de bolsa familia en el Brasil*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2014.
- Fausto B., *História do Brasil*, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.
- Fiorina M., *Retrospective Voting in American National Elections*, Yale University Press, New Haven-London, 1981.
- Flynn P., *Brazil and Lula, 2005. Crisis, Corruption and Change in Political Perspective*, «Third World Quarterly», 26(8), 2005, pp.1221-1267.
- Flynn P., *The Politics of the Plano Real*, «Third World Quarterly», 17(3), 1996, pp.401-426.
- Folha de São Paulo, *Eleições 2002. Congresso nacional Câmara dos deputados*, in «Folha Online», https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/congresso_nacional-camara_dos_deputados.shtml, consultato il 25 maggio 2022.
- Freire d'Aguiar Furtado R., *O Nordeste e a saga da Sudene: 1958-1964*, Contraponto, Rio de Janeiro, 2009.
- Furtado C., *A fantasia desfeita*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1989.
- Furtado C., *A luta pelo Nordeste e a estratégia da Sudene*, «A Defesa Nacional», ano XLIX, n.574/575, 1962, pp.5-10.
- Furtado C., *Formação econômica do Brasil*, Companhia editora nacional, São Paulo, 1959.
- Furtado C., *Pour le Nord-Est: quinze années perdues*, «Le Monde», 2 aprile 1979.



- Goldthorpe J.H., Lockwood D., Bechhofer F., Platt J., *The Affluent Worker in the Class Structure*, Cambridge University Press, London, 1969.
- Governo paralelo, *Projeto para o Nordeste*, Acervo da Fundação Perseu Abramo, 1990.
- Hofbauer A., *Uma história de branqueamento ou o negro em questão*, Unesp Editora, São Paulo, 2006.
- Horário partidário eleitoral gratuito, *Dilma presidente*, 2010, YouTube, in <https://www.youtube.com/watch?v=qww01nqdcuq>, consultato 10 aprile 2020.
- Hunter W., Powers T.J., *Rewarding Lula. Executive Power, Social Policy and the Brazilian Election of 2006*, «Latin American Politics and Society», 49(1), 2007, pp.1-30.
- Instituto brasileiro de geografia e estatística, *Censo demográfico*, Ibge, in <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/25089-censo-1991-6.html?edicao=25090&t=series-historicas> consultato il 10 settembre 2019.
- Instituto brasileiro de geografia e estatística, *Contas regionais 2016: entre as 27 unidades da federação, somente Roraima teve crescimento do Pib*, Agencia de notícias Ibge, 2018, <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23038-contas-regionais-2016-entre-as-27-unidades-da-federacao-somente-roraima-teve-crescimento-do-pib>, consultato il 27 settembre 2019.
- Instituto brasileiro de geografia e estatística, *Pesquisa nacional por amostra de domicílios*, 2015, in <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=destaques> consultato 26 settembre 2019.
- Instituto brasileiro de geografia e estatística, *Síntese de indicadores sociais*, Ibge, 2015, <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>, consultato il 5 settembre 2019.
- Instituto da cidadania, *Projeto Fome Zero- Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*, Instituto da Cidadania, São Paulo, 2001.
- Kanbur R., Venables A.J., *Spatial Inequality and Development*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Lacerda J.B., *O congresso universal das raças reunido em Londres*, Papelaria Macedo, Rio De Janeiro, 1911.
- Marshall T.H., *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge University Press, London, 1950.
- Ministério da cidades, *Pac atendeu 'uma Inglaterra' com saneamento básico em oito anos*, 2016, in <https://ptnacamara.org.br/portal/2016/02/15/pac-atendeu-uma-inglaterra-com-saneamento-basico-em-oito-anos/>, consultato 14 settembre 2019.
- Ministério da educação, *Censo escolar*, Mec, 2017, in <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados/>, consultato il 17 settembre 2019.
- Ministério da educação, *Relatório educação para todo no Brasil 2000-2015*, Ministério da educação, Brasília, 2014.



- Ministério de minas e energias, *Programa luz para todos*, Brasília, 2003, in <https://web.archive.org/web/20101124085014/http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/asp/>, consultato il 10 settembre 2019.
- Ministério do desenvolvimento social, *Programa nacional de apoio à captação de água de chuva e outras tecnologias sociais*, Mds, 2003, in <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>, consultato 14 settembre 2019.
- Napolitano M., *História do regime militar brasileiro*, Editora Contexto, São Paulo, 2014.
- Neri, M.C., *A nova classe média. O lado brilhante dos pobres*, Fgv/Cps, Ríó de Janeiro, 2009.
- Nunes Leal V., *Coronelismo, enxada e voto*, Companhia das letras, São Paulo, 1948.
- Obama B.H., *Obama diz que Lula é o político mais popular da Terra*, Youtube, in https://www.youtube.com/watch?v=uji7ol9_AvU, 2009, consultato 15 settembre 2019.
- Oxford Poverty and Human Development Initiative, United Nation Development Programme, *Unmasking Disparities, Global Multidimensional Poverty Index 2021*, United Nations Development Programme and Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2021.
- Piovesan F., *Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas*, «Revista Estudos Feministas», 16(3), 2008, pp.887-896.
- Pochmann M., *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*, Boitempo Editorial, São Paulo, 2012.
- Pochmann M., *O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social*, Boitempo Editorial, São Paulo, 2014.
- Presidência da Republica, *lei n.10.291*, Brasilia, 11 aprile 2001, in http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110219.html, consultato 13 maggio 2022.
- Presidência da Republica, *Lei n.12.711/2012*, Brasilia, 29 agosto 2012, in http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm consultato il 13 maggio 2022.
- Presidency of the United States, *Executive Order 10925-1961. Establishing the President's committee on Equal Employment Opportunity*, The American Presidency Project in <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-10925-establishing-the-presidents-committee-equal-employment-opportunity>, consultato il 14 maggio 2022.
- República Federativa do Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988, in <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=CON&numero=&ano=1988&ato=b79qtwe1eefpwtb1a>, consultato il 14 maggio 2022.
- Silva H., *Vargas, uma biografia política*, L&PM, Porto Alegre, 1980.
- Simoni S.J. *Política distributiva e competição presidencial no Brasil: Programa Bolsa-Família e a tese do realinhamento eleitoral*, Phd thesis, Universidade de São Paulo, 2017.



- Singer A., *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*, Companhia das Letras, São Paulo, 2012.
- Skidmore T.E., *Brazil, five centuries of change*, Oxford University Press, New York, 1999.
- Souza C., *Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity*, «Publius, The Global Review of Federalism», 32(2), 2002, pp.23-48.
- Souza J., *Os batalhadores brasileiros. Nova classe média ou nova classe trabalhadora?*, Ufmg Editora, Belo Horizonte, 2010.
- Tribunal superior eleitoral, *Estatísticas eleitorais*, in <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>, consultato il 15 gennaio 2022.
- Vieira R.S., Arends-Kuenning M., *Affirmative Action in Brazilian Universities. Effects on the Enrollment of Targeted Groups*, «Economics of Education Review», 73, 2019, pp.1-12.

Ricevuto: 08/01/2022

Accettato: 15/05/2022

