

EL ESTADO BRASILEÑO CONTEMPORÁNEO:  
ECONOMÍA, POLÍTICA Y SOCIEDAD  
EN LOS GOBIERNOS FHC Y LULA\*

BRASILIO SALLUM JR.\*\*  
JEFFERSON O. GOULART\*\*\*

El presente capítulo identifica las características de la forma contemporánea del Estado brasileño —vigente desde 1995 con los gobiernos de FHC y Lula—, del ángulo de sus relaciones con la esfera económica y de sus políticas frente a la desigualdad social. El capítulo caracteriza los idearios que orientaron a las elites (dirigentes, el modo en que se redefinió la política exterior brasileña en la nueva coyuntura internacional posterior a la Guerra Fría y las políticas económicas y de distribución de ingresos entre 1995 y 2010. La hipótesis central es que hay una nueva forma de Estado en Brasil desde 1995 y que las variaciones entre gobiernos que se sucedieron en el periodo son parte de la misma historia. Este trabajo se opone a la caracterización corriente de que los gobiernos de FHC y Lula obedecieron a una directriz neoliberal. Para ello, busca identificar las orientaciones de los dos periodos de gobierno. Muestra que fue liberalizadora, sí, pero moderada, en lo que se refiere a la reducción de la intervención del Estado en la economía, mezclando políticas neoliberales y liberal-desarrollistas. Aunque hay bastante de la continuidad en las políticas del Estado en relación a la economía, el capítulo muestra que el periodo Lula tuvo un papel muy relevante en la estabilización del Estado e incluso del orden capitalista. En efecto, la incorporación a la gestión del Estado de líderes sindicales, de movimientos sociales y de liderazgos de izquierda, sumada a la ampliación de

\* Texto traducido del portugués al español por Monika Meireles y Arturo Guillén. La versión original de este capítulo fue publicada en la Revista *Sociología y Política*, vol. 24, núm. 60, pp. 115-135, diciembre 2016.

\*\* Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de São Paulo (USP), investigador del Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (Cedec). Vínculo institucional: Departamento de Sociología, USP, São Paulo, SP, Brasil.

\*\*\* Profesor del Departamento de Ciências Humanas de la Universidad Estadual Paulista (Unesp) e investigador del Cedec. Vínculo institucional: Departamento de Ciências Humanas, UNESP, Bauru, SP, Brasil.

la protección social a los pobres y miserables, y la creación de los canales de ascenso social para la baja clase media, reforzaron la adhesión al orden capitalista y la estabilidad política, los efectos estabilizadores ya reconocidos por la literatura de las reglas democráticas y la estabilidad de la moneda.

## INTRODUCCIÓN

Los análisis referentes a la política brasileña contemporánea han sido fuertemente marcados, tanto por el examen de aspectos específicos como por el estudio de gobiernos, cuyo alcance comprende estudios sobre el proceso decisorio, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, el desempeño de los partidos políticos, el papel del Poder Judicial y así sucesivamente. Cuando se señala la continuidad entre gobiernos, los análisis tienden a ser fuertemente marcados por polarizaciones políticas, cuando no son abiertamente ideológicas. La liberalización económica, en general, ha sido la manzana de la discordia. Las políticas liberalizantes en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, han sido calificadas como las que permitieron superar la “década perdida” (de los años 1980) y sintonizar un país “atrasado” al progreso del “primer mundo”, o son caracterizadas como destructivas de las conquistas producidas por la democracia y por la industria, apoyadas en la intervención y regulación estatales. Y, dependiendo de la posición del analista, los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva son responsabilizados, parcial o totalmente, de esas prácticas destructivas (Filgueiras & Gonçalves, 2007), o identificados por la reversión de tales prácticas y por transformaciones positivas en nuestro desarrollo (Barbosa y Días, 2010).

No se intentará aquí negar las diferencias sustantivas y los cambios entre estos gobiernos, incluso entre los que tuvieron un mismo presidente, ni que haya continuidad entre ellos. Argumentamos, sin embargo, que tales diferencias y continuidades integran *una misma historia*, gestada en un proceso largo y conflictivo de transición política (1983-1994) que acabó por llevar al poder a una coalición sociopolítica que institucionalizó una nueva forma de Estado. Ésta pasó a regular políticamente la historia brasileña contemporánea desde 1995 hasta el final del gobierno de Lula.<sup>1</sup> Esta trayectoria fue conformada por las ambiciones de dar al país una posición destacada en el orden internacional, mantener una relación democrática con la sociedad y

<sup>1</sup> La transición del régimen político autoritario a la democracia es más larga y compleja, en rigor se inicia con la ascensión del general Geisel a la presidencia y se extiende hasta el proceso constituyente y sus resultados políticos e institucionales, consumándose con el ascenso del gobierno de Fernando Henrique Cardoso y la formación de una nueva hegemonía. Sobre el tema, véase Sallum Jr. (1996, 2003), Rocha (2013) y Goulart (2013).

seguir un patrón de Estado moderadamente liberal en sus relaciones con la economía. Enfatizando las características de este Estado, más allá de los sucesivos gobiernos, se abre espacio para el contrapunto con aquel vigente en Brasil entre los años 1930 y el inicio de la década de 1980.

La política de inserción internacional, la democracia política y la orientación económica liberal-moderada ciertamente surgieron anteriormente, pero se solidificaron a mediados de los años 1990. La forma de Estado que hoy ordena la vida política brasileña tiene tres pilares: 1) la Constitución democrática de 1988, que extendió, universalizó y protegió los derechos de ciudadanía, 2) el Plan Real de estabilización monetaria, lanzado en 1994, y el conjunto de reformas liberales que fueron efectivas en el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso, 3) el ingreso de líderes sindicales y de movimientos sociales en la esfera del Estado, que resultó en la intensificación del proceso de inclusión de la base de la pirámide social.

Aunque distantes en el tiempo, estos pilares políticos están articulados a la Constitución de 1988, la cual fijó las orientaciones normativas y las garantías de la democracia brasileña, pero no proporcionó instrumentos suficientes para asegurar estabilidad económica al país antes del Plan Real y de las reformas económicas de Cardoso. Sólo ahí, con la estabilización de la moneda, la mayoría de la población se reconcilió con el Estado democrático de derecho (Linz & Stepan, 1996). En ese sentido, la crisis de hegemonía que marcó el término del régimen autoritario que combinaba obsolescencia del modelo de Estado nacional desarrollista y erosión de su base política de sustentación, finalmente sería superada con la formación de una nueva coalición sociopolítica y de un nuevo proyecto de sociedad. Al mismo tiempo, las reformas liberales pudieron superar —o al menos atenuar— las agudas controversias patrocinadas por el empresariado a propósito del supuesto “estatismo” de la Constitución de 1988. Por último, la inclusión política de las organizaciones sindicales y de movimientos sociales —factores determinantes del movimiento de democratización de los años 1980— les sacó la condición de desafiantes del Estado, dando al conjunto de las instituciones políticas una gran estabilidad, además de promover la inclusión social a gran escala.

La institucionalización de esta forma contemporánea de Estado, fue resultado de disputas agrias y se conserva con oscilaciones relevantes en la orientación de sus políticas públicas, entendidas en un sentido amplio. Así, es importante identificar también las bases político-ideológicas que delimitan la actuación de los diferentes actores colectivos que disputan el poder político y las políticas del Estado. Por último, intentaremos esbozar los límites de la capacidad de transformación de la forma contemporánea del

Estado brasileño, pues no hay forma política que no imponga restricciones a la dinámica de las transformaciones sociales.

Al identificar continuidades, variaciones en el tiempo y límites del Estado brasileño contemporáneo, además de las bases político-ideológicas que moldearon los embates de sus principales actores sociales y políticos, enfocaremos básicamente las relaciones del Estado con las esferas económica y social. Dejaremos de lado sus características en el ámbito político-institucional y las disputas que se dan en esta esfera (la lucha entre los partidos, las relaciones entre los poderes de Estado, la representación política y así sucesivamente). Otro límite que nos impusimos es el periodo considerado, el cual no supera el año 2010, el último año de gestión de Luiz Inácio da Silva.<sup>2</sup>

#### IDEAS DE SUPERACIÓN DEL NACIONAL-DESARROLLISMO

A lo largo de los años 1970-1990, Brasil experimentó una crisis del modelo de Estado construido después de la Revolución de 1930 y una larga transición la política. Este proceso fue, sin embargo, el aspecto positivo, constructivo, de una crisis de hegemonía que rompió las creencias centrales y desarticuló las bases sociopolíticas del Estado “varguista”,<sup>3</sup> orientado a la construcción de un sistema industrial nacional integrado (por medio de la sustitución de importaciones y con la contribución decisiva de empresas estatales), socialmente excluyente y con participación política limitada y controlada, en fin, una ciudadanía regulada.<sup>4</sup>

Bajo el impacto de la crisis de la deuda externa, se rompió la coalición política que sostuvo el régimen político militar-autoritario y el Estado varguista hasta el inicio de la década de 1980, desencadenándose un proceso de transición política que redefinió la posición de los diversos segmentos sociales en el sistema de poder, las relaciones del poder público con la economía y

<sup>2</sup> Preferimos no hacer aquí una discusión específica sobre la orientación teórica adoptada, pues ello desviaría demasiado nuestro foco de atención. De cualquier manera, nuestra perspectiva puede ser asociada, aunque no haya aquí mucha precisión, a lo que se ha denominado “Institucionalismo histórico”. Sobre esta orientación hay una amplia literatura, por ejemplo, Hall y Taylor (2003).

<sup>3</sup> El calificativo “varguista” se refiere obviamente a la figura y el legado de Getúlio Vargas. Las principales características de este Estado se mantuvieron hasta 1982 e incluso después, aunque deterioradas. Preferimos esta terminología a la más usual, “Estado nacional-desarrollista”, porque ésta se refiere sólo a la relación Estado-economía, dejando de lado las relaciones políticas Estado-sociedad, no contemplando su carácter autoritario y excluyente.

<sup>4</sup> Con respecto al tema de la ciudadanía y de su trayectoria en el Brasil, véase especialmente Santos (1979) y Carvalho (2002).

la relación de Brasil con el exterior. Esta transición comprendió procesos de cambio distintos, aunque interconectados, entre los cuales el más intenso, de inicio, fue el de la democratización. Ésta fue sostenida por movilizaciones intensas, aunque intermitentes, de la clase media y de los trabajadores urbanos y de otros movimientos sociales populares que demandaban la extensión o la institución de derechos de ciudadanía y la ampliación de su participación en la renta. Tales movimientos sociales y sus organizaciones tuvieron como expresión político-institucional a los partidos políticos que se separaron en 1979, del Movimiento Democrático Brasileño (MDB). De este impulso democratizante —y de sus “negociaciones” con las fuerzas sociales y políticas vinculadas al viejo orden político— resultaron un gobierno civil “de transición” (1985-1989) y una nueva ordenación jurídico-política, la Constitución de 1988, que materializó buena parte de las aspiraciones de las fuerzas políticas que sostenían ese gobierno. Este proceso de democratización fue marcado, en el plano económico, por bruscas oscilaciones en el crecimiento, recesión, estancamiento, inflación muy alta impregnada por breves reversiones, deterioro de las finanzas públicas y, más que nada, orientaciones dispares de la política del Estado en relación a la economía.

En la segunda mitad de la década de 1980, esta crisis de Estado y el movimiento de democratización que intentaba superarla condicionaron varias propuestas de superación, tanto en lo que se refiere a las relaciones entre poder político y economía como a las articulaciones entre la sociedad brasileña y su contexto internacional. Aunque el antiguo estándar de la relación Estado-mercado aún estaba en vigor, nacional-desarrollismo tenía pocos defensores y se deterioró. El antiguo desarrollismo se resistió a los cambios, pero de forma localizada y fragmentada en las múltiples agencias económicas del Estado y en los segmentos empresariales más dependientes de la protección estatal. Este ideario, sin embargo, no ha encontrado defensores en el plano político.<sup>5</sup>

En relación al viejo Estado, las fuerzas sociales y políticas presentaron básicamente dos alternativas. Por un lado, una opción “liberal” en el medio empresarial y en segmentos de la tecnoburocracia del Estado. Este reformismo liberalizante tuvo dos variantes distintas: una orientada por el receptor neoliberal y otra por el proyecto de “integración competitiva”. Por otra parte, entre los sindicatos de trabajadores, asociaciones vinculadas a la

<sup>5</sup> Es sintomático que las dos principales fuerzas políticas que polarizarían la disputa por el poder a partir de 1994 (el PSDB y el PT) se situaran en este campo de oposición al antiguo desarrollismo: el PSDB, por su crítica aguda al estatismo y el estándar populista de dominación de la política; y el PT, por representar una auténtica ruptura con el antiguo modelo político, en la forma de nuevo sindicalismo que desafía y rompe con la tutela estatal.

Iglesia, etc., emergió una “alternativa distributiva” al ideario del antiguo desarrollo.

El reformismo liberal y el desarrollismo-distributivo se expresaron también en el plano político-partidista. Las fuerzas políticas de izquierda (PT, PCdeB, PCB, etc.) y una parte de la centroizquierda nacionalista (presente en el (PMDB y PDT) propugnaban no por el derrocamiento del nacional-desarrollismo, sino por su renovación. En fin, por una inflexión a la izquierda. ¿De qué se trata esto? Por lo que se desprende de la campaña electoral de Luiz Inácio Lula da Silva, en 1989, esa inflexión significaba, por un lado, la “desprivatización del Estado”, con la ruptura de las articulaciones “espurias” —en las empresas estatales y las empresas privadas— y, por otra, la reorientación de las políticas de Estado para la distribución de la renta. La presencia de la demanda distributiva en ese ideario daba contenido material a las reivindicaciones presentes en el movimiento por democratización: ella traducía las exigencias de alteración de las relaciones de poder entre segmentos sociales y, especialmente, las exigencias de la inclusión política de las clases populares. Denominamos ese ideario de izquierda de “desarrollismo estatista y distributivo”.

A ese ideario se contraponen la alternativa liberalizante, dentro de la cual es posible identificar dos idearios. Como se sabe, el ideario neoliberal ganó importancia a finales de los años 1970, en función de las dificultades de superar la recesión y la inflación de aquella década con los tradicionales instrumentos keynesianos de gestión macroeconómica, predominantes especialmente en Europa, los que reservaban un alto papel regulatorio e intervencionista al Estado. Los gobiernos de la primera ministra, Margaret Thatcher, en el Reino Unido, y el presidente Ronald Reagan, en Estados Unidos, adoptaron una gestión económica de orientación monetarista, priorizando el equilibrio de las finanzas públicas y la lucha contra la inflación en detrimento de la preservación del empleo y de los ingresos del trabajo, combatiendo, por lo tanto, las directrices keynesianas.<sup>6</sup> Para pocos, la política monetarista se asoció a otras propuestas, como la desregulación de los mercados, reducción de los gastos sociales y supresión del intervencionismo del Estado, libre flujo de capitales y de mercancías. Esto impulsó políticamente el neoliberalismo, una doctrina existente desde el final de la Segunda Guerra Mundial, pero hasta entonces con limitada expresión política.

Este neoliberalismo renovado se diseminó por el mundo “occidental”, impulso del gobierno inglés y estadounidense, y de las agencias económicas

<sup>6</sup> Sobre el agotamiento de las políticas de inspiración keynesiana y su sustitución por políticas monetarista y neoliberales en Inglaterra y Francia, véase Hall (1986).

multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Adoptó una perspectiva puramente mercantil, teniendo en vista la productividad y la rentabilidad del capital y, como horizonte, una economía globalizada.<sup>7</sup>

La otra variante liberalizadora, el proyecto de “integración competitiva”, nació como reacción a la crisis del Estado nacional-desarrollista, el cual, estrangulado por la deuda externa y por desequilibrios fiscales, había perdido condiciones en la de la década de 1980, de impulsar el desarrollo brasileño.<sup>8</sup> Implicaba básicamente reformar el viejo desarrollismo adaptándolo a las concepciones liberales que se volvían dominantes. La idea central del proyecto de “integración competitiva” consistía en transferir del Estado a la iniciativa privada el motor del desarrollo brasileño, reduciendo las funciones empresariales del Estado y “abriendo” la economía brasileña hacia el exterior. No se propugnaba, sin embargo, un “ajuste” pasivo a los dinamismos del capitalismo mundial; proponía en su lugar, una reestructuración del sistema productivo brasileño para hacer la industria brasileña competitiva en el plano internacional. De ahí el énfasis de los mentores y difusores del proyecto de “integración competitiva” en la formulación y ejecución de políticas industriales en las que el empresariado privado actúe en esa dirección. En este aspecto se distinguía del ideario neoliberal, pues el Estado mantenía alguna capacidad reguladora y preservaría parte de su misión como inductor del desarrollo.

El ideario de la “integración competitiva” también se distinguía del neoliberalismo por ser una forma de afirmación nacional a nivel internacional. Por consiguiente, esta vertiente liberal anhelaba un Estado relativamente fuerte, con capacidad de comando sobre las actividades económicas que se desenvuelven en su territorio. Esta perspectiva estuvo en sintonía intelectual con la reevaluación crítica del desarrollo industrial latinoamericano, que se realizara en el marco de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desde principios de los años 1980 (Fajnzylber, 1983). Según esta revalorización, el patrón latinoamericano de industrialización se había vuelto insostenible, de un lado, por su perfil imitativo, incapaz de generar innovaciones tecnológicas y, de otro, en función de su carácter autárquico, al margen de la extraordinaria innovación técnica y de gestión que marcaron la Tercera Revolución Industrial.

<sup>7</sup> Adoptamos aquí una perspectiva limitada a las relaciones Estado-economía. En esta fase de mundialización del capitalismo, los cambios en las formas dominantes de pensar fueron mucho más extensas, impactando múltiples esferas de la vida social. En lo que se dice respecto a la expansión de las ideas liberales en el mundo “en desarrollo”, consultar Biersteker (1995).

<sup>8</sup> La exposición más completa de ese ideario, desde su surgimiento, evolución dentro del BNDES e impacto inmediato, se encuentra en Mourão (1994).

En la segunda mitad de los años 1980, la gran prensa y las elites empresariales adoptaron una perspectiva cada vez más liberal, aunque imprecisa, cuyo núcleo era el combate al estatismo. Se denunciaba el intervencionismo estatal en las relaciones mercantiles, especialmente el control de precios y el desequilibrio de las finanzas públicas, identificado como primera fuente de la inflación. En su extremo, especialmente entre los economistas neoclásicos ortodoxos, ese liberalismo ganaba una articulación ideológica más definida y consistente, en la forma de neoliberalismo. En ese periodo ganó fuerza entre dirigentes y técnicos de alto nivel en la administración directa y en las empresas estatales, especialmente del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el mencionado ideario de “integración competitiva”. A finales de esa década se difundió entre las elites empresariales privadas, pero de forma limitada, sirviendo de plataforma político-intelectual para la organización, por una fracción de la gran industria paulista, del Instituto de Estudios del Desarrollo Industrial (IEDI).

El énfasis dado a esos dos idearios liberalizantes en la génesis del periodo reciente hace contrapunto con la literatura que analiza el proceso de liberalización. La vertiente que lo ve de forma favorable tiende a apagar el neoliberalismo como fuente de inspiración, como si la liberalización fuera un “ajuste” adaptativo al movimiento de las cosas, del “mercado”, como “ellas deben ser” (Pinheiro & Giambiagi, 2006). La literatura crítica (Filgueiras, 2006; Barbosa & Souza, 2010) tiende a reducir el reformismo liberal al neoliberalismo enfatizando la subordinación del Estado al capitalismo internacional. Políticas que no encuadran en estos moldes se ven ahora como equívocos, como excepciones que confirman la regla. Tales modelos analíticos facilitan la polarización, pero simplifican, empobrecen y hacen equivocada su reconstrucción histórico-sociológica. El reformismo liberal también tuvo que ajustarse a las demandas del movimiento de democratización, tanto aquellas materializadas en los nuevos patrones de relación entre los poderes de Estado fijados por la Carta de 1988, como a las demandas por más igualdad jurídica y material entre los ciudadanos, encarnadas o no en la misma Constitución. Estas presiones democratizantes se mantendrán hasta el periodo siguiente y marcarán fuertemente el tipo de liberalización que tuvo lugar en Brasil.

#### INFLEXIÓN LIBERAL Y REORIENTACIÓN INTERNACIONAL DE BRASIL

Durante el periodo de la Guerra Fría, la orientación básica de Brasil en relación a la del orden internacional, consistió en mantener la “autonomía a través de la distancia”, resistiendo a la consolidación de instituciones y regímenes internacionales que pudieran congelar la jerarquía de poder mun-

dial. Esta orientación política reforzaba el proteccionismo del Estado en relación con la economía nacional, precisamente por esto se combinaba con el modelo desarrollista.

En el plano nacional, como vimos, la crisis de hegemonía llevó a la pérdida de la capacidad del Estado de conducir la sociedad y la economía, lo que produjo pérdida de dinamismo económico, oscilaciones bruscas de las tasas de crecimiento y el patrón inflacionario crónico y creciente. Esta pérdida de capacidad estatal ayudó a impulsar una variedad muy grande de actores colectivos hacia la democratización política, movimiento que ha ganado normatividad jurídica en la Constitución de 1988.<sup>9</sup> A un ritmo más lento y desfasado, las relaciones Estado-economía se fueron orientando hacia el liberalismo económico. Tales cambios políticos internos fueron balizados por grandes transformaciones económicas y políticas ocurridas a nivel mundial: transnacionalización del capitalismo, la diseminación internacional del neoliberalismo y el fin del orden bipolar de la Guerra Fría.

A pesar de estos grandes cambios, Brasil mantuvo su política de autonomía en el orden internacional por la distancia durante casi toda la década de 1980. Sólo a partir de 1989, de manera cada vez más clara, la orientación de las elites brasileñas se ha vuelto favorable a la integración del país al nuevo orden internacional en formación, aunque intentaba proteger los valores e intereses de Brasil en las instituciones y organismos reguladores que se construían (Vigevani, Oliveira & Cintra, 2003). Esto significaba ir más allá de la preservación de la autonomía nacional. Con el fin de las disputas Este-Oeste y la caída del bloque soviético, las polaridades se tornaron indefinidas y se convirtió en predominante la interpretación de que el nuevo orden internacional en formación abría posibilidades para una mayor proyección brasileña, pues la importancia relativa de cada país pasaba a ser medida menos por su peso militar y estratégico, y más por su proyección económico-comercial, científico y cultural (Amorim, 1994; Abdenur, 1994; Lafer y Fonseca Jr., 1994). El proteccionismo defensivo perdió significado y después de la Guerra Fría era necesario participar, convertirse en un global player en la construcción y en la gestión del orden internacional, que no se esperaba que fuera unipolar.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Contrariamente a las tendencias internacionales de ese contexto, la Carta de 1988 mantuvo el papel central del Estado en la ordenación económica, arreglo que ha suscitado varias críticas de segmentos liberales (políticos e intelectuales) en cuanto al supuesto estatismo de la Constitución. Al respecto de las disputas en torno del orden económico en el proceso constituyente, véase Pilatti (2008).

<sup>10</sup> En la tradición realista de las relaciones internacionales, el ordenamiento mundial se encaminó hacia un arreglo unimultipolar, con el mantenimiento de la primacía de Estados Unidos, a este respecto, véase Fiori, Medeiros y Serrano (2008).

Se observa, pues, que la perspectiva de “inserción competitiva”<sup>11</sup> —uno de los proyectos de reformismo liberal que balizó las luchas por la construcción de una nueva forma de Estado que superara la crisis de hegemonía iniciada a principios de los años 1980— se hizo dominante entre los formuladores de la política exterior brasileña y moldeó su redefinición. El Mercosur, por ejemplo, pasó a ser entendido no sólo como un refuerzo de la nueva democracia (así se interpretó en los años 1980), sino también como la afirmación de la posición económica y política de Brasil en la lucha por una inserción favorable en el nuevo orden mundial. Esta nueva orientación se consolidó en el gobierno de Itamar Franco (1993-1994), se mantuvo en el periodo de Cardoso y se intensificó en los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva, cuya posición hizo inviable la implantación del Área de Libre Comercio de las Américas propuesta por Estados Unidos.<sup>12</sup> Las variaciones de ejecución de la estrategia de inserción externa derivaron de cambios en la escena internacional y de las relaciones políticas internas: por un lado, la política unilateral del gobierno de George W. Bush, especialmente después del atentado del 11 de septiembre de 2001 y, por otro, el tono más nacionalista y hasta “tercermundista” que trajo la llegada del Partido de los Trabajadores al centro del poder.<sup>13</sup>

Lo relevante aquí es enfatizar que la ambición de convertirse en potencia (en el sentido político limitado, no necesariamente militar), que estaba implícita en la nueva orientación de la política exterior, tuvo implicaciones internas relevantes. Así pues, la apuesta en una “inserción internacional competitiva” sólo sería factible si Brasil tenía un Estado sólido, con capacidad de mando sobre la economía y la sociedad y también una economía con peso significativo desde el punto de vista internacional. Nuestra hipótesis es que tales exigencias internas ayudaron a filtrar la incorporación nacional del neoliberalismo, entonces dominante en Occidente. De hecho, si el ideario neoliberal fuera plenamente adoptado, se habría convertido imposible la construcción de un Estado con capacidad de inducción sobre la economía y, además, habría mucha incertidumbre en relación a la formación de una amplia base económica que sostiene como ambiciones de la elite de Brasil de para convertirse en la potencia. Así, es sorprendente que, al menos

<sup>11</sup> Se trata de otra forma de nombrar al ya mencionado ideario de “integración competitiva”. Sobre la incorporación de esta perspectiva a la política exterior brasileña, véase especialmente Azambuja (1990).

<sup>12</sup> Recuerde que fue Itamar Franco quien lanzó en 1993, en la ciudad de Santiago (Chile), el proyecto de construir una Área de Libre Comercio de la América del Sur en el plazo de diez años, ampliando los horizontes del Mercosur.

<sup>13</sup> Sobre las diferencias de empleo, política exterior, entre los periodos de Cardoso y de Lula, consultar Vigevani y Cepaluni (2007). Estos autores contraponen lo que denominan “Autonomía a través de la participación”, de Cardoso, a “Autonomía por la diversificación”, de Lula.

en parte, las ambiciones internacionales de las elites brasileñas hayan contribuido a que las ideas neoliberales hayan sido atenuadas y sólo adoptadas selectivamente.

Por otro lado, la perspectiva de inserción internacional competitiva puede haber contribuido a atenuar la perspectiva autárquica del remanente desarrollismo nacional. En realidad, las ambiciones de convertir al Brasil en potencia internacional, han reforzado la conversión del viejo y defensivo desarrollismo en el proyecto de integración con competitividad de la estructura productiva. Así, la defensa del proteccionismo industrial frente a la competencia extranjera fue en parte abandonada, pero preservada la base productiva del país. Pasó a defender el estímulo a diversas actividades —agricultura, industria y servicios— para hacerlas competitivas a nivel internacional. La reorientación de la política exterior, la absorción selectiva del ideario neoliberal y las transformaciones del ideario desarrollista surgieron poco a poco y mediante agudas disputas político-ideológicas, posibles sólo porque el proceso brasileño de transición fue inicialmente de democratización política y sólo después de liberalización económica.

En otras palabras, el proceso de liberalización no fue producto de decisiones tomadas autocráticamente, sino de disputas y negociaciones, en un contexto de formas democráticas de hacer política y de la construcción de un nuevo proyecto hegemónico. Además, el proceso de democratización no fue producto de un juego jugado sólo para las diferentes facciones de la elite política; incluyó y dependía también de diferentes modalidades de presión del sector popular sobre el sistema político, presiones que resultaron, entre otros efectos en la inclusión en la Constitución de 1988 de una larga lista de derechos políticos y sociales (inéditos en Brasil), cuyas garantías condicionaron fuertemente las políticas estatales que se siguieron.

#### HEGEMONÍA LIBERAL VS. ORTODOXIA NEOLIBERAL: EL PERIODO CARDOSO

Hay un amplio consenso entre los analistas de la izquierda del espectro ideológico de que la corriente liberal más ortodoxa, la neoliberal, fue hegemónica desde 1995 hasta hoy, sobre todo en los gobiernos de Cardoso, materializándose en la política macroeconómica y otras políticas públicas. Hay ahí, como ya subrayamos, una simplificación que conduce a la imprecisión. A partir de otro ángulo, reafirmamos el argumento anterior: a pesar de que el neoliberalismo ha señalado de forma marcada las políticas del Estado brasileño desde la década de 1990, especialmente en el ámbito de la política macroeconómica, solo definió parcialmente las políticas de Estado.

Ancladas principalmente en los intereses del “mercado financiero” nacional e internacional que dominan el capitalismo financiero actual (Chesnais, 1994; Braga, 1997), las ideas neoliberales tuvieron que enfrentar resistencias derivadas de las ambiciones internacionales de Brasil, de las ideas e intereses liberal-desarrollistas<sup>14</sup> vinculados al capital productivo nacional y de las demandas igualitarias que se derivan del impulso hacia la democracia, que se tradujeron en agudas disputas políticas e institucionales. A pesar de ese impulso democratizante, tener raíces inicialmente en la clase media urbana, éste avanzó incorporando las demandas de autoorganización de los trabajadores de la industria y de los servicios, siguiendo adelante con el refuerzo de las “demandas potenciales” de la mayoría pobre del electorado —posibles de ser calculados por quien tenía el poder— y con las presiones distributivas de los movimientos sociales y de las asociaciones de trabajadores.

La retórica neoliberal, ya importante en el gobierno de Collor, ganó prominencia en la medida en que la estabilidad monetaria obtenida con el Plan Real pasó a ocupar el centro de la agenda política en el gobierno de Cardoso. La estabilidad sustituyó el énfasis característico del Estado “varguista”, en el crecimiento económico y en el empleo como blancos de la política económica. Esta centralidad fue acompañada por el predominio de la perspectiva de que sólo se podría alcanzar el objetivo mediante políticas “ortodoxas”, “universalmente” aceptadas en los medios académicos liberales y neoclásicos (Novelli, 2007a, 2007b), sin depender de la intervención ad hoc del Estado en el mercado, al estilo heterodoxo de la década de 1980.

El Banco Central (BC) se ha convertido en el núcleo de la gestión macroeconómica: se ha convertido en el principal responsable de la definición de las metas de inflación, asociándolas a una política monetaria rígida, a altísimos niveles de interés y, a partir de 1999, a un régimen de cambio flotante. El BC actuó con enorme independencia con respecto al resto del gobierno y a los ministerios económicos. Aunque no tiene la independencia legal en relación con la “política”, como desean los ortodoxos, actúa como si la tuviera, con autonomía de acción. Esto garantiza, sin embargo, que la presidencia de la República pueda intervenir en casos extremos, como se produjo en la transición del primero al segundo gobierno de Cardoso, y no evita que se perciba, de forma general, mucha sintonía entre las políticas adoptadas y las inclinaciones del mercado financiero.

La política fiscal comandada por el Ministerio de Hacienda siguió un modelo menos rígido que el recomendado por la ortodoxia, aunque desde 1999

<sup>14</sup> La expresión “liberal-desarrollista”, que nos parece más apropiada que la de “integración competitiva”, para hacer el contrapunto al ideario neoliberal, se encuentra en Sallum Jr. (1999).

—después de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con Estados Unidos—, haya producido un superávit primario siempre superior al 3.3% del PIB (sin considerar los pagos de intereses debidos). La calificación de la política fiscal como menos rígida se justifica porque el superávit primario derivó del aumento extraordinario de la carga tributaria —que saltó de una media del 25% del PIB en 1980, a aproximadamente el 35% del PIB a partir de 1995—, y no a la reducción de los gastos públicos, que aumentaron constantemente en relación con el PIB, con excepción de los años más agudos de la crisis (1999 y 2003). Además, si es verdad que hay mucho control en los gastos de los municipios y estados federados, los límites para los gastos del gobierno central son más flexibles, excepto por la obligación de producir el superávit operativo. Esta flexibilidad fiscal permitió que el Estado pudiera encargarse de los altísimos intereses de la deuda pública, atender algunas las demandas distributivas e implantar políticas sociales, satisfaciendo las obligaciones de la Constitución de 1988. En suma, también en Brasil los gastos públicos no fueron reducidos como recomienda la receta neoliberal.<sup>15</sup>

Hubo notable pérdida de capacidad de intervención del Estado en el ámbito económico, con el avance rápido del programa de desestatización, con la privatización de algunas grandes empresas estatales (en el caso emblemático de la Compañía Vale do Rio Doce) y en la adopción del modelo de Agencias Reguladoras para diversos sectores, como el de telecomunicaciones y el de electricidad.

Aunque la orientación neoliberal ha conducido a una gran reducción del papel empresarial del Estado, éste no perdió su capacidad de regulación y, en algunas áreas, hasta la incrementó, manteniendo capacidad considerable de intervenir activamente en la vida económica. En efecto, el neoliberalismo se efectúa en el núcleo de las políticas macroeconómicas, pero no logró convertirse en directriz orientadora de la totalidad de las políticas de Estado en la esfera económica.

Incluso, habiendo un gran número de privatizaciones, parte de un sector tan importante como el eléctrico fue mantenido como propiedad de empresas estatales. El Estado todavía mantuvo gran poder de decisión sobre otros segmentos: en el sector petrolero, por ejemplo, el Estado se convirtió en el poder concedente de zonas de explotación y transformó en concesionaria a Petrobras, manteniéndose como su accionista mayoritario y aun reservándole el derecho de mantener las áreas donde ya tenía operaciones.

<sup>15</sup> En este sentido, procede la comparación con los gobiernos de Thatcher y de Reagan, no realizaron necesariamente muchos de sus postulados y objetivos, en el caso notable del desempeño del gobierno británico en cuanto a la performance económica y al equilibrio fiscal (Colistete, Maluf & Nakane, 1997).

La estrategia adoptada por el gobierno de Cardoso para privatizar y vender las concesiones en el sector de las telecomunicaciones, confirman el argumento anterior. Más allá de ser precedidos por una ley que definió las reglas de funcionamiento y la estructura del sector por la creación de una agencia reguladora, las diferentes privatizaciones y concesiones fueron definidas por varias subastas. El gobierno buscó atraer empresas transnacionales importantes para que participaran en estas subastas. Las empresas fueron invitadas a presentar propuestas con el gobierno, ofreciéndoles la posibilidad de recibir préstamos del BNDES y de asociarse a los fondos de pensiones de empresas estatales. En este caso, la cuestión no era construir un Estado sólido con capacidad de mando, pero de “hacer más denso” el sistema económico nacional y aumentar su peso internacional con la incorporación de parte de grandes proveedores mundiales de servicios de telecomunicaciones. En los términos prácticos, el BNDES atenuó su misión de banco de fomento del desarrollo nacional y se inclinó hacia una política de financiación de las privatizaciones.

Además, el Estado mantuvo bajo su control empresas privatizadas consideradas “de valor estratégico”, asegurándose una *golden share* que le permite vetar negocios que considere nocivos a los intereses del país. Esto fue en el caso de Embraer, fabricante nacional de aviones pequeños y medianos. Esta definición de “valor estratégico” fue crucial para imponer límites a las privatizaciones de los bancos estatales. Por un lado, el gobierno federal estimuló la venta de todos los bancos que fueran propiedad de los gobiernos estatales —sea por estar en mala situación financiera, ya sea porque los consideraba instrumentos de mala gestión del dinero público y del desajuste fiscal— por otro, mantuvo los bancos federales. El Banco de Brasil tiene especial importancia para el financiamiento de la agricultura, mientras que la Caixa Económica Federal es fundamental para el financiamiento inmobiliario, ambos entre los cinco mayores del país. Además, el gobierno federal preservó su banco para el desarrollo (BNDES), icono del periodo nacional-desarrollista y fuente principal de préstamos a largo plazo para las empresas privadas. Todo el sistema de regulación bancaria fue perfeccionado y sometido a las reglas internacionales de Basilea. De esa manera el Estado, además de su poder normativo, mantuvo una buena capacidad de actuar efectivamente, a través del sistema financiero estatal, sobre el nivel de actividad e inversión de los diversos sectores de la economía.

Finalmente, en contra de la retórica neoliberal, en situaciones críticas, cuando las políticas de estabilización y otras del repertorio liberal amenazaron destruir una parte considerada relevante de la industria, los cuadros “liberal desarrollistas” del gobierno y empresarios involucrados en el problema (a veces transnacionales), lograron que el Estado les diera alguna pro-

tección y estímulo. Insistimos en el argumento: esa inflexión sólo fue posible porque tales segmentos empresariales se consideraban claves para el proyecto de inserción competitiva, y porque los diferentes grupos sociales afectados (tecnocracia estatal, empresarios y trabajadores) reaccionaron a las presiones y al aumento de la competencia internacional, consiguiendo arrancar garantías *ad hoc* en un ambiente en que la política macroeconómica se encaminaba más y más a la apertura de esos sectores.

En esas condiciones, se abrió un escenario de elecciones entre *fundamentalismo neoliberal* y *liberal-desarrollismo*, de suerte que

[...] el primero ofrecía más garantías inmediatas de “asegurar el real” —preservando el prestigio político difuso que ayudaba al gobierno a mantener sus posiciones en las varias arenas políticas— y más riesgos a mediano y largo plazo, debido al posible crecimiento de la tasa de desempleo y de perturbaciones procedentes del sistema financiero internacional (Sallum Jr., 1999:44).

Por otra parte,

[...] el segundo prometía más garantías a mediano y largo plazo, mayor impulso al crecimiento y al equilibrio de las relaciones económicas con el exterior y menor fragilidad en relación a las oscilaciones bruscas del sistema financiero internacional, pero menos seguridad política a corto plazo, en función de posibles perturbaciones monetarias derivadas, por ejemplo, de un cambio en la política cambiaria o de intereses (Sallum Jr., 1999:44).

Esta ecuación de costos y beneficios indica que tales opciones no pueden ser interpretadas fuera de su contexto, en que la agenda de estabilización tenía centralidad política y económica, y experimentaba presiones internas y externas. No se trata de resumir tal explicación a un estilo de decisiones *ad hoc*, pero de considerar el carácter contradictorio de elecciones que no sólo planteaban diferentes orientaciones en el interior del campo liberal, pero tenían un alcance relativamente limitado. Nada contradice la adhesión predominante a la orientación neoliberal del primer gobierno de Cardoso; sin embargo, las presiones externas al gobierno, las exigencias político-institucionales y las demandas de diferentes grupos sociales forjaron una mitigación de las políticas asociadas al neoliberalismo. Vale insistir y enfatizar que: “Para la corriente neoliberal dominante la prioridad era la estabilización” (Sallum Jr., 1999:33).

Así, el ideario neoliberal fue incorporado a las políticas de Estado de forma atenuada y selectiva. Incluso en el plano de las ideas, no contó con un

conjunto articulado y consistente de defensores, aunque la prensa emitió opiniones y análisis de economistas, de consultorías económicas y de segmentos empresariales inspiradas en ese ideario. De forma similar, los portadores del “liberal desarrollismo” actuaron en el periodo de Cardoso, especialmente en el primer gobierno, más como “guerrilleros” defensores de la industria que como “estrategas del desarrollo”, y parte de sus “victorias” —la preservación de BNDES, de Petrobras y del Banco de Brasil, por ejemplo— ocurrió menos como resultado de la defensa articulada y sistemática de un ideario consistente, que por la falta de acción concertada de los partidarios del ideario neoliberal. Después de las formulaciones iniciales del ideario de “integración competitiva”, no hubo elaboración intelectual pertinente que conformara una estrategia de desarrollo que tuviera nitidez y, así, que pudiera agregar adeptos y orientar políticas consistentes. Se mantuvo, de esta forma, como corriente liberal secundaria durante todo el periodo.

Aunque las iniciativas económicas del periodo de Cardoso no fueron resultado de un ideario bien definido, fueron sostenidas por un conjunto de concepciones y creencias que dieron unidad de orientación y propósito al bloque político hegemónico que sostuvo la reestructuración del Estado. Se trataba de un liberalismo económico en construcción, con límites mal definidos, que iban ganando nitidez en la medida en que las políticas de reforma se construían de forma disputada; un liberalismo, además, polarizado entre los actores inclinados ya sea al neoliberalismo o al liberal-desarrollismo.

Fue este reformismo liberal que se hizo hegemónico en el plano nacional.<sup>16</sup> Ése fue el código común que permitió articular la mayoría parlamentaria, burócratas y dirigentes del Estado, empresariado de todos los segmentos, medios de comunicación, con penetración en la clase media e incluso entre los trabajadores organizados.

Una hegemonía siempre resulta en la universalización de intereses a través de las ideas y, por tanto, de la creación y utilización de puentes simbólicos y prácticas entre los participantes del “sistema de dominación”: 1) entre el sector capitalista preponderante (el financiero) y los demás sectores empresariales, y 2) entre los dirigentes del Estado, los cuadros de la administración y el conjunto de la población, bajo la suposición de que esta nueva forma de Estado establecería relaciones más democráticas con la sociedad.

<sup>16</sup> En Sallum Jr. (1999:32-35) se encuentra referencia al conjunto de ideas que orientaba la acción del bloque político hegemónico que aquí denominamos “reformismo liberal”, enfatizando, sin embargo, su carácter ideológico poco nítido y políticamente en construcción.

En el periodo de Cardoso, los mencionados puentes simbólicos de inserción eran constituidos por las nociones de “estabilidad”, “competitividad”, “competencia”, “capacitación” e “inclusión social” (pues se reconocía que el capitalismo operaba en una sociedad “injusta”), mediante la expansión de los “derechos sociales”, “solidaridad” o de la “protección social”. Estabilidad y competitividad fueron los valores que orientaron y justificaron la política económica en ese ciclo, mientras que la capacitación era el eje de las políticas destinadas a los trabajadores y pequeños productores (ajuste a los cambios tecnológicos, endeudamiento y posibilidad de convertirse en buenos empresarios). La capacitación era también el hilo ideológico que vinculaba las políticas sociales a la inclusión de segmentos más empobrecidos.<sup>17</sup>

Finalmente, los derechos sociales, la solidaridad y la protección social eran los lemas justificadores de las políticas que buscaban la ciudadanía y los excluidos, o precariamente incluidos en la sociedad capitalista. Los derechos sociales, pilares de una ciudadanía ampliada, estaban definidos en la Constitución y en la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS). Ambas intentaban garantizar las condiciones plenas para el ejercicio de la democracia y para fomentar la solidaridad de los sectores privilegiados con los grupos privados de sus derechos básicos o en una situación de miseria tal que requerían protección inmediata. No obstante, aunque se tratase de dar solidaridad a los “de abajo”, de proteger y asegurar los derechos de todos, eso también estaba impregnado por la idea de capacitación, en el sentido de abrir a todos la posibilidad de participar plenamente de la sociedad capitalista. En el caso de que la sociedad de mercado exigiera “talento”, méritos individuales y ambición para la acumulación. Se trata de una concepción que, precisamente por atenuar la dimensión social de las desigualdades, remite su superación al plano privado-individual.

Las políticas sociales en el gobierno de Cardoso fueron en general universales, sobre todo en relación con la salud y la educación. Cuando hubo focalización, ésta se produjo principalmente en términos regionales, por ejemplo: el Programa de la Comunidad Solidaria pretendía articular las diversas políticas universales en los municipios más pobres del país. Las políticas de transferencia de renta, que alcanzaban a las familias de la minoría de las características propias, como hijos pequeños en edad escolar, sólo ganaron importancia en el segundo mandato de Cardoso, sustituyendo las distribuciones de cestas básicas y otros productos.<sup>18</sup> Estas políticas enfo-

<sup>17</sup> Esta concepción se encuentra en un documento gubernamental presentado a un seminario internacional sobre la “tercera vía”, la conexión establecida en el gobierno de Cardoso entre políticas sociales, capacitación e inclusión social, consúltese Faria y Graeff (2000:1).

<sup>18</sup> Sobre las políticas sociales en el gobierno de Cardoso, véase Draibe (2003).

cadadas estaban vinculadas a la capacitación de las generaciones futuras, ya que las transferencias de ingresos estaban condicionadas a la asiduidad escolar de los hijos o a la realización de exámenes de salud.

Aunque estas ideas preponderan en el capitalismo contemporáneo, liderado por el capital financiero, la traducción de las nociones mencionadas en políticas concretas fue realizada básicamente por cuadros de clase media profesional,<sup>19</sup> incorporados al personal público en los sectores superiores de la administración.<sup>20</sup> Hay una afinidad entre esa clase y tales ideas, ya que estabilidad, competitividad, competencia y mérito —y las ideas relacionadas de eficiencia, racionalidad, capacidad y valor— son virtudes cultivadas por amplias parcelas de la clase media profesional.

Además de las limitaciones de las políticas de inserción competitiva que fortalecieron a la sociedad brasileña en el escenario internacional y de las presiones sociales de las políticas domésticas, cabe subrayar algunas de las presiones económicas internacionales que contribuyeron a moldear el programa liberal adoptado en el periodo. A pesar de que el Plan Real de estabilización fue lanzado cuando Brasil contaba con un nivel relativamente bajo de reservas de divisas, tuvo éxito. Sin embargo, la situación cambiaria continuó siendo difícil, en razón de la crisis mexicana de 1995, la crisis asiática de 1997, de la moratoria rusa ocurrida en el segundo semestre de 1998, lo que llevó al gobierno a aumentar mucho las tasas de interés y a recurrir al FMI y a las instituciones financieras multilaterales. En el comienzo de 1999, en el segundo gobierno Cardoso, se volvió insostenible mantener la política de sobrevaloración del real que, a pesar de castigar fuertemente diversos segmentos productivos de la industria nacional era el cerne de la política de estabilización del gobernador del Banco Central. Este último fue dimitido, adoptándose una política de fluctuación cambiaria del real.

La estabilidad no ha sido sacrificada. Por el contrario, a pesar de las dificultades externas ganó cimientos más sólidos, pues la política de tipo de cambio flotante alcanzó el estatus de elemento esencial para el mantenimiento de la estabilidad; y el ajuste fiscal pasó a ser protegido por una legislación complementaria, la Ley de Responsabilidad Fiscal promulgada en mayo de 2000.

<sup>19</sup> Entendida como los grupos sociales que ganan la vida a través del ejercicio calificado de profesiones especializadas de nivel superior, como economistas, administradores, ingenieros, sociólogos, etc., que trabajan usualmente como docentes universitarios, consultores o ejecutivos.

<sup>20</sup> Tal incorporación se dio gracias a la designación de cerca de 40 mil funcionarios para las tareas de dirección y asesoramiento superior. En 1998, representaban cerca del 3% de los cuadros de la administración pública.

No obstante, la incapacidad de revertir la vulnerabilidad externa de la economía brasileña representó un obstáculo infranqueable al crecimiento sostenido, haciendo énfasis en las expectativas de los desarrollistas con que Cardoso había conquistado el segundo mandato. También contribuyó para ello la reducción, en el segundo mandato, del peso de la corriente “liberal-desarrollista” en el equipo económico de gobierno.<sup>21</sup>

La política macroeconómica ha costado el deterioro de las finanzas públicas, la progresiva vulnerabilidad externa, un “patrón anémico de crecimiento”, altas tasas de interés y aumento del desempleo, dando al final un “sentimiento generalizado de cambio; el país clamaba por la vuelta del crecimiento, del empleo, en fin, del dinamismo económico que había sido sacrificado en el altar de la estabilidad monetaria” (Paulino, 2010:309). Las dificultades económicas, aún para un gobierno reelecto por una amplia mayoría, reflejaron en un deterioro de la capacidad política del gobierno, aunque no a punto de producir una crisis de gobernabilidad.

En este contexto, una profundización de la liberalización con radicalización de las privatizaciones, la aceleración de las desregulaciones y una intensificación de la transnacionalización de la economía nacional, se tornaron políticamente impracticables, tanto por la escasez de instrumentos económicos como del *stock* de incentivos políticos. No es casual que, a partir de ese momento, el escenario sociopolítico comience a moverse, ahora con signo cruzado, es decir, hacia una nueva coalición que pudiera empuñar de nuevo las banderas del desarrollo y de defensa de los intereses nacionales, movimiento de las relaciones sociales en la política de Lula en 2002. Esta coalición incluyó los segmentos más organizados de los trabajadores (sus bases más tradicionales), sectores progresistas de clase media y, de forma inédita, parcelas de grupos empresariales, especialmente de sectores productivos más duramente castigados por las políticas de desregulación y por la apertura a la competencia internacional.<sup>22</sup>

## EL LIBERALISMO ECONÓMICO EN LOS TIEMPOS DE LULA

Hay varios análisis sobre la conversión de Lula y de la dirección del Partido de los Trabajadores (PT) a las políticas macroeconómicas de su antecesor, in-

<sup>21</sup> Por diversas razones, dejaron al gobierno varios cuadros identificados con el liberal-desarrollismo, tales como José Roberto Mendonça de Barros, Luiz Carlos Mendonça de Barros y Luiz Carlos Bresser-Pereira, que ocuparon posiciones destacadas en el primer mandato de Cardoso. José Serra, que fue ministro de Planificación, pasó a ocupar el Ministerio de Salud.

<sup>22</sup> Simbólicamente, esa alianza se consumó en la composición de la placa presidencial entre Lula (PT) y del empresario José de Alencar (entonces del Partido Liberal).

flexión expresada en la prioridad que se dio a la estabilidad de la moneda, al mantenimiento del sistema de metas de la inflación, a la reducción de la participación en el marco fiscal para sostener el superávit primario y el respeto a los derechos de los contratos.<sup>23</sup>

El elemento clave que permite vincular a los dos periodos es la decisión de mantener la estabilidad monetaria como acción estructurante de la gobernabilidad a ser construida, posición anunciada ya el 22 de junio de 2002, en el transcurso de la campaña electoral, en ocasión de la divulgación de la “Carta al Pueblo Brasileño”.<sup>24</sup> Además, muchas de las reformas liberales del periodo anterior no se modificaron, manteniéndose vigentes la eliminación de los privilegios de las empresas nacionales, los regímenes de concesiones públicas en la relación con el capital privado (que luego evolucionó a los sistemas de asociación y de reparto, las condiciones para la gestión fiscal equilibrada y la autonomía operativa del Banco Central.<sup>25</sup>

Al principio, el gobierno de Lula se preocupó fundamentalmente en calmar los mercados manteniendo las políticas anteriores e incluso aumentando el superávit fiscal prometido por Cardoso al FMI. Barbosa e Souza (2004) califican esta política macroeconómica como el “ajuste necesario”, que se tradujo, entre otras medidas, en elevación de las metas de inflación, mantenimiento de la política de fluctuación del real, aumento de la tasa Selic de intereses hasta el nivel de 25%, y la ampliación del superávit primario del 3.75% al 4.25% del PIB. El gobierno pretendió señalar claramente su dominio sobre la deuda pública, el control rígido sobre los gastos públicos (de la Unión, sobre todo) y el respeto a los contratos, además de estancar los efectos inflacionarios y la depreciación cambiaria resultante del año electoral.

Más aún: Lula continuó con el programa de reformas en los sistemas de pensiones y tributario iniciado en el periodo anterior. Para la mayoría de los militantes del PT, la continuidad fue asumida de mala voluntad, pero de forma resignada, pues era considerada inevitable para garantizar la estabilidad. Así se previó el cambio observado por Singer (2012) en las bases

<sup>23</sup> A este respecto, véase, entre otros: Sallum Jr. y Kugelmas (2005), Filgueiras y Gonçalves (2007), Paulani (2008) y Novelli (2007a). También sobre el gobierno de Lula, bajo otra perspectiva, véase también Singer (2012).

<sup>24</sup> El abandono de posiciones originales más radicales y la adopción de otras más moderadas fue una inflexión más antigua en la historia del PT, pero este documento es emblemático porque, aunque reafirma ideas consagradas como “reformas estructurales” y se refiere al “agotamiento del actual modelo”, asume por primera vez pública y textualmente que la “premisa de esa transición será naturalmente el respeto a los contratos y obligaciones del país” (Lula da Silva, 2002).

<sup>25</sup> En el caso de las mujeres, la seguridad jurídica, los derechos de propiedad, la regulación de los mercados de trabajo y de capitales.

sociales, políticas y electorales del petismo, realineamiento nombrado por este autor como “lulismo”.<sup>26</sup>

El liberalismo económico se mantuvo, pero perdió mucho vigor reformista, especialmente la vertiente proveniente de la corriente neoliberal.<sup>27</sup> Se buscó, de varias maneras, compatibilizar la herencia del periodo Cardoso con el antiguo contenido programático del Partido de los Trabajadores (mayor presencia del Estado, la protección a las empresas nacionales, la distribución de la renta y la protección a los trabajadores más pobres).

En primer lugar, la acción gubernamental enfatizó las ventajas de la estabilidad económica para los sectores pobres y para la generación de un crecimiento duradero y sostenible. El argumento no era nuevo, pero adquirió otra coloración al ser utilizado por un gobierno y un presidente identificados con los sectores populares.

Además, el gobierno de Lula interrumpió el proceso de privatizaciones y, con ello, evitó la reacción crítica de las corrientes de izquierda. Como contribución propia a la construcción de una forma de Estado, propuso la “asociación” como mecanismo de articulación entre el sector público y las empresas privadas. Esta iniciativa fue aprobada por el Congreso en finales de diciembre de 2004. En esas asociaciones, el Estado define qué hacer, conservando el papel dirigente y realizando parte de las inversiones; cuando la obra termina, es obvio, las empresas privadas se convierten en explotadoras de los servicios (carreteras, ferrocarriles, metro) con una rentabilidad mínima garantizada por un fondo público. Esta iniciativa innovadora no tuvo, sin embargo, resultados prácticos relevantes en el plan federal.<sup>28</sup>

Finalmente, la convergencia entre la necesidad de garantizar la estabilidad económica y las posiciones entre las que se incluyen las políticas orientadas a democratizar el acceso a los bienes y servicios públicos y a la apertura de nuevos canales de ascenso social. Para ello, se aumentó la renta real de los ciudadanos ya incluidos, pero situados en las capas inferiores de la pirámi-

<sup>26</sup> Se trata del alejamiento de las bases tradicionales vinculadas a los trabajadores organizados ya los sectores medios y de la aproximación con el “subproletariado”. Tal inflexión congrega ingredientes de izquierda (igualdad social y distributivismo) y de derecha (alejamiento del programa originario, continuidad de la política macroeconómica).

<sup>27</sup> Un balance de ese periodo, desde una perspectiva “desarrollista”, se encuentra en Barbosa y Souza (2010). En él, la polarización tradicional, que disocia completamente el desarrollismo y liberalismo, hace difícil diferenciarlo del nacional-desarrollismo. Es notable que los autores no hagan ningún análisis de las conexiones entre el desarrollo que defienden y la competitividad global del país.

<sup>28</sup> Sólo el 22 de diciembre de 2009 fue lanzado el primer edicto del gobierno con la modalidad de contrato, para la concesión de servicios de riego en Petrolina, Pernambuco. La licitación se cerró con vencedor apenas el 23 de septiembre de 2010, último año del segundo mandato de Lula.

de social y se amplió la cobertura a todos los brasileños situados en la pobreza, considerados no como personas, sino también como familias.

Cuando Lula fue reelecto en 2006, todos estos programas se mantuvieron y fueron ampliados. La estabilidad, la seguridad, el crecimiento y las inversiones públicas (sobre todo en infraestructura) asumieron un papel primordial. El Plan Acelerado de Crecimiento (PAC), un programa de inversiones anunciado en enero de 2007, se convirtió en omnipresente y ganó expresión y visibilidad, sobre todo por su participación en grandes inversiones, como puertos, plantas energéticas y en obras de infraestructura urbana. Sin embargo, se trata de un programa relativamente limitado: además del hecho de que muchas de las inversiones que lo constituían ya estaban previstas, los recursos totales equivalían a un máximo del 0.6% del producto interior bruto (PIB) en 2007, mientras que el pago de intereses de la deuda en el mismo periodo consumió el 4.7% del PIB (Filgueiras & Gonçalves, 2007:201).<sup>29</sup>

El gobierno amplió la intervención estatal a través de otros mecanismos, pero sin cumplir normas generales. Además de aumentar la capacidad de préstamos del BNDES —destinado a ofrecer financiaciones productivas a largo plazo y con intereses bajos—, el gobierno lanzó una serie de iniciativas fragmentarias para recuperar a las empresas estatales que no fueron privatizadas (por ejemplo, el caso de Eletrobrás) y que no se asociaban a empresas privadas para aumentar las inversiones.<sup>30</sup> Nutrido con recursos del Tesoro, el BNDES redireccionó sus prioridades para inversiones estructurales bajo la lógica del desarrollo de empresas nacionales, diferente del gobierno anterior, que privilegió la financiación de las privatizaciones. Así trató de mejorar la competitividad de las empresas brasileñas en relación a las multinacionales que operan en el país (en el sector de las telecomunicaciones, por ejemplo), además de alentar a las compañías nacionales a expandirse hacia el exterior. En suma, y aunque debiéramos examinar con más cuidado este nuevo activismo estatal, hay claras evidencias de un énfasis liberal desarrollista, de orientación auténticamente capitalista, jamás contestada por el gobierno petista.<sup>31</sup>

Al preservar la estabilidad por medio de políticas relativamente similares a las de Cardoso, Lula ganó un fuerte respaldo del mercado financiero y del

<sup>29</sup> En el marco del PAC todavía se han acogido otras iniciativas emblemáticas, como el Programa Luz para Todos, que desde su inicio alcanzó casi 15 millones de personas, y el Programa Mi Casa Mi Vida, que en sus dos versiones iniciales estableció la audaz meta de construcción de más de tres millones de unidades habitacionales, a este respecto, véase Goy, Salvador y Nagakawa (2008) y Safatle (2008).

<sup>30</sup> A este respecto, véase Goy, Salvador y Nagakawa (2008) y Safatle (2008).

<sup>31</sup> Para un análisis de las “dos almas” del petismo, de las contradicciones de su ideario y cómo éstas afloraron en la experiencia de gobierno, véase Singer (2012).

empresariado, especialmente cuando la convergencia entre la política macroeconómica heredada y el ideario político del PT, en un contexto mundial excepcionalmente favorable (hasta diciembre de 2008), permitió recuperar el crecimiento a un nivel modesto (en torno al 4.5% al año hasta la crisis), pero superior al periodo anterior y aparentemente sostenible. De hecho, las políticas que pretendían garantizar la convergencia, sobre todo aquellas que se reducen a la democratización del crédito y el aumento de los gastos de protección social, produjeron una especie de “crecimiento a través de la distribución”,<sup>32</sup> cuya conjunción permitió la monetización de las zonas pobres y la mejora de las regiones atrasadas, en muchos casos con “tasas chinas”, es decir, a un ritmo muy alto (Mendonça de Barros & Pereira, 2006).

“Estabilidad y crecimiento” fue la fórmula que permitió que Lula mantuviera el apoyo de los empresarios. Sin embargo, esto no impidió algunos desacuerdos puntuales y cierta desconfianza, ya fuera por la presencia de sindicalistas y líderes de los movimientos sociales en el gobierno, o por la tolerancia gubernamental a algunas acciones de esos movimientos. Pero el punto central es que la combinación de estabilidad y crecimiento garantizó el apoyo de los empresarios al gobierno, alianza que ya se había traducido desde 2003 en participación ministerial.<sup>33</sup>

Sin embargo, la dimensión más importante de la mencionada convergencia fue la ampliación del significado anterior del término “protección social”. Esta expresión se refería, en el periodo de Cardoso, a la decisión de transferir recursos para las familias con ingresos inferiores a la línea de pobreza que tenían hijos pequeños, niños en edad escolar o alguna otra característica que justificara la ayuda. Esta protección obligaba a las familias beneficiadas a mantener a sus hijos en escuela, llevarlos a los centros de salud para vacunación y varias otras obligaciones. Con ello, se buscaba que las políticas de solidaridad contribuyesen a que los excluidos superaran su situación, alfabetizándose o asociándose en cooperativas de producción o comercialización para afrontar mejor los rigores del mercado.

Con Lula, la protección fue ampliada y se extendió a todas las familias que estaban por debajo de la línea de pobreza, en lugar de incluir sólo aquellas características especiales. Así, las familias beneficiadas por los planes

<sup>32</sup> La expresión fue acuñada por Marco Aurelio García, asesor de la Presidencia de la República, en entrevista a la revista *Teoría y Debate* el 1 de noviembre de 2006.

<sup>33</sup> Además de la presencia de Henrique Meirelles en el BC, los ministerios de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento y del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, fueron ocupados desde el inicio del gobierno por representantes del empresariado, respectivamente, Roberto Rodrigues e Luiz Fernando Furlan. Se puede encontrar un análisis sobre la heterogeneidad y la presencia empresarial en el gobierno de Lula en Sallum Jr. y Kugelmas (2004:273-285).

de transferencia de renta pasaron de 5.6 millones a 11.2 millones. Después de algunas vacilaciones, se volvió a cobrar contrapartidas de los beneficiados y el gobierno hizo un esfuerzo para transformar tales obligaciones en el contrato (Cohn & Fonseca, 2004). La cobertura a los más pobres, los recursos destinados a programas sociales y el salario mínimo real aumentaron a un ritmo mayor que el PIB. Para los fondos destinados a las políticas universales de salud y educación aumentaron en el ritmo del crecimiento general de la economía (Filgueiras & Gonçalves, 2007:162). Por lo tanto, hubo una inversión de prioridades en relación al periodo de Cardoso, lo que, por supuesto, tuvo efectos políticos importantes, como se verá más adelante.

El gobierno no se limitó a ampliar los programas destinados a los sectores más pobres. La decisión de universalizar la protección social se materializó también a través de la democratización del acceso a ciertos recursos para los estratos que estaban por encima de la línea de pobreza. Para ello, ya desde el primer gobierno de Lula, se introdujeron las modificaciones en los mecanismos de ingreso bancario que permitieron a los asalariados legalmente registrados y jubilados del sector privado, pertenecientes al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), tener acceso a préstamos con costos inferiores a los usuales (“préstamo consignado”), con descuento en sus salarios o jubilaciones.

La protección se generalizó también a través de las políticas destinadas a ampliar el acceso a la educación superior para los sectores de renta media baja, a saber, obreros calificados y baja clase media, como trabajadores asalariados urbanos del comercio y servicios, autónomos no profesionales, etc. Destacan cuatro programas: 1) el ProUni, que distribuye becas para jóvenes con un buen desempeño escolar, de familias para la escuela, para que estudien en escuelas superiores privadas inscritas en el programa; 2) el FIES, que concede financiamiento a largo plazo para estudiantes de nivel superior en escuelas particulares, frecuentadas en general por aquellos con menos posibilidades de competir; 3) el ReUni, que amplía el alcance y actualiza los currículos de los alumnos formados en las universidades públicas federales; 4) los programas de cuotas en las escuelas de nivel superior, que privilegian el acceso de estudiantes provenientes de escuelas secundarias públicas y minorías, como negros, mulatos e indios. En todos estos casos, el objetivo consistía en apoyar el ascenso social de los jóvenes que, comparativamente, enfrentan más dificultades.

En el periodo de Lula, hay que subrayar la elevación del 105% del salario mínimo, 53% en términos reales, es decir, en relación con el costo promedio de la canasta básica. Esa democratización de la renta afectó positivamente a los trabajadores activos y a los dependientes del sistema previsional.

En suma, “Bolsa Familia”, salario mínimo y expansión del crédito, sumados a los programas específicos (Singer, 2012:68), fueron políticas que, en conjunto, protegieron no sólo a los excluidos de la competencia —por edad, enfermedad o condiciones de vida miserables— sino también camadas sociales de mejor posición, como los obreros cualificados y la baja clase media que participan en la sociedad competitiva, pero en condiciones desfavorables.

Por supuesto, existe una importante diferencia entre los objetivos de un marco de políticas públicas y los efectos concretos sobre los objetivos de las políticas. Esto se da especialmente en relación a las políticas educativas: la literatura sociológica demuestra que la universalización de la educación puede crear ciudadanos más capaces, pero eso no necesariamente produce cambios significativos en el sistema de estratificación socioeconómica.<sup>34</sup> Aunque el sistema no se altere estructuralmente, tales iniciativas mejoran significativamente las posibilidades de ascenso de las clases medias bajas.

Finalmente, hay que subrayar un efecto importante de la apertura de mayores oportunidades de ascenso social, aunque ellas no se concreten en su totalidad: esa apertura tiende a producir mayor adhesión de los beneficiados a la orden competitiva, o sea, al sistema capitalista que sustenta al Estado. Éste ha sido uno de los caminos de profundización de la hegemonía liberal en el Brasil: permitió, gracias a la democratización de las oportunidades, el crecimiento económico y la ampliación del consumo, la incorporación de sectores subalternos e intermedios al sistema.

La acomodación entre los resultados del reformismo liberal —heredados del periodo de Cardoso— y el ideario del PT, fue traducida en políticas públicas por dirigentes diferentes de los que ocupaban los puestos superiores de la administración durante la gestión de Cardoso. En el gobierno de Lula también había presencia significativa de funcionarios pertenecientes a la clase media profesional, pero la mayoría de los cuadros incorporados al gobierno tenían como origen, desde el punto de vista social y ocupacional, la baja clase media. Pero es central resaltar otra diferencia cualitativa: de manera general, ese personal tenía filiación y militancia partidista. En la mayoría, habían sido dirigentes o líderes de asociaciones sindicales y de movimientos sociales.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Sobre esta cuestión véase Fernandes (1966, 1975, 1989).

<sup>35</sup> Estas afirmaciones se basan en las agudas observaciones de Francisco de Oliveira sobre la nueva clase en el poder, en intuiciones personales no sistemáticas y en dos investigaciones, una sobre la composición de los cuadros de dirección y asesoría (DAS) del gobierno de Lula, y otra sobre la clase política, es decir, los diputados federales de los periodos iniciados en 1998

Ésta es otra de las vías por las que la hegemonía liberal se ha ido profundizando en los gobiernos de Lula. El gobierno incorporó como parte del personal del Estado sectores más bajos de la pirámide social y, aún más importante, un número considerable de representantes de la ayuda de los sindicatos. La incorporación sociocultural de los estratos sociales intermedios y la absorción de los líderes en la gestión del Estado, en un contexto en que las corrientes liberales hegemónicas y los sectores clientelistas y conservadores de la “clase política” atenuaron el potencial transformador del PT y de sus aliados de izquierda. De hecho, ese proceso de ajuste había comenzado desde los años 1990, pero se acentuó después del ascenso al poder central.<sup>36</sup> El hecho es que el gobierno de Lula fue muy eficaz en la consolidación del sistema de dominación social y de la nueva forma de Estado inaugurada en 1995: políticamente democrática y moderadamente liberal en el plano económico.

En resumen, en el periodo de Lula la aceptación de la sociedad de mercado como modo de vida se ha desarrollado socialmente, sobre todo mediante la proliferación del consumo, conformando “el tercer patrón de cambio social que se encuentra en curso desde 2004 [que] demarca la combinación entre el crecimiento de la sociedad, la renta nacional per cápita y la reducción importante de la desigualdad personal de la renta” (Pochmann, 2010: 648), inclusión que incidió más fuertemente sobre la base de la pirámide social.

#### CONCLUSIONES: LIMITACIONES Y DILEMAS DE LA FORMA CONTEMPORÁNEA DE ESTADO

Buscamos evidenciar el carácter atenuado y selectivo con el que el neoliberalismo es influenciado por las políticas de Estado en el Brasil contemporáneo. Este proceso ha sido limitado siempre por las exigencias desarrollistas, de fortalecer el sistema productivo y de fortalecer el país en el plan internacional, y por las demandas de democratización sustantiva que han acompañado a la lucha por la democratización política. En ese sentido, tal vez sería mejor identificar como hegemónico —en el Brasil contemporáneo— un ideario liberal moderado y poco ortodoxo, sin consistencia

---

y 2002, cuyos resultados se publicaron en Araújo (2007). En el mismo tema, véase Rodrigues (2006).

<sup>36</sup> La izquierda del PT y, principalmente, la que se distanció del partido a partir de los escándalos de corrupción de 2005, usa el término clásico del lenguaje gramsciano, “transformismo”, para caracterizar ese proceso de “integración”. El calificativo se utiliza como contrapunto a las posibilidades transformadoras, quizá “revolucionarias”, no realizadas por el partido.

doctrinal: un ideario que valora la sociedad mercantil, el capitalismo, pero no excluye la intervención del Estado, se despoja de las diferencias materiales y culturales más grandes del país, sea para promover la expansión de la riqueza y la capacidad de competitividad internacional del país.

A pesar de su especificidad, el periodo de Lula continúa y profundiza el movimiento iniciado en el periodo de Cardoso, combinando el mantenimiento de la política macroeconómica, principalmente en sus dimensiones cambiaria y monetaria, a la que se agregó un mayor impulso desarrollista y fuerte acción distributiva.<sup>37</sup> Se pudo, así, consolidar la hegemonía liberal y la democracia de 1988 como sistemas de dominación social.

Bajo el impulso de las políticas de Estado, se produjeron no sólo alteraciones socioeconómicas que transformaron y expandieron la sociedad de mercado, como ésta fue reforzada ideológicamente, haciendo más creíbles, palpables y mensurables las promesas de acceso tanto de los “excluidos” y de segmentos “bajos” de la pirámide social, puesto que tales demandas serían parcial o integralmente efectivas.

En estos términos, no llega a ser de todo impropio la percepción de que el petismo parece cumplir la misión otrora pleiteada por el viejo Partido Comunista Brasileño, cuál sea, la de consumir la etapa de la revolución democrático-burguesa en el Brasil.<sup>38</sup> Sí, otras etapas vendrán, sólo el tiempo podrá responder, pero a juzgar por el modelo de Estado ahora forjado, es improbable que se consumen rupturas.

El proceso de desvanecimiento del ideario neoliberal y de profundización de la hegemonía liberal puede ser mejor percibido observándose la manera en que, en los periodos de Cardoso y de Lula, en un ambiente institucional sólidamente democrático, las consecuencias centrales de la política económica y de las políticas públicas en favor de los menos favorecidos, con gradaciones y diversos alcances. En ese sentido, “los cimientos se lanzaron, tanto en el sentido del perfeccionamiento del régimen democrático, como en la creciente aceptación de las reglas del juego, en cuanto a la elaboración de una nueva agenda desarrollista” (Diniz, 2013:18).

Como se ha subrayado en este capítulo, el liberalismo económico moderado que orientó las políticas del Estado brasileño contemporáneo es resultado acomodaticio de presiones y contrapresiones, entre fuerzas sociopolíticas que buscaban superar el antiguo Estado autoritario y nacional-

<sup>37</sup> Sobre las contradicciones entre reforma gradual y pacto conservador, véase Singer (2012) y Velasco y Cruz (2011).

<sup>38</sup> A pesar de las diferencias ideológicas y/o políticas entre esas fuerzas rivales (PSDB y PT) y en virtud de la similitud de la política macroeconómica, aparentemente la “modernización” institucional del Estado habría sido completada, restando “sólo” la disputa en cuanto a la mejor coalición sociopolítica para conducir ese proceso.

desarrollista. Ello fue moldeado por la lucha entre actores orientados por los idearios neoliberal, liberal-desarrollista y del desarrollismo estatista y distributivo, los cuales definieron sus contornos, aunque poco precisos, ajustando sus demandas y componiéndose mutuamente en todo el periodo considerado. A lo largo de los cuatro gobiernos analizados, las políticas de Estado tuvieron mayor afinidad con uno u otro de aquellos idearios. En los periodos en que la cuestión de la estabilidad era aguda, las políticas asociadas al neoliberalismo tuvieron prominencia, como en el periodo Cardoso y al comienzo del periodo Lula. Pero, reiteramos, la prominencia se ajusta a las presiones políticas afines con el liberal-desarrollismo y la democracia sustantiva. Las políticas orientadas a la inclusión social ganaron bastante énfasis en el periodo Lula, pero disociadas del estatismo desarrollista a que estaban ligadas originalmente, acomodándose a los patrones liberales predominantes. Las demandas afines al ideario liberal-desarrollista —inversión pública y privada, productividad, cambio favorable etc.— fueron las que más dificultades tuvieron para imponerse frente a las vinculadas a la estabilidad económica o a la democracia sustantiva.

En efecto, las retóricas del desarrollo e incluso del desarrollismo, estuvieron presentes de modo creciente en el periodo analizado. De la misma forma ocurrieron políticas asociables al liberal-desarrollismo, pero eso no ocurrió de forma continua: en alguna medida en el primer gobierno de Cardoso; más en el segundo gobierno de Lula que en el primero. Más importante aún: tales políticas no parecen haber obedecido a una estrategia definida en cualquiera de los gobiernos y, menos aún, en el periodo como un todo. En efecto, el proyecto de “integración competitiva”, nacido en la segunda mitad de los años 1980, no tuvo portadores políticos lo suficientemente fuertes para darle consistencia y especialmente hacerle hegemónico como orientador de las políticas del Estado. La mayoría de las razones por las cuales el país, aunque alcanzó estabilidad económica y reducir la desigualdad socioeconómica, no logró tasas de crecimiento económico comparables a los del periodo nacional-desarrollista, habiendo reducido la participación económica que tenía hasta los años 1980 en el PIB mundial.<sup>39</sup> Explicación a la que todavía podrían ser agregados los obstáculos externos y los circunscritos a la crisis económica internacional, la prominencia del capital financiero y el desempeño subordinado del capital productivo nacional.

<sup>39</sup> A lo sumo, el país creció un 4% al año durante el periodo Lula, cuando las condiciones externas, al menos hasta finales de 2008, eran muy favorables, con una tasa muy inferior al crecimiento del 7.1% al año entre 1947-1980 (Cuentas Nacionales, FGV). En 1980, el producto per cápita de Brasil era 0.41 del equivalente de Europa Occidental; en 2010, esta proporción se redujo a 0.31 (University of Groningen, 2013).

En síntesis, las políticas afinadas con el liberal-desarrollismo no tuvieron capacidad de conducir al país a una integración competitiva relevante en la economía mundial. No hay, sin embargo, cómo discutir aquí las bases sociales de la frágil sustentación sociopolítica del proyecto de “integración competitiva”, especialmente la posición, el peso económico y la influencia política del empresariado industrial a ese respecto.

Otras limitaciones importantes de la orientación económica de este Estado, se refieren a aspectos como el que constituyen la base de la democratización. El sistema tributario —además de muy complejo— no grava la propiedad, especialmente las herencias, grandes fortunas, donaciones y la propiedad urbana, lo que determina una acumulación de desigualdades socioeconómicas. Por otra parte, la organización estatal sufre de hinchazón y superposición de leyes, normas y reglamentos, y de exacerbado burocratismo. Lo que fue inicialmente reacción sana del movimiento de democratización a los escándalos de corrupción y a las prácticas patrimonialistas en la administración pública, transformó al Estado en agente lento y poco eficiente de desarrollo.

A pesar de todas estas limitaciones —y sobre todo de estar lejos de superar las desigualdades estructurales y sociales que marcan su sociedad—, la forma de Estado que se consumó en Brasil le confería estabilidad política e institucional en el periodo analizado, principalmente porque se constituyó un pacto que permitió, por un lado, preservar e incluso ampliar las ganancias del capital y, por otro, hacer la democracia más sustantiva mediante un impulso distributivo. Es decir, la concertación en el ámbito de las políticas del Estado en relación a la economía fue determinante para la sustentación del sistema político.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abdenur, R. (1994), “A política externa brasileira e o sentimento de exclusão”, en G. Fonseca Jr. y S. Castro (eds.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, São Paulo, Paz e Terra.
- Amorim, C. (1994), “Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia”, en G. Fonseca Jr. y S. Castro (eds.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, São Paulo, Paz e Terra.
- Araújo, M.C. (ed.) (2007), *Governo Lula, contornos sociais e políticos da elite do poder*, Río de Janeiro, CPDOC-FGV.
- Azambuja, M. (1990), “A política externa do governo Collor”, Palestra proferida no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP), *Série Documentos IEA-USP*, 19 de octubre.

- Barbosa, N. y J.A.P. Souza (2010), “A inflexão do governo Lula, política econômica, crescimento e distribuição de renda”, en E. Sader y M.A. Garcia (eds.), *Brasil, entre o Passado e o Futuro*, São Paulo, Boitempo Editorial.
- Biersteker, T.J. (1995), “The ‘Triumph’ of Liberal Economic Ideas in the Developing World”, en B. Stallings (ed.), *Global Change, Regional Response, The New Economic Context of Development*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Braga, J.C. (1997), “Financeirização Global. O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo”, en M.C. Tavares y J.L. Fiori (eds.), *Poder e dinheiro*, Petrópolis, Vozes.
- Carvalho, J.M. (2002), *Cidadania no Brasil, o longo camino*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Chesnais, F. (1994), *La mondialization du capital*, París, Syros.
- Colistete, R., R. Maluf y M. Nakane (1997), *O que há de novo no Reino? Teoria e Debate*, 35, disponible en <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/internacional/o-que-ha-de-novo-no-reino?page=full>>, consultado el 25 de octubre de 2013.
- Cohn, A. y A. Fonseca (2004), “O Programa Bolsa-Família e a questão social”, em *Teoria e Debate*, 57, pp.1-5.
- Diniz, E. (2013), “Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista, tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI”, en *Revista Sociologia e Política*, 21(47), pp. 9-20, DOI <10.1590/S0104-44782013000300002>.
- Draibe, S. (2003), “A política social no periodo FHC e o sistema de proteção” social, en *Tempo Social*, 15(2), pp. 64-101, DOI <10.1590/S0103-20702003000200004>.
- Fajnzylber, F. (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, Editorial Nueva Imagen.
- Faria, V. y E. Graeff (2000), *Preparando o Brasil para o século XXI*, Digit.
- Fernandes, F. (1966), *Educação e sociedade no Brasil*, São Paulo, Edusp.
- Fernandes, F. (1975), *Universidade brasileira, reforma ou revolução?* São Paulo, Alfa-Ômega.
- Fernandes, F. (1989), *O desafio educacional*, São Paulo, Cortez.
- Filgueiras, L. (2006), *História do Plano Real*, 3a. ed. São Paulo, Boitempo Editorial.
- Filgueiras, L. & R. Gonçalves (2007), *A Economia Política do Governo Lula*, Rio de Janeiro, Contraponto.
- Fiori, J.L., C. Medeiros y F. Serrano (2008), *O mito do colapso do poder americano*, São Paulo, Record.

- Garcia, M.A. (2006), “Os horizontes do governo e do PT”, em *Revista teoria e Debate*, 68.
- Gonçalves, R. (2010), “Análise comparativa do governo Lula – Resultados e Metodologia”, en P. Passarinho (ed.), *Governo Lula, 2003-10, Aparência e Essência*, Rio de Janeiro, Contraponto.
- Goulart, J.O. (2013), “Processo constituinte e arranjo federativo”, en *Lua Nova*, 88, pp. 185-215, DOI <10.1590/S0102-64452013000100007>.
- Goy, L., F. Salvador y F. Nagakawa (2008), “Estatais criam alternativa para as PPPs”, en *O Estado de S. Paulo*, 23 de junio, p. B5.
- Hall, P. (1986), *Governing the Economy, The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press.
- Hall, P. y R. Taylor (2003), “As três versões do neo-institucionalismo”, en *Lua Nova*, 58, pp. 193-223, DOI <10.1590/S0102-64452003000100010>.
- Lafer, C. y G. Fonseca Jr., “Questões para a democracia no Contexto Internacional das polaridades indefinidas (Notas analíticas e algumas sugestões)”, en G. Fonseca Jr. y S. Castro (eds.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. I, São Paulo, Paz e Terra.
- Linz, J. y A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transitions and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lula da Silva, L.I. (2002), *Carta ao povo brasileiro*, disponible en <[http://www.iisg.nl/collections/carta\\_ao\\_povo\\_brasileiro.pdf](http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf)>, consultado el 28 de noviembre de 2013.
- Mendonça de Barros, L.C. y M.P. Pereira (2006), *A força de Lula*, Digit.
- Mourão, J.O.F. (1994), “A integração competitiva e o Planejamento no sistema BNDES”, en *Revista do BNDES*, 1(2), pp. 3-26.
- Novelli, M. (2007a), “Inflação e desinflação, coalizões, conflitos e instituições no Brasil e em outros países”, tesis de doctorado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- Novelli, M. (2007b), *A continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e o governo Lula, uma abordagem sociopolítica*, Digit.
- Oliveira, G. y F. Turola (2003), “Política econômica do segundo governo FHC”, en *Tempo Social*, 15(2), pp. 195-217, DOI <10.1590/S0103-20702003000200008>.
- Paulani, L. (2008), *Brasil Delivery*, São Paulo, Boitempo.
- Paulino, L.A. (2010), “O Plano Real e os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002)”, en M.C. Pires (ed.), *Economia brasileira, da colônia ao governo Lula*, São Paulo, Saraiva.
- Pilatti, A. (2008), *A Constituinte de 1987-1988, progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*, Rio de Janeiro, Lumen Juris.

- Pinheiro, A. y F. Giambiagi (2006), *Rompendo o marasmo, a retomada do desenvolvimento no Brasil*, Rio de Janeiro, Elsevier.
- Pochmann, M. (2010), “Estrutura social no Brasil, mudanças recentes”, em *Serviço Social & Sociedade*, 104, pp. 637-649, DOI <10.1590/S0101-66282010000400004>.
- Rocha, A.S. (2013), “Genealogia da Constituinte, do autoritarismo à democratização”, em *Lua Nova*, 88, pp. 29-87, DOI <10.1590/S0102-64452013000100004>.
- Rodrigues, L.M. (2006), *Mudanças na Classe Política Brasileira*, São Paulo, Publifolha.
- Safatle, C. (2008), “Estatais, a nova onda”, en *Valor*, 13 de julio, p. A2.
- Sallum Jr., B. (1996), *Labirintos, dos generais à Nova República*, São Paulo, Hucitec.
- Sallum Jr., B. (1999), “O Brasil sob Cardoso – neoliberalismo e desenvolvimentismo”, en *Tempo Social*, 11(2), pp. 23-47, DOI <10.1590/S0103-20701999000200003>.
- Sallum Jr., B. (2003), “Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX”, em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(52), pp. 35-54, DOI <10.1590/S0102-69092003000200003>.
- Sallum Jr., B. y E. Kugelmas (2005), “O modo Lula de governar”, en B. Sallum Jr. (ed.), *Brasil e Argentina hoje, economia e política*, Bauru, Edusc.
- Santos, W.G. (1979), *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, Campus.
- Singer, A. (2012), *Os sentidos do lulismo, reforma gradual e pacto conservador*, São Paulo, Companhia das Letras.
- University of Groningen (2013), *The Maddison Project*, disponible en <<http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>>, consultado el 2 de noviembre de 2016.
- Velasco e Cruz, S. (2011), “O segredo de combinar continuidade e mudança”, em *Revista Faac*, 1(2), pp. 135-140.
- Vigevani, T. y G. Cepaluni (2007), “A política externa de Lula da Silva, a estratégia da autonomia pela diversificação”, en *Contexto Internacional*, 29(2), pp. 273-335, DOI <10.1590/S0102-85292007000200002>.
- Vigevani, T.; M. Oliveira y R. Cintra (2003), “Política externa no período FHC, A busca da autonomia pela integração”, en *Tempo Social*, 15(2), pp. 31-61 DOI <10.1590/S0103-20702003000200003>.

*Estrategias de desarrollo económico*  
volumen 2 de la colección  
*México: 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo,*  
coordinada por José Luis Calva,  
se terminó en 2018  
en Juan Pablos Editor, S.A.  
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19  
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán  
México, 04100, Ciudad de México  
<juanpabloseditor@gmail.com>



# **CNU** **CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS** **POR UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

## **OBJETIVOS**

**Primero:** conjuntar nuestros esfuerzos para formular desde una perspectiva universitaria un sistema integral de propuestas viables de políticas públicas capaces de superar el pobre y errático desempeño mostrado por la economía mexicana durante las últimas décadas, fortalecer la cohesión social de nuestra nación y abrir los cauces de un desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático.

**Segundo:** contribuir de manera organizada a la formación de la conciencia ciudadana sobre la apremiante necesidad de que nuestro país adopte una nueva estrategia de desarrollo.

**Tercero:** contribuir a enriquecer el contenido y a elevar la calidad del debate político y social sobre los grandes problemas nacionales.

Estos objetivos los realizaremos con espíritu de servicio a la nación y visión de Estado, con plena independencia respecto a los partidos políticos.

