

# OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Note

## Il nuovo quadro politico in Brasile

A cura di Marco Zupi, del Centro Studi di Politica Internazionale

n. 49 – dicembre 2014

*Il 1 gennaio 2015 comincerà il secondo mandato del Presidente della Repubblica in carica, Dilma Rousseff, del Partito dei Lavoratori, eletta al secondo turno il 26 ottobre. Una vittoria netta anche se contenuta nei numeri (3,5 milioni di voti di differenza tra i due candidati al ballottaggio), che consegna un paese diviso in due: il Nord-Est, più povero, che premia le politiche d'inclusione sociale ed economica del governo; il Sud, più ricco, che invece ha votato per il candidato di centro-destra. Oggi si prefigura un mandato di continuità col precedente - e con i due mandati di Lula - ma che richiederà alcune discontinuità e si profila comunque non facile, a causa del persistere della frammentazione politica (come dimostra la nuova conformazione della Camera dei deputati, con 28 partiti presenti) e dell'instabilità legata a scandali come quello che coinvolge i vertici della compagnia petrolifera di stato Petrobras.*

*Sul piano economico, il paese ha alle spalle un semestre di recessione economica e deve affrontare necessarie riforme strutturali capaci di coniugare la priorità assegnata alle politiche sociali (che hanno fatto uscire 40 milioni di persone dalla povertà) con una politica di sostegno alla ripresa economica e una maggiore attenzione alla sostenibilità ambientale. Sul fronte internazionale, occorrerà maggiore slancio per consolidare il lavoro svolto soprattutto durante i due mandati di Lula, che hanno reso il Brasile un protagonista della scena mondiale, promotore del G20 e dei BRICS, attivo nelle missioni internazionali di pace e nelle principali agenzie delle Nazioni Unite, attento al dialogo col continente africano, uno dei paesi sostenitori del processo d'integrazione latinoamericano e partner potenzialmente strategico per l'Unione Europea e l'Italia.*

## 1. IL RISULTATO ELETTORALE

La Presidente della Repubblica in carica, Dilma Rousseff, del Partito dei Lavoratori (*Partido dos Trabalhadores*, PT) - già ministro per le miniere e l'energia prima e alla guida della *Casa civil* e Capo di gabinetto del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva poi - nel mese di ottobre ha vinto le elezioni presidenziali al secondo turno in Brasile. A gennaio 2015 comincerà dunque il quarto mandato consecutivo del PT, dopo i due (gennaio 2003-dicembre 2010) di Lula e il primo mandato di Dilma Rousseff (gennaio 2011-dicembre 2014).

Il 5 ottobre, il primo turno per l'elezione del Presidente e dei membri del Parlamento aveva consegnato una situazione molto aperta:

- quasi 43,3 milioni di voti a favore di Dilma Rousseff e del PT (41,60%),
- quasi 34,9 milioni (33,55%) per lo sfidante conservatore del Partito della Socialdemocrazia Brasiliana (*Partido da Social Democracia Brasileira*, PSDB) Aécio Neves, nipote di Tancredo Neves che nel 1985 era stato eletto presidente ma non entrò mai in carica per ragioni di salute.
- quasi 22,2 milioni di voti (21,32%) per Marina Silva del Partito Socialista Brasiliano (*Partido Socialista Brasileiro*, PSB), partito che dopo aver deciso di non sostenere più Dilma Rousseff come nel precedente mandato ma di concorrere con il proprio leader, aveva dovuto sostituire l'ex governatore dello stato di Pernambuco, Eduardo Campos, morto tragicamente in un incidente aereo il 13 agosto.

A distanza di poche settimane, i quasi dieci milioni di differenza tra i primi due candidati erano destinati, secondo le previsioni, ad assottigliarsi molto al secondo turno per l'elezione del presidente, il 26 ottobre, anche per le posizioni assunte dalla candidata socialista e ambientalista Marina Silva. La Silva - che era stata ministro dell'Ambiente nel governo Lula e si era dimessa per protesta contro la costruzione di due centrali idroelettriche in Amazzonia e la corruzione nel partito, ed era stata tra i fondatori del PT negli anni Ottanta ai tempi della dittatura militare, quando era nel sindacato dei raccoglitori di caucciù - inizialmente era stata addirittura per favorita dai sondaggi in un ipotetico ballottaggio con Dilma Rousseff; arrivata poi terza al primo turno, aveva dichiarato il proprio appoggio ad Aécio Neves. Si trattava di un appoggio apparentemente sorprendente, a favore di un candidato di impronta neoliberista, votato dal ceto medio produttivo e giudicato favorevolmente soprattutto dai mercati internazionali dei capitali (come indicava il sostegno esplicito di *The Economist*), quindi molto lontano dalla storia e dalla cultura di Marina Silva: questa posizione era spiegabile in un'ottica anzitutto anti-Rousseff, per dissapori personali emersi con evidenza durante la presidenza Lula e per differenti visioni politiche sul ruolo della sinistra al governo, oltre che per ben diverse storie personali ed estrazioni sociali.

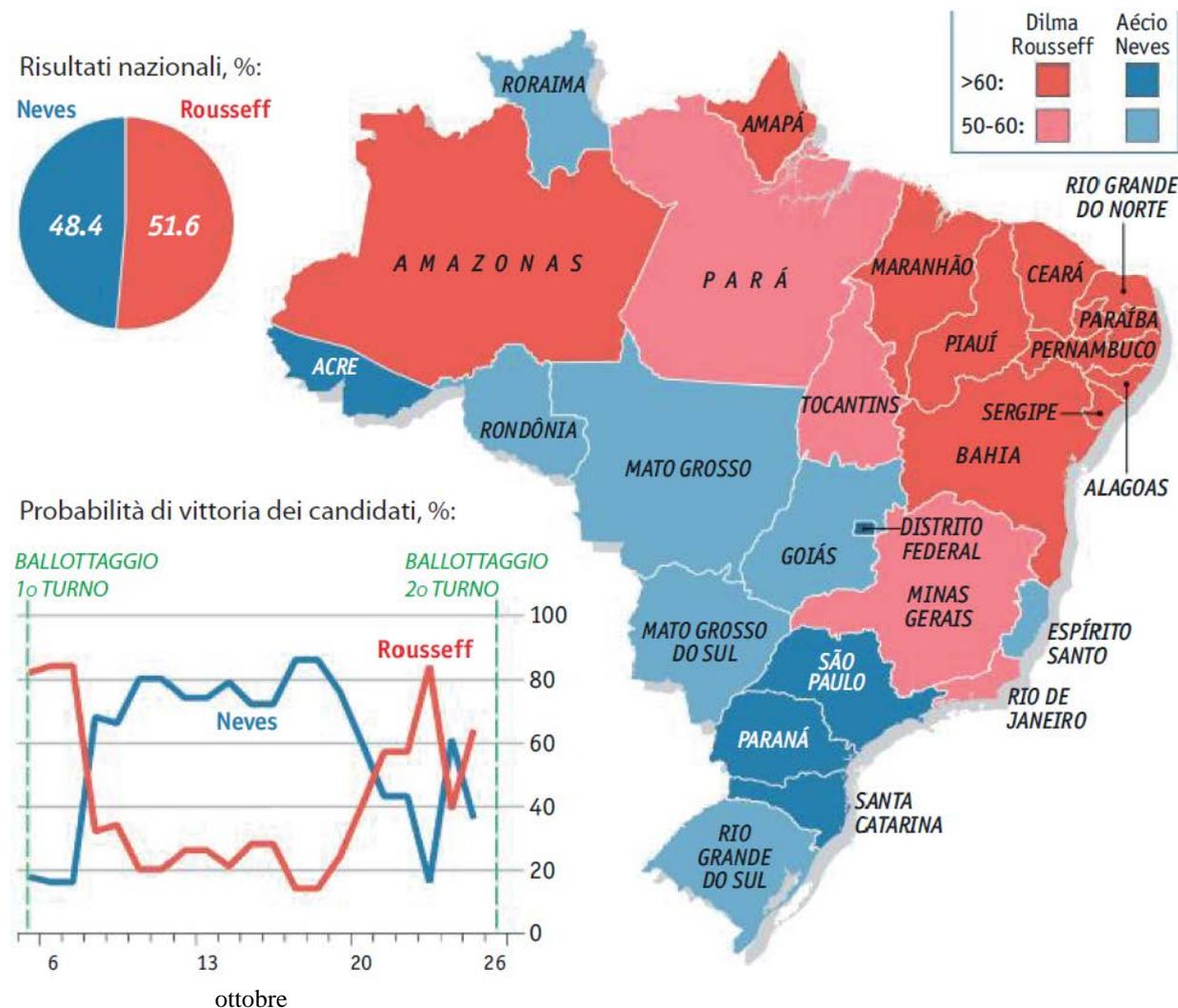
In ogni caso, al secondo turno, le elezioni presidenziali, pur dando la vittoria a Rousseff, hanno consegnato l'immagine di un paese diviso in due. Per un verso, il distacco elettorale al ballottaggio è risultato esiguo, con il 51,64% a favore della Rousseff e il 48,36% a favore di Aécio Neves. Si tratta del margine più ridotto nella storia recente delle elezioni in Brasile, pari a una differenza di quasi 3,5 milioni di voti (quasi 54,5 milioni di voti per Dilma Rousseff e poco più di 51 milioni di voti per Aécio Neves) in termini assoluti. Una vittoria in ogni caso netta, se paragonata alle esperienze registrate in altri paesi di vittorie con uno strettissimo margine di vantaggio, e considerando la realtà latinoamericana<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per quanto riguarda altri casi, si pensi alla vittoria del 2001 negli Stati Uniti del candidato repubblicano alla Presidenza George Bush jr. sul candidato democratico Al Gore, che ottenne il maggior numero di voti popolari ma, con un margine di 537 voti in meno in

Per altro verso, sul piano geografico la spaccatura del paese è evidente: il Nord e l'Est - o, volendo schematizzare, gli strati più poveri della popolazione, soprattutto i 14 milioni di famiglie che hanno tratto beneficio dalle politiche sociali e di lotta alla fame e alla povertà avviate dalla presidenza di Lula (non a caso richiamate con insistenza dal Dilma Rousseff nel corso della sua campagna elettorale) - contro il Sud e l'Ovest e gli strati medio-ricchi della popolazione.

**Fig. 1 - La mappa dell'esito del secondo turno elettorale per le presidenziali**



Fonte: Valor, Pollingdata.com.br.

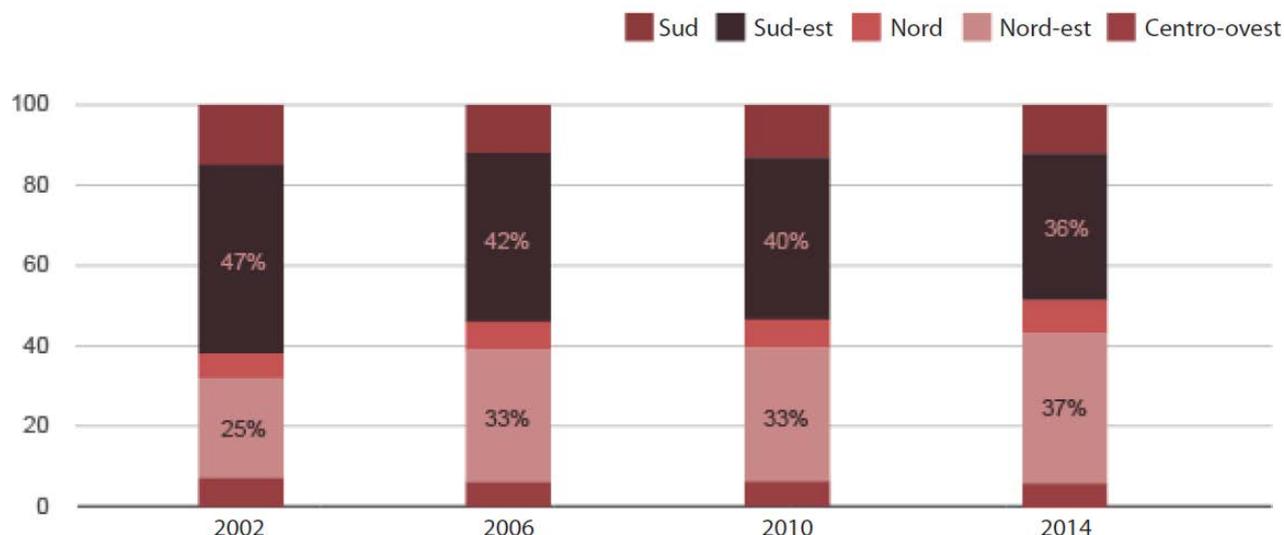
L'analisi del voto in termini di evoluzione storica offre alcune indicazioni complementari interessanti. Anzitutto, dal confronto con le elezioni del 2010 emerge che in termini numerici Dilma Rousseff ha perso poco più di 1 milione di voti in quattro anni (ottenne, infatti, 55,7 milioni di voti al secondo

---

Florida (governata dal fratello di Bush, Jeb), ottenne meno voti elettorali: 266 contro i 271 di Bush. Per quanto riguarda, invece, la realtà latinoamericana, negli ultimi trenta anni i presidenti uscenti hanno quasi sempre vinto le elezioni una volta ricandidati.

turno nel 2010), mentre lo sfidante ne ha guadagnati oltre 7 milioni (nel 2010 lo sfidante del PSDB, José Serra, ottenne 43,7 milioni di voti). Nel caso del PT, poi, in una prospettiva storica ancora più ampia che tenga conto anche dei risultati elettorali che portarono alla vittoria con Lula – e ricordando che la coalizione promossa dal PT alle elezioni del 2010 si presentava in piena continuità con la presidenza Lula, come indicava il suo slogan: "Per un Brasile che continui a cambiare" - il PT ha nel tempo consolidato e aumentato il suo elettorato del Nord-Est, assottigliando i consensi del Sud-Est. Nel 2002 il 25% dei voti andati al PT proveniva dal Nord-Est; nel 2014 sono diventati il 37%. All'opposto, nel 2002 il 47% dei voti al PT proveniva dal Sud-Est; nel 2014 sono scesi al 36%. La metamorfosi è evidente: nel 2002, quando Lula divenne Presidente, il Sud-Est dava al PT quasi il doppio dei voti del Nord-Est; nel 2014 la seconda regione ha superato la prima.

**Fig. 2 - I voti del PT al secondo turno, ripartizione per regioni (%)**



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2014

Il Sud-Est è un bacino fondamentale, con 62 milioni di elettori che corrispondono al 44% dell'elettorato brasiliano; il Nord è la seconda regione per numero di elettori, con 38,3 milioni di votanti pari al 27% del totale; minor peso numerico hanno i 21,1 milioni di votanti nel Sud (pari al 15% degli elettori brasiliani), i 10,8 milioni al Nord (8%) e i 10,2 milioni nel Centro-Ovest (7%). Nelle ultime quattro elezioni presidenziali dal 2002 a oggi, che hanno assicurato ininterrottamente la presidenza al PT, si è assistito ad un progressivo consolidarsi della polarizzazione elettorale; già alle elezioni del 2010, infatti, emergeva con chiarezza la spaccatura del paese tra Nord-Est e Sud, regione in cui oggi il lo scarso impegno in campagna elettorale del PT a San Paolo ha prodotto l'emorragia di milioni di voti a tutto vantaggio del PSDB che per la prima volta nella sua storia ha ottenuto nel 2014 dal Sud-Est ben il 50% dei voti complessivamente raccolti nel paese (erano il 44% nel 2002), vedendo di converso assottigliarsi il suo bacino di voti nel Nord-Est (da dove proveniva il 25% dei suoi elettori nel 2002, sceso al 16% nel 2014).

In termini di distribuzione per stati del voto presidenziale, nel 2010 la coalizione a sostegno di Dilma Rousseff aveva vinto in 16 stati, nel 2014 in 15 (mentre ad Aécio Neves sono andati 12 stati): non si è assistito dunque a un grande cambiamento dal punto di vista degli equilibri generali. I governatori espressione della coalizione di governo rimangono numericamente quasi gli stessi; semmai, si segnalano a livello di partito alcune variazioni: il PT mantiene 5 governatori, il principale alleato centrista, il Partito del Movimento Democratico Brasiliano, ha aumentato i governatori da 5 a 7 (pur vedendo scendere il numero di deputati), mentre il principale partito di opposizione, il PSDB, ha visto scendere il numero di governatori da 8 a 5 (mantenendo invece inalterato il numero di deputati).

Tra i casi specifici e significativi, si segnala la vittoria nel Rio Grande do Sul del candidato del PMDB José Ivo Sartori su Tarso Genro, candidato del PT, già ministro della Giustizia e governatore uscente. Nel caso dei governatori di due tra gli stati più ricchi e abitati del Brasile, San Paolo e Minas Gerais, hanno vinto al primo turno rispettivamente il candidato del PSDB Geraldo Alckmin (governatore uscente) con il 57% dei voti e Fernando Pimentel, candidato del PT e già ministro dell'Industria, con il 52%.

A fianco delle elezioni presidenziali, il nuovo Parlamento bicamerale (*Congresso Nacional do Brasil*) eletto il 5 ottobre offre un panorama politico molto frammentato, come indicano più chiaramente i dati relativi ai 513 candidati eletti alla Camera dei Deputati<sup>2</sup>.

Il risultato di una mobilitazione di grande valore in sé - trattandosi del quinto paese più popoloso e più esteso al mondo, oltre che della settima economia mondiale, con quasi 143 milioni di elettori chiamati a scegliere tra 17.010 candidati alle assemblee legislative dei singoli stati - è che ben 28 partiti saranno presenti alla Camera dei deputati, con il PT prima forza (con 70 deputati su 513 seggi), seguito dal partito di centro *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB)<sup>3</sup> con 66 deputati e il PSDB con 54 deputati, mentre i restanti 15 partiti messi insieme non raggiungono il numero di deputati del PT.

---

<sup>2</sup> Nel caso del Senato Federale che comprende 81 membri, invece, l'elezione avviene con il sistema maggioritario, eleggendo tre senatori per ogni stato che durano in carica otto anni (e non quattro come i deputati). Ogni quattro anni viene rinnovato in alternanza un terzo o due terzi dei senatori: nel 2014 è stato rinnovato un terzo del Senato Federale; nel 2016 saranno rinnovati i due terzi restanti.

<sup>3</sup> Il PMDB è un partito di centro, entrato nel governo di Lula all'inizio del 2004 e determinante allora nell'approvazione in Parlamento della riforma tributaria e di quella riguardante le pensioni.

**Tab. 1 - I risultati delle elezioni per la Camera dei Deputati (sistema proporzionale)**

	Liste	Voti	%	Seggi	Var. dal 2010
1	Partito dei Lavoratori	13.554.166	14	70	-18
2	Partito della Socialdemocrazia Brasiliana	11.071.772	11,43	54	=
3	Partito del Movimento Democratico Brasiliano	10.791.949	11,13	66	-12
4	Partito Socialista Brasiliano	6.267.878	6,47	34	=
5	Partito Progressista	6.178.949	6,38	36	-5
6	Partito Social Democratico	5.967.953	6,16	37	
7	Partito della Repubblica	5.633.054	5,82	34	-8
8	Partito Repubblicano Brasiliano	4.408.641	4,55	21	-19
9	Democratici	4.080.757	4,21	22	-19
10	Partito Laburista Brasiliano	3.914.193	4,04	25	-4
11	Partito Democratico Laburista	3.469.168	3,58	19	-9
12	Solidarietà	2.637.961	2,72	15	
13	Partito Sociale Cristiano	2.448.898	2,53	12	+5
14	Partito Verde	2.004.464	2,07	8	-7
15	Partito Repubblicano dell'Ordine Sociale	1.977.117	2,04	11	
16	Partito Popolare Socialista	1.955.490	2,02	10	-2
17	Partito Comunista del Brasile	1.913.015	1,98	10	-5
18	Partito Socialismo e Libertà	1.745.470	1,8	5	+2
19	Partito Umanista della Solidarietà	917.467	0,95	5	+3
20	Partito Laburista del Brasile	812.206	0,84	1	-2
21	Partito Social-Liberale	810.742	0,84	1	=
22	Partito Repubblicano Progressista	733.965	0,75	3	
23	Partito Laburista Nazionale	720.788	0,74	4	
24	Partito Ecologista Nazionale	663.108	0,58	2	
25	Partito Social-Democratico Cristiano	500.021	0,62	2	
26	Partito della Mobilitazione Nazionale	467.777	0,48	3	
27	Partito Rinnovatore Laburista Brasiliano	450.953	0,47	1	
28	Partito Laburista Cristiano	338.117	0,35	2	-1
	Altri	409.311	0,43	0	
	Totale	96.845.350	100	513	

Fonte: Agenzia di rating del credito *The Economist Intelligence Unit*, **12 settembre 2014**

A fronte di questa frammentazione, dunque, la maggioranza esce confermata e solida, certamente più dell'opposizione, ancora più segnata da divisioni e contrapposizioni al suo interno. Il gruppo di nove partiti di sinistra, centro e destra che appoggiano la presidenza di Rousseff avrà 304 deputati alla Camera contro i 139 della coalizione che ha sostenuto Aécio Neves.

## 2. LA STABILITÀ POLITICA

Quali sono le prime implicazioni politiche di questo risultato che, con la rielezione di Dilma Rousseff, premia la continuità?

Anzitutto, lo spazio di libertà d'azione politica per la presidenza sarà oggettivamente limitato, se non saprà ricucire un dialogo politico in Parlamento e nel paese, a lungo trascurato all'interno dei due rami parlamentari. I 28 partiti alla Camera dei Deputati obbligano - come del resto in passato - a governi di coalizione ampia e qualsiasi riforma costituzionale, come quelle relative al sistema fiscale o in materia di rapporti e diritti di lavoro, richiederà una maggioranza molto ampia, di almeno 308 voti. Una prova si è avuta nel recente passato: l'anno scorso Dilma Rousseff propose una riforma complessiva del sistema politico al fine di ridurre il numero dei partiti e il loro potere di veto e ricatto, cambiando il sistema elettorale e riformando il finanziamento delle campagne elettorali; ma la proposta fu subito bloccata dagli alleati di governo. A posteriori, in relazione anche a quanto emerso con gli ultimi scandali e la corruzione oggi al centro dell'attenzione politica e di cui si dirà oltre, occorre sottolineare l'importanza di una riforma politica che non si è ancora realizzata e i legami che essa ha col tema del finanziamento privato ai partiti.

C'è un altro fenomeno molto importante che va considerato come un risultato positivo della lunga stagione politica alle spalle, che ha avuto nella presidenza di Fernando Henrique Cardoso una fase preparatoria, ma che va riconosciuto come merito della presidenza Lula e del primo mandato di Dilma Rousseff: ovvero l'ascesa della classe media in Brasile. È, infatti, innegabile che il grande programma di lotta alla povertà in Brasile e la creazione di impiego hanno allargato e irrobustito significativamente la classe media che, forte anche dei progressi registrati sul piano dell'istruzione, ha cominciato ad esercitare una crescente pressione politica, rivendicando legittimi interessi per l'allargamento della democrazia e migliori servizi pubblici (scuola, salute e trasporti anzitutto).

È proprio dal disagio sociale maturato soprattutto all'interno delle grandi e ricche città che sono scaturite le grandi proteste e manifestazioni che il 22 giugno 2013 hanno portato in strada moltissime persone che chiedevano più diritti, servizi di base (come l'istruzione gratuita e l'assistenza sanitaria o i trasporti) e meno corruzione. Si contestavano soprattutto le spese eccessive del governo per i Mondiali di calcio del 2014 e le Olimpiadi del 2016, sull'onda di una vasta campagna mediatica critica nei confronti del governo e incentrata sui mondiali di calcio, che peraltro trascurava sistematicamente di ricordare come le opere degli stadi fossero finanziate soprattutto da privati. In risposta a queste proteste, Dilma Rousseff ha proposto azioni concrete come il programma sulla sanità (che prevede l'assunzione di molti medici, anche dall'estero) e il rafforzamento del programma di ricerca e formazione di eccellenza "Ciência sem Fronteiras", lanciato nel 2011 con l'obiettivo di specializzare oltre 100 mila borsisti entro il 2015, attraverso la mobilità dei ricercatori brasiliani che potranno studiare nelle maggiori università e centri specializzati del mondo e ospitando ricercatori stranieri che si perfezioneranno in Brasile.

Parallelamente, Dilma Rousseff ha proposto anche la creazione di assemblee popolari non elettive, i *conselhos populares*, con l'obiettivo di dare più voce e spazio alla partecipazione dei cittadini al processo legislativo. Molti partiti, compresi alleati di governo del PT, a cominciare dal centrista PMDB, hanno contestato questa iniziativa, giudicandola una pericolosa deriva "cubana" volta a instaurare una forma di assemblearismo alternativo al parlamentarismo; a inizio novembre, a pochi giorni dalla vittoria presidenziale della Rousseff, la Camera dei deputati ha bocciato il decreto governativo sui *conselhos populares*. È probabilmente un primo segnale degli scontri politici interni alla maggioranza che avranno un momento cruciale nel febbraio 2015 quando si tratterà di eleggere il

Presidente della Camera, con il PT che proporrà un candidato alternativo a quello del PMDB, Eduardo Cunha, già alla ricerca di un sostegno da parte dei partiti di opposizione che dovranno, a loro volta, decidere se proporre un proprio candidato o alimentare le tensioni interne alla maggioranza.

Sempre all'indomani della sua rielezione, Dilma Rousseff ha reiterato la sua proposta di riforma costituzionale ma - esattamente come nel 2013 - gli alleati di governo e le opposizioni l'hanno respinta, mettendo in evidenza la debolezza politica della Presidenza. In risposta, Dilma Rousseff in un'intervista rilasciata alla televisione ha ipotizzato la strada del referendum popolare.

La stabilità politica e la tenuta del governo continuano, e probabilmente continueranno a risentire, delle ripetute denunce di vicende di corruzione politica, in particolare legate a *Petróleo Brasileiro* (Petrobras), la compagnia petrolifera a maggioranza statale. Diversi ex dirigenti di Petrobras e alcune imprese di costruzione sono sospettati di aver creato un'imponente rete di corruzione, tangenti e fondi neri, dirottando almeno 10 miliardi di real (circa 3 miliardi di euro) nelle casse dei partiti<sup>4</sup>, a cominciare dal PT e dai partiti alleati. Il 14 novembre la polizia federale ha arrestato un ex dirigente di Petrobras, Renato Duque, direttore dei Servizi e dell'Ingegneria tra il 2003 e il 2012, insieme ad altre 26 persone, per lo più funzionari di imprese di costruzione che avevano firmato contratti sospetti con Petrobras. Si tratta di una vasta operazione contro la corruzione e il riciclaggio di denaro che aveva già portato al fermo nel mese di marzo di un altro dirigente della compagnia, Paulo Roberto Costa<sup>5</sup>.

Lo scandalo esploso durante la campagna elettorale ha obbligato Dilma Rousseff a prendere le distanze dalla degenerazione e dalla corruzione. La Presidente non è mai stata chiamata in causa della indagine ma sul piano politico pesa il fatto che fosse a capo del consiglio d'amministrazione di Petrobras tra il 2003 e il 2010, un arco di tempo in cui sarebbero avvenute le vicende di corruzione. Gli arresti scattati il 14 novembre hanno avuto l'effetto immediato di far rinviare la pubblicazione dei risultati della compagnia del terzo trimestre, slittata a fine dicembre su richiesta del certificatore, la società statunitense *PricewaterhouseCoopers*; ma si tratta di un tema che continuerà a gravare sul sistema politico e sulla sua crisi di credibilità, con rischi di effetti negativi anche sugli investitori esteri. Su questa specifica vicenda, nel Parlamento brasiliano sono state istituite due Commissioni d'indagine (*Comissões Parlamentares de Inquérito*, CPI), che hanno deciso a metà novembre di non chiamare a testimoniare i funzionari governativi implicati nello scandalo Petrobras; secondo alcuni osservatori ciò dimostrerebbe l'interesse di tutti i partiti - anche di quelli dell'opposizione - a mantenere un profilo basso, perché tutti in qualche modo invischiati nella vicenda. Allo stesso tempo, anche le autorità statunitensi - in particolare il dipartimento di Giustizia di Washington e la *Securities and Exchange Commission* - hanno avviato proprie indagini per accertare se Petrobras o suoi dipendenti abbiano ricevuto tangenti per concedere appalti.

---

<sup>4</sup> Tale cifra è stata indicata dal presidente della Corte dei Conti brasiliana (*Tribunal da Contas da União*), Augusto Nardes.

<sup>5</sup> Sia Costa che Duque, come anche il presidente di *Transpetro*, il braccio logistico di Petrobras, accusato anch'egli di corruzione, sono stati nominati da PT, PMDB e dal *Partido Progressista* (PP). José Carlos Cosenza e Maria das Graças Foster, rispettivamente direttore degli approvvigionamenti e amministratore delegato di Petrobras, sono due figure chiave accusate di aver costituito e utilizzato i fondi neri.

### 3. I NODI ECONOMICI

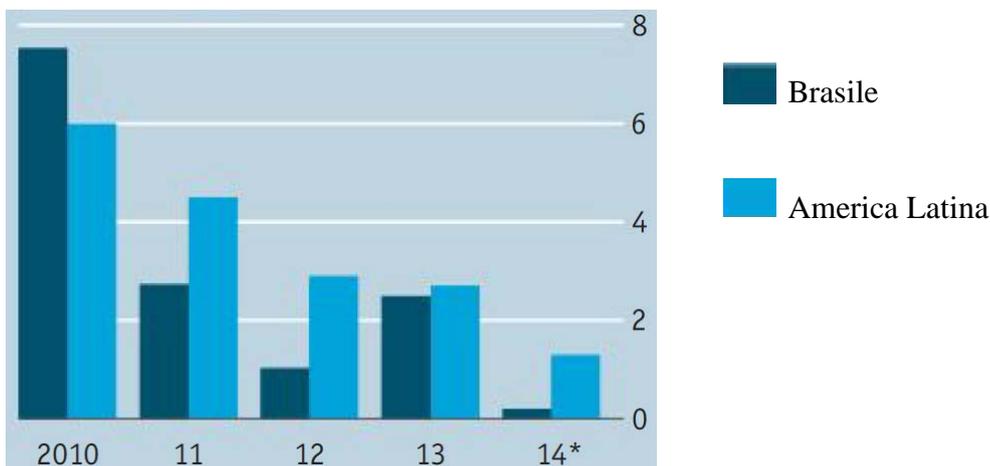
Sul piano economico, non mancano le incognite sul futuro.

Il Brasile, soprattutto il Nord-Est povero, con il voto di fine ottobre ha voluto dare credito alla continuità, in particolare per quanto riguarda i programmi sociali lanciati da Lula e ripresi da Dilma Rousseff, come “Bolsa Família”, “Brasil Carinhoso”, “Brasil sem miseria”, l’aumento del salario minimo quasi duplicato in pochi anni. Si tratta di una realtà osservata con grande interesse a livello internazionale e che finanziariamente si è tradotta in una spesa pubblica per lo stato sociale che ha assorbito circa il 40% del bilancio federale.

Allo stesso tempo, tuttavia, il segnale di critica alla politica economica della presidenza lanciato dal ricco Sud del Brasile e, più in generale, dagli elettori che si iscrivono nel nuovo fenomeno della crescita della classe media (di cui è emblema la città di San Paolo, all’interno dello Stato di San Paolo, dove si concentrano quasi un quinto della popolazione e un terzo dell’economia del Brasile), denota le difficoltà che il paese attraversa. Il primo semestre del 2014 ha fatto registrare, dal punto di vista tecnico, una recessione con una contrazione del PIL pari a -0,2% nel primo trimestre e -0,6% nel secondo trimestre dell’anno. Nel secondo semestre è prevista una leggera ripresa (un +0,4% su base annua), ma restano vari nodi irrisolti da affrontare, sul piano esterno e interno.

Il rallentamento della crescita cinese e la crisi economica argentina (principale mercato di sbocco per le esportazioni della manifattura brasiliana, in particolare le auto), la progressiva riduzione da parte della *Federal Reserve* statunitense degli stimoli monetari con l’immissione di liquidità nel sistema (il cosiddetto *tapering*, dopo una fase prolungata di *quantitative easing*) e la contrazione dei consumi in Europa sono tutti fattori di contesto che non favoriscono la ripresa brasiliana e contribuiscono a spiegare una dinamica recente peggiore di quella del continente.

**Fig. 3 - Trend recente della crescita annua del PIL in Brasile e America latina, 2010-2014 (%)**



\* stima

Fonte: Banco Central do Brasil, IMF, 2014.

Sul piano interno la stretta monetaria, la contrazione degli investimenti, l'accresciuto costo del credito e il livello di incertezza e relativa sfiducia da parte degli operatori sul ciclo economico e sull'impostazione della politica economica del governo di Dilma Rousseff creano le condizioni per una crescita economica inferiore al potenziale. La disoccupazione rimane bassa, ma la creazione di nuovi

impieghi e l'aumento dei salari reali tendono ad essere inferiori rispetto al passato. L'effetto molto positivo di slancio sotto il governo Lula, che aveva determinato una riduzione della povertà e della disoccupazione (e quindi anche delle disuguaglianze strutturali, da sempre un male profondo della società brasiliana), insieme al boom economico - una crescita media annua del PIL del 4,5% nel periodo 2004-2010 - si è andato esaurendo. L'aumento del deficit di bilancio dello stato è considerato un campanello d'allarme: ad agosto, il deficit ha raggiunto i 5,9 miliardi di dollari, il dato peggiore scorrendo la serie mensile disponibile (che comincia nel 2001). Tuttavia, è lecito attendersi una politica economica che cercherà un miglioramento dei conti dello stato sulla spinta della crescita economica più che sulla base di una contrazione della spesa pubblica, come invece sarebbe stato nelle intenzioni del candidato presidente uscito sconfitto dalle urne elettorali di fine ottobre.

Nel contesto internazionale poco favorevole, la crescita economica dovrebbe essere trainata da aumenti della produttività, da riforme strutturali legate alla qualità delle infrastrutture e all'ammodernamento - in chiave ecocompatibile - del tessuto produttivo: ma la realtà attuale non pare incoraggiante, con un tasso di investimento ancora basso (attorno al 16,5% del PIL), un'inflazione superiore al 6% e un sistema manifatturiero con molte carenze strutturali e che rappresenta oggi soltanto il 13% del PIL.

A compensare parzialmente i nodi strutturali dell'economia brasiliana, i dati della bilancia dei pagamenti sono piuttosto rassicuranti. Ad agosto, il disavanzo su base annua delle partite correnti era attorno al 3,5% del PIL e dovrebbe confermarsi attorno a questo stesso livello anche nel 2015, con un valore complessivo delle importazioni superiore a quello delle esportazioni. La capacità del mercato brasiliano di attrarre investimenti diretti esteri dovrebbe, infatti, compensare abbondantemente lo squilibrio di partita corrente - come del resto fa dal 2008 - e si prevede che annualmente ciò assicuri un afflusso finanziario pari al 2,6% del PIL che, se manterrà la composizione registrata nel più recente passato e indicata nei bollettini della Banca centrale, dovrebbe concentrarsi soprattutto nel settore petrolifero e del gas (10,9% degli investimenti diretti esteri nel 2013) e del commercio (8,5%).

Il debito complessivo del settore pubblico è pari al 57% del PIL, il debito estero del Brasile è ancora inferiore, pari a nemmeno il 14% del PIL (con un'elevata quota di interessi sul debito pregresso). Il debito estero dovrebbe raggiungere i 535,4 miliardi di dollari a fine 2014, pari a poco più del doppio dei proventi da esportazione (242,7 miliardi di dollari). Le riserve valutarie stanno aumentando e a metà ottobre hanno raggiunto i 377,6 miliardi di dollari, ben superiori rispetto al fabbisogno corrente di valuta estera.

Il settore agricolo dovrebbe continuare a registrare raccolti in linea coi buoni risultati delle ultime stagioni, sfruttando anche i benefici derivanti dai miglioramenti tecnologici e dai servizi di offerta e maggiore accesso al credito nelle aree rurali<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> EIU (2014), *Brazil's political and economic outlook under Dilma 2.0*, Londra, ottobre.

**Tab. 2 - Previsioni sulla crescita economica in Brasile, 2014-2019 (%)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIL	0,4	1,4	2,4	2,6	2,6	2,5
Consumi privati	1,7	1,7	2,0	2,8	2,9	2,9
Consumi governativi	2,5	2,0	3,0	3,0	3,5	2,0
Investimenti lordi	-5,5	2,0	3,5	4,0	3,5	3,5
Esportazioni di beni e	2,8	1,3	2,8	2,7	3,9	3,7
Importazioni di beni e	3,3	4,3	5,3	6,6	6,0	5,5
Domanda interna	0,3	1,9	2,7	3,2	3,0	2,9
Agricoltura	2,0	4,4	4,3	4,0	4,0	4,0
Industria	-1,5	2,0	2,5	2,5	2,5	2,5
Servizi	0,8	0,9	2,3	2,5	2,5	2,4

Fonte: *The Economist Intelligence Unit*, novembre 2014

Occorrerà un cambio di passo rispetto al recente passato; un cambio di passo giudicato essenziale da molti osservatori politici per far uscire il paese dall'impasse di una politica economica in fondo incerta, che rischia di risultare insoddisfacente tanto per chi auspica un maggiore liberismo quanto per chi chiede più stato sociale o per chi vuole più politiche ambientalmente sostenibili. Un cambio di passo, cioè, rispetto ad una politica che non è stata sin qui caratterizzata da quella virtuosa combinazione di obiettivi sia di equilibrio e crescita macroeconomica che di sviluppo e inclusione sociale attraverso politiche redistributive, che avevano distinto la presidenza di Lula, generando stabilizzazione democratica e consenso politico<sup>7</sup>.

Si tratta di un cambio di passo tutt'altro che scontato o facile, nel contesto di frammentazione politica e di relativa debolezza del governo all'interno del Parlamento, oltre che di crisi delle istituzioni e di fiducia nella politica che scandali come quello di Petrobras alimentano. Difficoltà che si incontreranno quotidianamente nel sentiero stretto tra apertura e attenzione al mercato dei capitali internazionali (attenzione indicata, da ultimo, dalla nomina di Joaquim Levy, economista favorevole al rigore fiscale, a nuovo ministro delle Finanze brasiliano), il primato dello stato sociale e la costruzione di un modello di sviluppo ecocompatibile.

---

<sup>7</sup> Si veda. D. Di Santo (2014), "Oltre lo splendido isolamento: il Brasile e i suoi vicini", in *Italianieuropei*, N. 5/2014, settembre.

#### 4. LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

L'ingombrante eredità della presidenza Lula consisteva non solo nel virtuoso binomio di crescita economica con redistribuzione, ma anche nella capacità – grazie anche al carisma personale del Presidente - di collocare il Brasile al centro dei nuovi rapporti di forza su scala internazionale.

Dilma Rousseff ha cercato di mantenere alto il prestigio brasiliano a livello internazionale rafforzando l'influenza dei paesi un tempo detti emergenti nelle relazioni internazionali e, più nello specifico, all'interno delle istituzioni e dei processi decisionali più importanti. La partita di lungo corso per ottenere un posto permanente nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è stata ed è, ad esempio, un ambito prioritario di azione politica e diplomatica del Brasile, come del resto lo è per l'Italia.

Nel luglio 2014 il Brasile ha ospitato a Fortaleza, nel Nord-Est, il VI vertice dei cosiddetti BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) e quella è stata l'occasione per presentare ufficialmente al mondo il progetto di una nuova banca di sviluppo internazionale da 100 miliardi di dollari, complementare ma simbolicamente alternativa alle istituzioni finanziarie internazionali - in primis le istituzioni del consenso di Washington: Banca mondiale e Fondo Monetario Internazionale - promosse da e legate ai paesi occidentali. Si tratta di un'istituzione che dovrà finanziare grandi progetti infrastrutturali congiunti, fungendo anche da riserva per far fronte alle crisi finanziarie e alla fuga degli investimenti esteri.

L'impegno all'interno del raggruppamento dei BRICS è un pilastro di una strategia fondata su molteplici ambiti istituzionali, a cominciare dal G20 che si è andato via via sostituendo al G8. Non è un caso che proprio con il Presidente Lula - in occasione del vertice dei ministri delle Finanze e dei governatori delle banche centrali del G20 ospitato in Brasile a San Paolo nel 2008 – si siano poste le basi per avviare i vertici annuali dei capi di Stato del G20, il primo dei quali si è svolto a Washington nel novembre 2008; un anno dopo a Pittsburgh si è deciso che il G20 avrebbe sostituito il G8 come principale consiglio economico delle nazioni più sviluppate. A San Paolo, Lula è intervenuto parlando della necessità di costruire una nuova architettura finanziaria mondiale, con nuovi meccanismi, più in sintonia con il mondo multipolare, che garantisca un maggior ruolo dei paesi emergenti e rappresentasse una concreta alternativa all'idea dell'autoregolamentazione dei mercati.

Le sfide per il Brasile saranno, dunque, quelle di mantenere un profilo alto nell'ambito delle relazioni internazionali, muovendosi su più piani.

Per un verso, il paese vorrà rafforzare la presenza negli organismi e nei processi internazionali esistenti, comprese le varie agenzie delle Nazioni Unite - come quelle del Polo romano sulla tematica della sicurezza alimentare e lo sviluppo rurale -, partecipando attivamente alle iniziative di *peace-building* e sfruttando la spinta del protagonismo assunto in occasione della Conferenza mondiale del giugno 2012 a Rio de Janeiro su Ambiente e sviluppo (Rio+20).

Per altro verso, il Brasile continuerà a voler innovare e rinnovare istituzioni e luoghi di concertazione e coordinamento, come i BRICS e il G20.

Inoltre, il paese vorrà consolidare legami e partenariati strategici con potenze economiche e politiche di primo piano a livello mondiale, come la Cina; mentre con gli Stati Uniti la Presidente Rousseff cercherà un ravvicinamento dopo le tensioni provocate dallo scandalo *Datagate*, lo spionaggio da parte della *National Security Agency* (NSA) che ha interessato molti paesi "amici" (compresa l'Italia). Il Brasile, stando alle rivelazioni del tecnico informatico Edward Snowden pubblicate dal *Guardian*, risultava il paese più spiato nella regione e ha reagito in modo molto più acceso di qualsiasi altro paese: la Presidente Rousseff, oltre a rinviare un viaggio programmato negli Stati Uniti, in occasione del suo discorso all'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2013 ha denunciato il comportamento statunitense come "un affronto alla sovranità del Brasile e alle regole che governano i rapporti amichevoli tra nazioni, una grave violazione dei diritti umani, un crimine totalmente inaccettabile". In pratica, si è assistito ad una parabola di parziale avvicinamento e poi allontanamento con gli Stati

Uniti, ma è presumibile attendersi che l'agenda internazionale del Brasile non cambi rotta in modo rilevante e che, seppure importanti, i rapporti con gli Stati Uniti non diventino prioritari, anzitutto per l'interesse del paese a consolidare il proprio ruolo di potenza regionale e globale autonoma.

Molto occorrerà fare anche sul fronte del dialogo con l'Unione Europea sul piano politico, ma anche squisitamente economico perché, venuto meno il regime di preferenze dell'UE e in un clima di perdurante incertezza circa l'esito dei negoziati multilaterali in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (il cosiddetto *Doha round* sullo sviluppo e il commercio, lanciato nel lontano 2001), ripresi timidamente dopo oltre un decennio di stallo, acquistano rilievo strategico gli accordi bilaterali e regionali, come quelli tra l'UE e il *Mercado Comum do Sul* (Mercosur e Unione doganale del Cono Sud).

Infine, l'integrazione regionale latinoamericana è forse l'asse portante di prima priorità della strategia di politica internazionale del Brasile, ascrivibile all'impostazione data da Lula. Come ha scritto Donato Di Santo<sup>8</sup>, coordinatore delle Conferenze Italia-America Latina e già sottosegretario di Stato agli Affari Esteri, all'origine vi è l'intuizione brasiliana sul Mercosur, poi orientata sulla Comunità sudamericana delle nazioni (2004), infine approdata all'Unione delle nazioni sudamericane (*Unión de Naciones Suramericanas*, Unasur): la comunità politica ed economica costituita nel 2008 con il trattato di Brasilia, prendendo a modello l'UE, intende istituire una zona di libero scambio delle merci fra i paesi della Comunità andina, quelli del Mercosur, il Cile, la Guyana e il Suriname, con l'impegno di eliminare tutti i dazi doganali per i prodotti comuni entro il 2014 e stabilire un Parlamento comune, una moneta comune e un passaporto unico entro il 2019, coordinando politiche cruciali come quella agricola, diplomatica, energetica, finanziaria. Ma il Brasile ha rivolto l'attenzione anche all'area caraibica, promuovendo dal 2010 la Comunità di Stati Latinoamericani e dei Caraibi (*Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, CELAC) che si prefigge di integrare i paesi dell'America Latina e dei Caraibi, cioè praticamente tutti i paesi americani ad eccezione di Canada e Stati Uniti.

Le forme di integrazione regionale in America latina e Sud-Sud (BRICS), in alternativa ad un partenariato stretto con gli Stati Uniti e con i paesi dell'Alleanza del Pacifico (Cile, Colombia, Messico e Perù) che guardano prioritariamente a Nord e adottano un'agenda sostanzialmente neoliberista, sono il perno strategico della politica internazionale del Brasile, come dimostra anche il particolare legame con Cuba e Venezuela. La strategia della presidenza di Dilma Rousseff - a differenza in questo dell'attivismo di Lula - vuole restare concentrata sugli affari interni del Brasile, come conferma il documento programmatico preparato per le elezioni che dedica solo l'ultima pagina e mezza delle 42 pagine alla politica internazionale, assegnando la priorità ai paesi latinoamericani, sottolineando l'impegno a rafforzare le relazioni con i paesi africani (certamente molto accresciute e approfondite negli anni duemila) ma anche con quelli asiatici (con un riferimento particolare, ovviamente, alla Cina, oggi di gran lunga primo partner economico, visto che assorbe il 19% delle esportazioni e fornisce il 17,1% delle importazioni del Brasile) e con i paesi arabi.

Il Brasile, come paese e in relazione ai processi di integrazione regionale che ha promosso, ha di fronte a sé sfide molto importanti da affrontare sul piano interno e internazionale. Si tratta di sviluppi da seguire con molta attenzione, non solo perché riguardano uno dei paesi più importanti al mondo, ma perché il Brasile continua ad essere terra di straordinarie opportunità di partenariato politico ed economico per il sistema Italia nel suo complesso e per i tanti territori che, spesso in modo autonomo e

---

<sup>8</sup> D. Di Santo (2014), *ibid.*

indipendentemente da strategie politiche nazionali, hanno visto nel passato e continuano a vedere il protagonismo di attori che vanno costruendo propri legami con quel paese.

Negli ultimi anni l'Italia non è stata attenta a questa realtà e alle opportunità che si sono sviluppate, a differenza di quanto hanno fatto Francia, Germania e Spagna. Tale ritardo è stato anche dovuto a fattori episodici - primo fra tutti la controversia tra Italia e Brasile sull'estradizione di Cesare Battisti, condannato in contumacia all'ergastolo con sentenze passate in giudicato, negata nel 2011 da Lula prima e dalla Corte costituzionale brasiliana poi. Ma ciò non è sufficiente a giustificare un ritardo grave della politica estera italiana che non ha saputo impedire il progressivo allontanamento dal Brasile, lasciando che l'unica missione della Presidente Rousseff in Italia fosse legata alla sua visita al Papa, a differenza delle numerose missioni formate da nutrite delegazioni di imprenditori, che hanno visitato le principali capitali europee.

*Le opinioni riportate in questa nota sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.  
Coordinamento redazionale a cura di:*

---

Camera dei deputati  
SERVIZIO STUDI  
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI  
Tel. 06.67604939  
e-mail: [st\\_affari\\_esteri@camera.it](mailto:st_affari_esteri@camera.it)  
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>