

## ALLE WINST NAAR HET VOLK

## HOE BRAZILIË DE WELVAART VERDEELT

‘W<sup>e</sup>et je, mijn hoogopgeleide vrienden vinden het wel eens vervelend als ik dit zeg.’ Lula leunt met zijn gedrongen lichaam op de leuning van zijn stoel, brengt zijn gezicht vlak bij het mijne en kijkt me indringend aan. ‘Mijn grote leermeester was een vrouw die haar hele leven analfabeet bleef: mijn moeder. Met alle respect voor deskundigen en academici, ze weten niets over de armen. Zij kennen de statistieken, maar dat is anders, *sabe?* Als een intellectueel de armen vijftig dollar geeft doet hij aan liefdadigheid; hij heeft geen idee wat zij met vijftig dollar kunnen doen. Dat komt omdat ze je op de universiteit niet leren hoe je voor de armen moet opkomen. De meeste deskundigen hebben nooit meegemaakt wat arme mensen iedere dag moeten doorstaan. Zij gaan nooit zonder ontbijt naar hun werk. Zij wonen niet in een huis dat regelmatig volloopt met water en ze staan nooit drie uur op de bus te wachten. Sociale problemen zoals ongelijkheid zijn slechts getallen voor deskundigen. Ik heb dat sociale probleem opgepakt en er een politiek probleem van gemaakt, een praktisch probleem. En ik probeerde het op te lossen.’

Het was december, zomer in Brazilië, en Lula en ik zaten in zijn met dossiers volgestouwde privékantoor in Ipiranga, een enigszins verlopen middenklassenbuurt in São Paulo. Ik was naar São Paulo gekomen om de vorige president van Brazilië, die Luiz Inácio Lula da Silva heet, hoewel niemand hem zo noemt, te vragen hoe hij dat

had gedaan. Hoe had Lula ongelijkheid veranderd in wat hij zojuist als een hanteerbaar politiek probleem omschreef, en het daarna met zoveel succes aangepakt?

Ik zocht een antwoord op een urgente vraag. De laatste jaren is de inkomensongelijkheid op de hele wereld explosief toegenomen en daarmee werd het wereldwijd een bron van zorg. De kloof tussen de superrijken en de rest van de bevolking lijkt overal onoverbrugbare proporties aan te nemen. En niemand die weet wat eraan te doen.

Eén reden hiervoor is dat de economische groei, die lang werd gezien als de sleutel tot een beter bestaan voor iedereen, niet meer op die manier functioneert. Hoewel politici de huidige ongelijkheids-crisis vaak aan de naweeën van de recessie toeschrijven, klopt die verklaring niet. Als je kijkt naar de landen waar de inkomenskloof het grootste is doe je een verrassende ontdekking: hierbij horen een paar van de snelst groeiende economieën, zoals China. Dat betekent dat het niet voldoende is om haperende economieën weer op de rails te krijgen om de kloof te dichten. Misschien ontstaan er dan nog meer China's. Om het ongelijkheidsprobleem werkelijk op te lossen is een creatieve en veelomvattende aanpak nodig.

Een hoop knappe koppen en politieke leiders, die steeds wanho-piger worden, spannen zich al een tijd in tot het uiterste om een strategie te bedenken. De bekendste tot nu toe is die van Thomas Piketty, de Franse stereconoom die in zijn bestseller uit 2014 het invoeren van een mondiale vermogensbelasting bepleitte. Het is niet moeilijk om te begrijpen waarom veel mensen dit een aantrekkelijk plan vinden. Het heeft de kracht van de eenvoud, en zijn boodschap om de rijken aan te pakken klinkt lekker. Maar er zitten twee grote problemen aan het plan van Piketty en aan andere extreme manieren om de ongelijkheid op te lossen. Eén: ze werken niet, om allerlei politieke en technische redenen, en de mondiale elite is bovendien te behendig in het beschermen van zijn belangen en het ontwijken van de bestaande belastingen. Twee: dit soort controversiële plannen zijn overbodig. Brazilië heeft in de afgelopen tien jaar laten zien dat er een betere, minder radicale methode bestaat om ongelijkheid te be-

strijden, die beter past bij een liberale economie. Deze aanpak is uit-geprobeerd en hij werkt.

De man die op die warme dag in Ipiranga tegenover me zat heeft het klaargespeeld. Hij gaf leiding aan een van de meest succesvolle, minst ontwrichtende, sociale transformaties in de geschiedenis.

Verhalen volgen meestal een voorspelbaar patroon, en dat geldt in het echte leven nog sterker dan in fictie. De mooie vrouw krijgt de man. De verkiezingskandidaat met de goedgevulde campagnekas en de volle hardos wint. De rijken worden rijker en de rest is de pineut. Onwaarschijnlijke en onverwachte overwinningen zijn zeldzaam. Ze komen bijna nooit voor en dit was één van die bijzondere gevallen. Voor ik uitleg hoe Brazilië de ongelijkheid aanpakte is het belangrijk om te bekijken waarom een happy end in dit geval zo onwaarschijnlijk en zo inspirerend was.

Ik beschrijf eerst de context van het verhaal. Brazilië is de laatste tijd een puinhoop. Onder de klunzige leiding van president Dilma Rousseff kelderde de economie, daalden de investeringen, belandde het Congres in een politieke patstelling en werd de bestuurlijke elite verscheurd door corruptieschandalen. In het kader van een grootscheeps onderzoek hebben de autoriteiten recentelijk zelfs Lula verhoord. Het idee dat juist Brazilië de wereld iets kon leren op het gebied van de bestrijding van ongelijkheid leek tot voor kort een slechte grap. De laatste dertig jaar had het land geen probleem met ongelijkheid; het wás het probleem. Het grootste land van Latijns-Amerika was het land met de grootste ongelijkheid ter wereld en het stond synoniem voor verschrikkelijk sociaal onrecht. Het was gezegend met een grote en jonge bevolking en met overvloedige natuurlijke hulpbronnen, waaronder een achtste van de hoeveelheid zoetwater op de aarde en er zat een van de grootste reserves van olie en gas onder zijn zeebodem. Zodra het op het verdelen van de welvaart aankwam bracht Brazilië het er onvoorstelbaar slecht vanaf, zelfs het kleine en achterlijke Haïti kende meer gelijkheid. In de jaren tachtig en negentig veranderde Brazilië van een dictatuur in een democratie en president Cardoso wist de hyperinflatie met krachtige maatreg-

len onder controle te krijgen, maar de massa's armen op het platteland en in de favela's zaten nog steeds gevangen in ellende, terwijl de happy few zich per helikopter over de onbestuurbare megasteden verplaatste. Aan het begin van de eeuw leefde een derde van de Brazilianen onder de internationale armoedegrens van minder dan twee dollar per dag, en ongeveer vijftien procent onder de bestaansgrens van 1,25 dollar per dag.

Dat was het moment waarop Brazilië begon te veranderen, eerst langzaam, maar vanaf 2003 ging het pijlsnel. In 2011 groeide de economie door de hervormingen van Cardoso en door Lula's beleid met een respectabele vier procent per jaar en de werkloosheid was nog nooit zo laag. Voor het eerst werd de winst daadwerkelijk verdeeld onder de bevolking. In deze jaren traden veertig miljoen Brazilianen toe tot de middenklasse. Het gemiddelde gezinsinkomen steeg met 27 procent. En wat misschien wel de meeste indruk maakte was dat de ongelijkheid sterk afnam, terwijl ze overal elders groeide.

Minstens zo verrassend als de snelheid waarmee deze metamorfose plaatsvond was de man die er verantwoordelijk voor was.

Aan het eind van zijn termijn was Lula zo'n iconische figuur geworden – bij zijn aftreden werd hij door 87 procent van de kiezers hogelijk gewaardeerd en riep Obama hem uit tot 'meest geliefde politicus van de wereld' – dat men zich nauwelijks meer kon herinneren hoe polariserend hij in 2002 werkte, toen zijn verkiezingscampagne begon aan te slaan. Met zijn woeste hardos, wilde oogopslag en de gedrongen lichaamsbouw van een stuwadoor, was hij de schrik van de Braziliaanse elite, de grote bedrijven en van menig buitenlandse partner, met name de Verenigde Staten. Dat had veel met zijn persoonlijkheid te maken. Zijn voorganger Cardoso was een gematigd politicus, hoogopgeleid en kosmopolitisch, maar Lula was daarentegen zo onbehouwen en ongepolijst als mogelijk is en hij maakte daar geen geheim van. Hij presenteerde zich als een trotse zoon van het verpauperde noordoosten van Brazilië. Hij werd in 1945 geboren in de achtergebleven deelstaat Pernambuco als zevende van acht kinderen. Het arme gezin kreeg het nog slechter toen de vader er kort na

Lula's geboorte vandoor ging en zich dood dronk. Het gezin was zo arm dat de toekomstige president al na de tweede klas van school werd gehaald om als schoenpoetsertje aan de kost te komen. Op zijn tiende leerde hij zichzelf lezen en op zijn veertiende vond hij een baantje in een fabriek, waar hij een paar jaar later bij een ongeval met een machine de pink van zijn linkerhand verloor. Hij vond zijn roeping toen hij betrokken raakte bij de invloedrijke vakbeweging. Hij maakte snel carrière bij de metaalbond van São Bernardo en op zijn dertigste leidde hij de vakbond. In 1980 – Brazilië werd toen nog bestuurd door een militaire junta – was hij een van de oprichters van de linkse arbeiderspartij (PT), die de stem van de onderdrukten en vertrapten in de nationale politiek probeerde te laten horen.

Voor 2002 had Lula al driemaal meegedaan aan de presidentsverkiezingen en driemaal verloren. Hij was geen marxist (anders dan veel van zijn kameraden in de PT), maar nationalisatie van bedrijven en uitstel van betaling van de staatsschuld waren een prominent deel van het programma van zijn eerdere verkiezingscampagnes. Dit soort ideeën, in combinatie met zijn stoere laarzen en zijn belofte om binnen één generatie een einde te maken aan de armoede, zorgden ervoor dat de Braziliaanse rijken en buitenlandse investeerders in paniek raakten toen hij begon te stijgen in de peilingen. Mac Margolis, correspondent in Rio, schrijft dat veel bange Brazilianen door de opkomst van Lula liepen te schuimbekken over de 'boertige linkse vakbondsleider die de presidentsverkiezingen ging winnen en Brazilië in een groot Cuba zou veranderen'.

Lula verklaarde: 'Brazilië is veranderd, de arbeiderspartij is veranderd en ik ben veranderd,' maar hij vond weinig geloof. Henry Hyde, de Republikeinse voorzitter van de commissie van Buitenlandse Zaken van het Huis van Afgevaardigden, noemde hem 'een pro-Castro radicaal'. Goldman Sachs hield een 'Lulameter' bij, waarin investeerders konden zien hoeveel risico ze liepen als Lula zou winnen. Zelfs George Soros waarschuwde herhaaldelijk dat zijn verkiezing zou leiden tot chaos. Buitenlandse banken werden zenuwachtig en begonnen het krediet af te knijpen. Brazilië's broze economie, waarmee het net wat beter ging, raakte in een duikvlucht. De belangrijkste beurs-

index daalde met dertig procent. Braziliaanse aandelen werden gedumpt en in een paar maanden tijd werd een kapitaal van twaalf miljard dollar aan het land onttrokken. Eind 2002 zakte de real, de Braziliaanse munt, met veertig procent ten opzichte van de dollar, de grootste daling ooit. Toch hadden zoveel Brazilianen genoeg van het feodale systeem in hun land en van de ellende die Cardoso's noodzakelijke maar impopulaire bezuinigingen hadden veroorzaakt dat Lula de verkiezingen won. Terwijl de ruige vakbondsman zich voorbereidde op zijn beëdiging als president stortte de economie steeds verder in en zette het land zich schrap voor de komende confrontatie.

Er gebeurde iets onverwachts: de botsing bleef uit. Lula had inderdaad revolutionaire plannen, maar hij had een heel ander soort omwenteling in gedachten dan die waar zijn conservatieve critici voor vreesden. Hij was niet minder toegewijd aan de zaak van de sociale hervormingen na zijn eerdere verkiezingsnederlagen en door de nare reacties op zijn naderende overwinning, maar hij had zijn plannen over de manier waarop hij die zou kunnen bereiken diepgaand gewijzigd, en dat werd de sleutel voor zijn succes. De teleurstellingen en de controverse rond zijn persoon hadden Lula aan het denken gezet. Tussen 1993 en 2001 had hij met één van zijn belangrijkste adviseurs, José Graziano da Silva (geen familie), een kale, bebaarde landbouwkundige van Amerikaanse afkomst, negentigduizend kilometer door Brazilië getoerd in wat hij *caravanas da cidadania* noemde, een burgerschapskaravaan, om naar de bevolking te luisteren. Daaruit kwam een politicus tevoorschijn die veel gematigder was, meer gericht op verzoening en die behendiger was dan de meeste mensen doorhadden.

De belangrijkste les die de nieuwe president van zijn mislukkingen leerde was dat hij niets zou bereiken als hij er alleen maar zou zijn voor de helft van Brazilië. Als hij zijn mandaat wilde gebruiken om veranderingen tot stand te brengen, zou hij eerst zijn vele sceptische tegenstanders moeten overtuigen. Dat betekende dat hij een manier moest bedenken waardoor iedereen van de transformatie zou profiteren.

De voormalige volksmenner onderging een metamorfose en werd de grote verzoener. Termen als schuldreductie en herverdeling van rijkdom schrapte hij uit zijn woordenboek. Hij ging naar de kapper en trok een pak aan. En hij vond zichzelf opnieuw uit als wat Margolis omschrijft als 'de fluisteraar van topmanagers, amigo van de middenklasse, kampioen van de rechtstaat en van de vrije markt'. Op-schuiven naar het midden leidde tot gemopper in de PT – 'veel van mijn partijgenoten en vakbondsmensen vonden het niets,' herinnert Lula zich – maar hij zette door. Bij zijn inauguratie beloofde Lula het strakke financiële beleid van Cardoso voort te zetten. Kort na zijn aantreden in 2003 koos hij eieren voor zijn geld en benoemde Henrique Meirelles, een goed bekendstaande oud-bestuurder van de Boston Bank en lid van Cardoso's PSDB, tot directeur van de centrale bank van Brazilië. Antonio Palocci, een gematigd politicus, werd minister van Financiën. Lula opende de aanval op de veel te ruime begroting door meteen in zijn eerste jaar vier miljard dollar te bezuinigen en zelfs naar een groter begrotingsoverschot te streven dan het Internationale Monetaire Fonds aanbeval.

Het resultaat mocht er zijn. Veel van de tegenstanders die hem in het verkiezingsjaar hadden aangevallen lagen aan zijn voeten. In maart 2003 verklaarde Mohamed el-Erian, managing director van de beursgigant PIMCO, dat de eerste daden van de president 'van de aankondiging van zijn beleid, tot en met de benoemingen en de uitvoering uitstekend waren'. De markten reageerden positief; een halfjaar na Lula's ambtsaanvaarding waren de Braziliaanse aandelen met twintig procent gestegen. Zelfs Goldman Sachs gaf schoorvoetend toe dat ze eraan hadden gezeten met hun waarschuwingen.

Naast zijn charmeoffensief richting zakenwereld was Lula druk bezig op een ander front: hij probeerde zijn nieuw verworven politieke kapitaal in te zetten voor een grootscheepse sociale campagne. Een paar maanden na de verkiezingen startte Fome Zero (zero honger), een verzameling van meer dan veertig projecten, waarbij twintig ministeries waren betrokken. De kern van het programma werd gevormd door Bolsa Família (gezinsbeurs), een armoedebestrijdingsproject van ongekende afmetingen, ambitie en organisatie.

Bolsa Família bestond uit verschillende initiatieven op beleids- en op politiek niveau, die bij elkaar opgeteld bepalend waren voor het welslagen van het project.

Op de eerste plaats probeerde Bolsa Família iets te doen wat veel gedurfter was dan de bestaande hulpprogramma's, die bestonden uit het verstrekken van goederen of diensten, namelijk gewoon geld geven. Brazilië kende al een paar jaar experimenten met deze aanpak. De steden Campinas en Brasília hadden in 1995 als proef kleine projecten om cash uit te delen opgestart. Dit was zo effectief in het verlichten van de armoede dat ze snel overgenomen werden door meer dan honderd plaatselijke besturen. President Cardoso was in 2001 een vergelijkbaar programma begonnen, ook al waren de bedragen minimaal en liet de uitvoering te wensen over. De resultaten waren zo veelbelovend dat Lula het advies van Graziano overnam om al die verschillende programma's te bundelen tot één nieuw gestroomlijnd nationaal initiatief en het op een veel grotere schaal in te voeren dan deskundigen voor mogelijk hielden.

Ondanks de geslaagde proeven in Campinas en Brasília was Bolsa Família zeer omstreden toen Lula er in oktober 2003 mee begon. De meeste deskundigen en internationale organisaties beschouwden het idee om geld uit te delen aan de armen als iets gevaarlijks en verkeers. Intuïtief voelde het niet goed. Het ging compleet in tegen het sociologisch onderzoek van tientallen jaren en tegen alles wat de Wereldbank als correcte methodes beschouwde. 'Deskundigen vonden het plan niet acceptabel,' herinnerde Lula zich. 'Ze gaven de voorkeur aan het uitdelen van voedsel of het opzetten van hulpacties voor de armen.' Volgens Lena Lavinas, welzijnseconoom aan de federale universiteit van Rio de Janeiro, kwam dat doordat de heersende mening was dat 'arme mensen niet zouden weten hoe ze de hulp het beste konden inzetten'. In gewoon Nederlands: ze zouden het verpatsen aan drank, sigaretten en blingbling. Beleidsmakers weten beter dan de mensen zelf wat goed voor ze is, dus alleen zij mogen besluiten nemen.

Drie inzichten overtuigden Lula en zijn adviseurs ervan dat dit niet klopte. Het eerste was dat de ervaringen met grootschalige pro-



gramma's met materiële hulp, zoals een massaal voedselprogramma van Cardoso uit de jaren negentig, hadden aangetoond dat dit veelal dure en gênante mislukkingen opleverde. Spullen uitdelen is ontzettend ingewikkeld, duur en inefficiënt. Er is een grote bureaucratie voor nodig, die eindeloze mogelijkheden biedt voor corruptie, het eeuwige probleem in Brazilië.

Op de tweede plaats versterkten een aantal baanbrekende onderzoeken (die later door een stroom vervolgonderzoeken werden bevestigd) wat Lula, die niet zo'n hoge dunk heeft van deskundigen, allang wist: de mensen die weten waar de armen werkelijk behoefte aan hebben zijn mensen zoals zijn moeder, de armen zelf. Uit het onderzoek bleek dat de allerarmsten het hulpgeld meestal niet verspilden. Ze gaven het heel verstandig uit, vooral als het geld naar de moeders ging en niet naar de vaders, en zo werd Bolsa Família opgezet.

Op de derde plaats beseft Lula dat de golf van privatiseringen die in de jaren tachtig en negentig door heel Latijns-Amerika raasde, waarbij de overheid allerlei bedrijven had verkocht, van vliegtuigmaatschappijen en energiebedrijven tot dienstverleners, miljoenen inwoners buitenspel had gezet die te arm waren om mee te draaien in de markteconomie. Hij dacht dat een renationalisatie van de grote bedrijven op een nachtmerrie zou uitlopen en dat de uitsluiting van de armen simpeler en beter verholpen kon worden door te zorgen dat ze wat te besteden hadden. Dus werd dat zijn eerste stap.

Bolsa Família werd zo opgezet door de president en zijn medewerkers dat het eenvoudig was om mee te doen. Ieder gezin dat in extreme armoede leefde, die werd vastgesteld op een bedrag onder vijftig real (ongeveer 42 dollar) per persoon per maand, kwam in aanmerking, net als gezinnen met een maandinkomen van minder dan honderd real. Lula bepaalde dat Bolsa Família niet zomaar gratis geld was. Instappen in het programma was makkelijk, maar erin blijven vereiste een zekere inspanning. Deelnemers moesten aan verschillende voorwaarden of tegenprestaties (*contrapartidas*) voldoen: ervoor zorgen dat hun kinderen tussen de zes en vijftien jaar ten min-

ste 85 procent van de tijd naar school gingen, dat hun kinderen onder de zeven werden ingeënt en dat de moeders en hun kinderen regelmatig een medisch onderzoek kregen. Zwangere vrouwen waren verplicht om naar een consultatiebureau te gaan en om borstvoeding te geven.

Lula had twee basale redenen om deze regels op te stellen. Hij mocht er dan zelf in zijn geslaagd om zich aan zijn negen vingertoppen uit de armoede omhoog te hijsen, hij wist dat hij de gelukkige uitzondering was. Voor de meeste Brazilianen lag het lot al vast bij hun geboorte; wie voor een dubbeltje werd geboren werd nooit een kwartje. Ieder onderzoek wees uit dat het verband tussen het inkomen van de ouders en het toekomstige loon van hun kinderen in Brazilië sterker was dan in welk ander land dan ook. De oorzaak voor dit gebrek aan sociale mobiliteit is dat arme Brazilianen hun kinderen moeten laten werken in plaats van ze naar school te sturen, ook al beroven ze hen daarmee van de mogelijkheid om een beter leven te krijgen. Lula was vastbesloten om deze band tussen de generaties te verbreken door armoede nu én in de toekomst te bestrijden. Dit kwam er in de praktijk op neer dat ouders in staat werden gesteld en verplicht werden om hun kinderen meer kansen te geven dan zijzelf hadden gehad, zoals de kans op onderwijs, gezondheidszorg en goede voeding.

Lula's motieven om Bolsa Família op deze manier in te richten waren maar voor een deel beleidsmatig. De Grote Verzoener, pas onlangs bekeerd tot de gulden middenweg, was ook een strateeg. Hij wist dat hij door strenge voorwaarden aan zijn hulpprogramma te verbinden het makkelijker kon verkopen aan de rest van de samenleving. Hij had alle hulp nodig die hij kon krijgen. Vóór hem waren sociale programma's een soort volksverzekeringen die vooral ten goede kwamen aan de hogere en de middenklasse; het is namelijk lastig om in aanmerking te komen voor een uitkering als je geen officiële baan hebt gehad. Het was voor het eerst dat een Braziliaanse president met een programma als Bolsa Família de strijd tegen armoede en ongelijkheid tot speerpunt van zijn beleid maakte (al deden eerdere leiders pogingen). Dat moest wel leiden tot een politiek gevecht.

Inderdaad begonnen de conflicten al meteen bij de aftrap van het programma in oktober 2003. Niet alleen stond Bolsa Família haaks op de bestaande praktijken, er waren ook economen die betoogden dat de overheid in scholen zou moeten investeren in plaats van mensen te betalen om naar school te gaan. Anderen zeiden dat de opvoeding een zaak van de ouders is. Conservatieve academici waarschuwden dat het uitdelen van geld zou leiden tot uitkeringsafhankelijkheid, *assistencialismo* in het Portugees. Ze vergaten even dat het idee afkomstig was van een icoon van rechts, de Amerikaanse econoom Milton Friedman. Tereza Campello, de minister van Sociale Zaken, zei dat critici haar in de begindagen van Bolsa Família voortdurend om de oren sloegen met de confuciaanse wijsheid dat het beter is om mensen te leren vissen dan om ze een vis te geven. Lula vertelde me: 'De oppositie beweerde dat we een leger luiakken creëerden.'

De grondwet van Brazilië geeft de president de bevoegdheid om een programma als Bolsa Família te lanceren, maar eist dat hij binnen een jaar de goedkeuring van het parlement moet krijgen om het te mogen verlengen. Lula had brede steun nodig wilde zijn belangrijkste programma kunnen overleven, en de contrapartidas waren hierbij instrumenteel. 'Het idee was om hiermee te laten zien dat we het geld niet zomaar weggaven,' legde hij uit. 'We moesten vertrouwen winnen, ook onder de mensen die sceptisch stonden tegenover dit type hulp.' Ariel Fiszbein en Norbert Schady, economen bij de Wereldbank, hebben aangetoond dat juist de tegenprestatie zorgde voor de nodige steun voor Lula. Die gaf het gevoel dat Bolsa Família niet zomaar een cadeautje voor de armen was, maar een nieuw soort sociaal contract waarbij de ontvangers van hulp hun eigen aandeel moesten leveren. Doordat deelnemers aan het programma 'duidelijke bewijzen van inspanning en positief gedrag' moesten vertonen, leken ze het geld waard en gaven ze hun landgenoten het idee dat ze het echt verdienden. Het was natuurlijk niet genoeg om de voorwaarden uit te leggen; gebrek aan medewerking van de uitkeringsontvangers had duidelijke consequenties. De architecten van het programma bedachten een systeem van oplopende straffen voor degenen die de afspraken niet nakwamen. Overtreders kregen eerst