

**Economía política de la reversión conservadora en Brasil.
Del desarrollismo al neoliberalismo forzado.**

Por Flavio Gaitán y Renato Boschi

Revista Economía y Desafíos del Desarrollo
AÑO I | VOLÚMEN I | NÚMERO 2 | JUNIO 2018 - NOVIEMBRE 2018

ISSN: 2591-5495

pp. 133-160.





Economía política de la reversión conservadora en Brasil. Del desarrollismo al neoliberalismo forzado.

Por Flavio Gaitán^a & Renato Boschi^b

RESUMEN: Este artículo se propone analizar, en base a hechos estilizados, la economía política del Brasil, centrándonos en las administraciones desarrollistas (2002-2016) y la reversión conservadora que llegó al poder de modo irregular en agosto de 2016 y que ha logrado consolidarse en el poder hasta las elecciones que se llevarán a cabo a fin de 2018. La hipótesis del artículo es que los actores predominantes (actores con poder diferencial de promover políticas o de bloquear iniciativas) conforman diferentes coaliciones de desarrollo, entendidas como acciones convergentes para impulsar políticas públicas. En ese papel, las comunidades epistémicas juegan un papel estratégico.

ABSTRACT: This article aims to analyze, based on stylized facts, the political economy of Brazil, focusing on the developmental administrations (2002-2016) and the conservative reversal that came to power irregularly in August 2016 and that has managed to consolidate in the power until the elections to be held at the end of 2018. The hypothesis of the article is that the predominant actors (actors with differential power to promote policies or block initiatives) make up different development coalitions, understood as converging actions to promote public policies.

Palabras clave: economía política, desarrollo, neoliberalismo, coaliciones, Brasil

Key words: political economy, development, neoliberalism, coalitions, Brazil

Códigos JEL: H10, D72, P16

JEL Codes: H10, D72, P16

Fecha recepción: 14/03/2018 | **Fecha de aceptación:** 18/06/2018

^a Flavio Gaitán. *Profesor adjunto de la Unila (Universidad de Integración Latinoamericana), investigador del INCT-PPED (Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología en Políticas Públicas, Estrategias y Desarrollo). Contacto: flaviogaitan@gmail.com.*

^b Renato Boschi. *Profesor titular jubilado de la UFMG (Universidad Federal de Minas Gerais). Profesor colaborador del IESP-UERJ (Instituto de Estudios Sociales y Políticos, de la Universidad Estatal de Rio de Janeiro). Coordinador del INCT-PPED (Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología en Políticas Públicas, Estrategias y Desarrollo). Contacto: rboschi@iesp.uerj.br*

I. Introducción

Este artículo se propone analizar, en base a hechos estilizados, la economía política del Brasil, centrándonos en las administraciones desarrollistas (2002-2016) y la reversión conservadora que llegó al poder de modo irregular en agosto de 2016 y que ha logrado consolidarse en el poder hasta las elecciones que se llevarán a cabo en octubre de 2018. Se intenta así problematizar las causas de interrupción de la experiencia desarrollista en Brasil durante los períodos de gobierno del Partido de los Trabajadores. La hipótesis del artículo es que los actores predominantes (actores con poder diferencial de promover políticas o de bloquear iniciativas) conforman diferentes coaliciones de desarrollo, entendidas como acciones convergentes para impulsar políticas públicas³. En ese papel, las comunidades epistémicas juegan un papel estratégico⁴. En el caso del Brasil, una coalición desarrollista se fue conformando de modo paulatino a partir de la llegada al gobierno del PT, sin llegar a consolidarse plenamente.

Entre 2002 y 2016 gobernó Brasil una coalición liderada por un partido de centroizquierda crítico de las políticas ortodoxas. Lula da Silva ganó las elecciones en un contexto de debilitamiento continental del neoliberalismo, con una prédica industrialista y de incorporación de los sectores populares. En un proceso gradual, sus dos gobiernos, impulsaron una dinámica de desarrollo capitalista que se centró en el impulso de la demanda agregada, la protección al empresariado nacional, la generación de espacios de concertación entre Estado y actores de la sociedad civil y la formulación e implementación de políticas públicas para los sectores históricamente postergados de los ciclos de crecimiento.

En los 14 años de gobierno de coaliciones lideradas por el PT (Partido de los Trabajadores), hubo crecimiento del producto, creación de empleo, disminución de la desigualdad y una política comercial agresiva que contribuyó al aumento de las exportaciones. El Estado, que había sido relegado a un rol secundario durante el período duro de la distopía neoliberal, fue el actor principal de la revitalización del desarrollismo. De hecho, se creó un amplio número

³ Sobre la discusión sobre elites y coaliciones, ver: Di Caprio (2012), Leftwich & Hogg (2011), Zalanga (2015), Diniz, Boschi & Gaitán (2012) y Gaitán & Boschi (2016).

⁴ Sobre el papel de las ideas y las comunidades epistémicas, ver: Erber (2011), Schmidt (2006) y Haas (1992).

de consejos públicos abiertos a la participación de la sociedad civil, los cuales fueron un elemento importante de discusión de políticas sectoriales.

En 2016, en un contexto de señales de debilitamiento de las bases del modelo desarrollista, una coalición conservadora llevó a cabo un irregular proceso de juicio político contra la presidenta Rousseff. La llegada al poder del PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño) y un amplio número de partidos aliados representó el punto del quiebre en el modelo de desarrollo. La ruptura institucional contó con el apoyo de gran parte del empresariado. La coalición que surgió de la ruptura institucional ha sido ampliamente receptiva a las demandas de cuño ortodoxo para bajar el gasto y acotar la intervención del Estado sobre la actividad privada.

El artículo está estructurado en dos secciones, además de esta introducción y la conclusión. En la primera, se presentan los principales elementos de las políticas económicas de los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff. En la siguiente se analizan los motivos de la irregular ruptura institucional y las políticas económicas y sociales de la coalición conservadora. En las conclusiones, presentamos algunos elementos para el debate.

II. Economía Política del neodesarrollismo en Brasil

Como en otras economías de América Latina, durante los años 1980 Brasil estuvo marcado por la inestabilidad económica y el fracaso de los programas de estabilización. De hecho, el fracaso de los planes de Estabilización *Cruzado*, *Bresser* y *Verano* fortaleció las comunidades epistémicas consustanciadas con un ajuste ortodoxo. Fernando Collor de Mello (1989-1992), quien llegó al poder con respaldo empresario y con un discurso claramente liberal, fracasó en su intento de implementar una reforma del Estado radical. Luego de un período de transición, Fernando Henrique Cardoso⁵, ministro de Hacienda de Itamar Franco y responsable intelectual del Plan Real, fue electo presidente por una amplia coalición de partidos de centro y centro-derecha. Durante su período, se consolidaron los pilares del

⁵ Cardoso fue Ministro de Hacienda del presidente Itamar Franco, responsable del plan Real, que fue exitoso en reducir los niveles de inflación. En 1994 fue electo presidente por una coalición de partidos que incluía al PSDB, PMDB, PFL y PTB.

proyecto neoliberal, con el propósito de superar la “Era Vargas⁶”, a la consideraba un factor de atraso social.

A pesar de que el proyecto neoliberal avanzó menos que en otros países (Lora, 2001), durante las dos administraciones del presidente Cardoso se privatizaron empresas públicas como parte de un proceso de “desestatización” de la economía, se promovieron políticas de ajuste fiscal, se utilizó el tipo de cambio fijo y sobrevaluado y se implementaron un conjunto acotado de limitado impacto de políticas sociales compensatorias y focalizadas. Las reformas del período generaron una reestructuración de la economía, debilitando el peso de la industria y fortaleciendo la participación de la agricultura y las finanzas (Diniz, 2007; Diniz & Boschi, 2007; Diniz & Boschi, 2011; Sallum Jr., 1999).

Entre las diferentes causas de fractura de la coalición neoliberal se destacan dos. Por un lado, el alto desempleo y la persistencia de la pobreza erosionó el apoyo popular que había logrado el Presidente Cardoso a partir de la estabilización de la moneda. De hecho, el desempleo pasó de 4.8% en 1994 a 8.3% en 2002, con una caída real del salario mínimo. En 2002, el 38.7% de las personas se encontraba en situación de pobreza, de las cuales 16.5% en la indigencia. Por otro, las entidades representativas del empresariado se alejaron paulatinamente del gobierno, críticos de la supremacía financiera, la apertura comercial y la política de tasas de interés reales altas (Diniz & Boschi, 2011). La pérdida de legitimidad del discurso neoliberal generó espacio para repensar las alternativas de desarrollo. En ese contexto, el candidato del PT en alianza con el Partido Liberal, Luiz Ignácio Lula da Silva, ganó las elecciones.

El análisis del primer período del gobierno Lula debe tener en cuenta la presión ejercida por los actores del mercado ante potenciales “excesos populistas”. De hecho, durante la campaña, a medida que el PT se fortalecía en los sondeos de opinión, hubo fuga de divisas, aumento del valor del dólar (de 2.32 en diciembre de 2001 a 3.53 un año más tarde) y el riesgo país (de 963 puntos en diciembre de 2001 a 1640 en diciembre de 2002), caída significativa en el ingreso de inversión extranjera directa y caída de acciones en la Bolsa de

⁶ Se suele denominar Era Vargas al legado del presidente brasileño Getúlio Vargas que contribuyó a conformar un tipo de intervención estatal con un Poder Ejecutivo Fuerte y un esquema corporativo con regulación de las asociaciones profesionales del empresariado y los trabajadores, con asociación obligatoria por rama de actividad.

Valores (Barbosa & De Souza, 2016). De manera pragmática, en el afán de licuar su imagen “anti-capitalista”, Lula da Silva se alió al Partido Liberal, eligió a un empresario como candidato a vicepresidente y publicó una *Carta al Pueblo Brasileño*, que parecía en realidad destinada al empresariado (Diniz, 2010; Erber, 2011). El texto de la Carta respaldaba el compromiso del candidato con la estabilidad económica, la responsabilidad fiscal y la seguridad jurídica.

La primera etapa de gobierno del PT expresó una tensión entre los funcionarios ortodoxos y los desarrollistas (Erber, 2011), con un compromiso del presidente por la resolución de los problemas fiscales. Por un lado, una serie de medidas consolidó una política macroeconómica presentada como “responsable”. Diferentes empresarios y economistas ortodoxos ocuparon cargos públicos, incluyendo a autoridades de la FEBRABAN (Federación Brasileña de Bancos) en la Secretaría de Hacienda y a un ex-directivo del *Boston Financial Group* en el Banco Central. A su vez, el gobierno renovó el acuerdo con el FMI gestionado durante la administración Cardoso y se comprometió a un superávit aún mayor, aumentando de 3.75% a 4.75% del PBI. Las reformas del sistema previsional, tributaria y monetaria impulsadas por el presidente buscaron consolidar la “prudencia fiscal”. Las tasas de interés se ubicaron en niveles altos, aumentado de 25% a 26.5% entre diciembre de 2002 y febrero de 2003, en los momentos iniciales de la gestión. Descontada la inflación, las tasas reales se ubicaron en 16.4%, de las más altas del mundo (Barbosa & Sousa, 2016). Las metas de inflación fueron mantenidas en un nivel bajo.

El sorprendente sesgo ortodoxo de la etapa inicial del gobierno Lula llevó a que durante los dos primeros años del gobierno hubiera una disociación entre la base ideológica de apoyo a la coalición de gobierno y los beneficiarios de las políticas del gobierno, en particular, la fracción financiera del capital. El sector financiero se benefició del aumento del consumo y, en particular, de las tasas de interés altas. De hecho, su lucro líquido aumentó significativamente durante el primer período de Lula, pasando de 14,8% en 2003 a 22,9% en 2007 (Erber, 2011). El crecimiento económico fue modesto y el salario real aumentó apenas 0.7% en el primer año de mandato. La política de tasas de interés elevadas acabó generando una alianza tácita entre sectores con objetivos antagónicos (burguesía financiera y una coalición de gobierno liderada por un partido de izquierda). En ese contexto, los trabajadores organizados y los empresarios industriales criticaron el rumbo del gobierno,

convergiendo en algunas iniciativas como la propuesta de ampliar el número de miembros del Comité de Política Monetaria y contemplar en los objetivos de la entidad el crecimiento y la creación de empleo.

La estrategia de formular un modelo de desarrollo basado en el consumo interno como motor del crecimiento industrial se fue consolidando paulatinamente. A pesar del carácter continuista de las medidas macroeconómicas, diferentes sectores del gobierno pugnaron por una reorientación del modelo desde el inicio de la gestión (Diniz, 2007; 2011). De hecho, el gobierno buscó articular una alianza con la burguesía productiva. Esos sectores formularon la primera política industrial del gobierno Lula. La PITCE (Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior), discutida en el seno del Ministerio de Industria, definió sectores prioritarios para promover y fortalecer cadenas de valor: fármacos, semiconductores, bienes de capital y maquinarias.

En 2006 se generó un punto de inflexión que potenció el giro desarrollista. En su segundo gobierno, el presidente realizó cambios en el gabinete, fortaleciendo a los sectores desarrollistas, al indicar a Guido Mantega en el Ministerio de Hacienda y a Dilma Rousseff en la Jefatura de Gabinete (Erber, 2011; Diniz & Boschi, 2011; Singer, 2012). Esta segunda fase del gobierno Lula representó un claro debilitamiento de los sectores ortodoxos. El mayor poder relativo de los sectores desarrollistas del gobierno se expresó en el mayor activismo estatal y en la erosión de los pilares ortodoxos de la política macroeconómica. De hecho, la tasa Selic⁷, luego de subas entre 2003 y 2005, comenzó a bajar. Entre agosto de 2005 y septiembre de 2007 cayeron de 19.75 a 11.25 (Banco Central do Brasil, histórico das tasas de juros).

Esta segunda fase del gobierno Lula, en la que fueron ganando espacio los sectores desarrollistas, se fue consolidando con diferentes medidas de carácter desarrollista, buscando crear un círculo virtuoso entre producción y consumo de masas (Bielschowsky, 2012). En enero de 2007 se anunció el PAC, Programa de Aceleración del Crecimiento. El programa consistía en un paquete de estímulos a la industria con una previsión de inversión de 4% del PBI (500.000 millones de dólares) durante el período 2007-2010, en las áreas de

⁷ La tasa SELIC, tasa básica de interés, la fija el Comité de Política Monetaria del Banco Central. Sobre esta tasa se fijan otras de financiamiento y aplicaciones financieras.

infraestructura, vivienda, transporte, energía y recursos hídricos. Al mismo tiempo, los recursos públicos destinados a fomentar la actividad productiva aumentaron significativamente, en particular, los del BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social), que crecieron de R\$ 35.1 mil millones en 2003 a 52.3 mil millones en 2006 y de modo más significativo durante el segundo gobierno Lula, llegando a 168.4 mil millones en 2010. Finalmente, hubo diferentes medidas para aumentar el consumo doméstico⁸, que se mantuvo en niveles elevados, con aumentos constantes. El precio de las commodities contribuyó al saldo positivo de la balanza comercial. El dólar apreciado contribuyó a sostener los niveles de consumo, tanto de familias como de empresas. Entre 2006 y 2008, el consumo de las familias creció 6,1% al año y la tasa de inversión 12,4% al año. El crédito bancario se benefició del aumento del consumo y creció de 28% en 2005 a 40% en 2008 (Barbosa, 2013).

La crisis internacional de 2008 impactó en el Brasil por la salida de capitales y la menor oferta de crédito para inversión productiva (De Paula et al., 2013). La respuesta del gobierno consistió en profundizar la intervención estatal, adoptando una serie de medidas para mantener el nivel de actividad y empleo, buscando que el crecimiento fuera motorizado por el consumo interno: i) Se aumentaron los recursos destinados a obra pública (PAC, viviendas sociales a través del programa *Minha Casa, Minha Vida*); ii) Se incentivó el consumo doméstico, a través de aumentos reales del salario mínimo; iii) Se apoyó activamente la producción por medio de líneas de crédito del BNDES (los desembolsos pasaron de 92,2 mil millones en 2008 a 168,4 mil millones en 2010). Además, se flexibilizaron las reglas para acceder a financiamiento; iv) Se implementaron exenciones tributarias temporales a productos industrializados. Inicialmente, a sectores con alto poder de creación de empleo, extendidas posteriormente a un amplio número de sectores. (CEPAL, 2012); v) Se adoptó un impuesto a los capitales externos y el endurecimiento de las licencias previas para importación a fin de proteger sectores estratégicos (como plásticos, aluminio, cobre e hierro, bienes de capital, electrónica, materiales eléctricos) y, vi) Bajaron las tasas de interés. En forma complementaria a las medidas de emergencia frente a la crisis, la Política de Desarrollo Productivo (PDP), segunda política industrial del gobierno, fue anunciada en 2008 con los objetivos de aumentar la inversión industrial, la participación de investigación y desarrollo, las exportaciones y el número de pequeñas y medianas empresas.

⁸ Entre otras, aumentos de salario mínimo y la creación de líneas de crédito con bajas tasas de interés.

El modelo económico se centró en la incorporación de sectores históricamente postergados. Por un lado, diferentes leyes aprobadas buscaron proteger a los trabajadores (Moraes, 2013)⁹. En segundo lugar, hubo avances significativos en la creación de empleo. De hecho, durante los ocho años del gobierno Lula se crearon más de 15 millones de puestos de trabajo, de los cuales más de cuatro millones fueron en el período posterior a la crisis de 2008. A pesar de que la población económicamente activa aumentó, el desempleo cayó de 7.1% en 2000 a 6.7% en 2009. En tercer lugar, hubo una política de valorización real del salario mínimo, que aumentó de R\$ 200 en 2002 a R\$ 510 en 2010. Descontada la inflación, la ganancia real fue de 77.2% (Contag, 2016), lo que permitió que la masa salarial amplié su participación en el PBI del 31.4% en 2002 para 35.1% en 2009 (Singer, 2012).

Tabla 1. Indicadores seleccionados, gobiernos Lula

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PBI	0.5	5.2	3.2	3.8	5.4	5.2	-0.6	7.5
Consumo familias	-0.7	3.9	4.3	5.4	6.3	6.4	4.2	6.4
Consumo del gobierno	1.3	0.7	2.3	2.8	3.1	3.2	3.9	3.3
Formación bruta de capital fijo (variación interanual)	-5.1	10.9	3.6	10	13.9	13.4	-10.3	12.8
FBCF/PBI	16.6	17.3	17.1	17.2	18	19.4	19.1	20.5
Exportaciones	9	18	9.3	4.7	6.6	0.5	-10.2	11.5
Importaciones	-1.7	14.3	8.5	18.3	20.7	15.4	-11.5	36.2
R.P.G.C*	3.2	3.7	3.7	3.2	3.2	3.3	1.9	2.6
Intereses	8.5	6.5	7.2	6.7	6.0	5.3	5.1	5.03
Resultado Nominal (consolidado)**	-5.2	-2.9	3.5	-3.5	-2.7	-2.0	-3.2	-2.4

Fuente IBGE. BC. IPEA.

*: Resultado primario del gobierno central.

** : Necesidad de financiamiento del gobierno central.

Los aumentos de salario mínimo y programas de capacitación para el empleo formal se combinaron con la expansión de los programas sociales buscando atenuar el carácter

⁹ Entre otras, pueden mencionarse las siguientes leyes: 11.770/2008, creando el programa Empresa Cidadão, destinado a la extensión de la licencia por maternidad por medio de incentivo fiscal; 10.779/2003, de concesión de beneficio de seguro de desempleo a los pescadores; 11.648/2008, reconociendo a las centrales sindicales existentes; MP 132/2003, para convertir en Ley el Programa Bolsa Familia (Moraes, 2013).

focalizado (Bichir, 2016). Tras los problemas iniciales del programa Hambre Cero, el gobierno unificó cuatro programas sociales existentes en uno solo, el Bolsa Familia¹⁰. Implementado en enero de 2003, amplió rápidamente su cobertura, llegando a 13 millones de familias y 53 millones de personas. El gasto social en transferencias pasó de 6.8% del total en 2003 a 9% en 2010 (Singer, 2012). Los aumentos de salario y la ampliación de las políticas de protección social generaron una reducción de la pobreza, que pasó de 36% en 2003 a 23% en 2020¹¹ (Singer, 2012). El Índice de Gini cayó en menor proporción, pero se debe tener en cuenta: i) que es el menor nivel de desigualdad en décadas; ii) que la desigualdad cae por la mayor participación de los tres deciles inferiores.

La fase de mayor intervencionismo del gobierno Lula tuvo efectos sobre los indicadores económicos y sociales. El PBI creció en media 3.5% entre 2006 y 4.7% entre 2007-2010. La inversión aumentó 3.3% en media durante el primer período y 7.7% durante la segunda fase. La inflación cayó de 14.9% al año durante la primera fase de estabilidad del real (1995-2003) a 6.5% durante los dos períodos del gobierno Lula. Considerando los dos períodos de gobierno, el crecimiento alcanzó a los diferentes sectores: minerales (5.5%), agropecuaria (3.2%) e industria de transformación (2.7%). De hecho, durante el período crecieron las tasas de rentabilidad media sobre patrimonio líquido de las 500 empresas no bancarias, de empresas del sector financiero, de la construcción civil y de las empresas de industria de transformación, a pesar de la caída en la participación relativa del sector (Costa Pinto et al., 2015).

Los dos gobiernos del presidente Lula consiguieron estructurar coaliciones de tipo *win-win* para los diferentes sectores económicos y sociales. Los aumentos de inversión en infraestructura y financiamiento productivo, del consumo de las familias y de las exportaciones generaron un efecto sinérgico entre consumo residencial e inversión privada (Erber, 2011; Diniz & Boschi, 2011; Diniz, 2007). De hecho, la articulación virtuosa entre trabajadores, burguesía industrial e agraria e capital financiera (Ianoni, 2013; Ianoni, 2014) fue posible por un ambiente externo favorable combinado con mayor activismo estatal,

¹⁰ La política social de los gobiernos Lula no se reduce al Bolsa Familia, aunque es el programa de transferencias más amplio. En otro orden se puede mencionar a los programas Luz para todos, Brasil alfabetizado, Educación para jóvenes o los diferentes esquemas de becas para los estudiantes universitarios de baja renta. De hecho, el gasto social destinado a las personas y familias en situación de pobreza pasó del 11.9% del PBI en 2002 a 13.45% en 2008.

¹¹ Se trata de la línea nacional de pobreza, en base a la metodología elaborada por el IGBE.

generado que diferentes sectores encontrarán motivo para apoyar la coalición de gobierno, de modo manifiesto o tenue.

La expansión económica garantizó la adhesión de los sectores populares y del empresariado al gobierno. De todos modos, el equilibrio fue posible dentro de una dinámica que respetaba los límites heredados del período neoliberal: tipo de cambio apreciado, equilibrio fiscal y un sistema extremadamente rígido de metas de inflación. Durante 2002-2008, el Estado destinó fondos equivalentes a 6% del PBI al año al pago de intereses de la deuda. Por un lado, las tasas altas acabaron siendo una remuneración extraordinaria a los detentores de títulos (Nogueira da Costa, 2016). Por otro, los altos intereses limitan a los que buscan crédito, al consumo y la financiación empresarial. De ese modo, la estrategia de combinar aumentos de salarios y promover el mercado interno encontraba límites en la política ortodoxa de no generar “presiones inflacionarias” o a algunas visiones del empresariado, contrarias al “costo Brasil”¹². A pesar de iniciativas conjuntas entre empresarios y trabajadores, la dificultad de articular una alianza virtuosa reside en la persistencia de una visión ortodoxa entre las entidades empresarias (Diniz, Boschi & Gaitán, 2014).

El equilibrio entre fuerzas políticas y sociales se alteró con la victoria electoral de Dilma Rousseff que inauguró una nueva fase de los gobiernos del PT. La presidenta compartió inicialmente la visión “responsable” de que era necesario acotar el crecimiento para no generar presiones inflacionarias, luego de la expansión de 7.5% del PBI en 2010. Así, decidió implementar políticas monetarias y fiscales restrictivas. Anunció corte de gastos, suspensión de inversiones públicas y aumento del superávit fiscal primario y de las tasas de interés. El programa económico no logró impulsar el crecimiento y el producto creció 2.75% en 2011 y sólo 1.03% en 2012¹³. En ese lapso, hubo caída de inversión pública y privada. De hecho, el consumo del gobierno cayó de 2.3% del PBI en 2011 a 1.5% en 2012. La variación interanual de la formación bruta de capital fijo en 2012 fue de apenas 0.8%.

¹² La explicación sobre el efecto regresivo del tipo de cambio está desarrollada en Bresser-Pereira, Oreiro & Marconi (2016). Agradecemos al revisor anónimo la observación sobre explicaciones alternativas que niegan que las altas tasas de interés tengan, necesariamente, un impacto negativo sobre el crecimiento. Teniendo en cuenta que las altas tasas de interés implicaron entrada de capitales, eso contribuyó a apreciar el tipo de cambio nominal, minimizando las presiones inflacionarias. La apreciación cambiaria contribuyó a recomponer los ingresos reales y, por tanto, el consumo privado y del PBI (Amico, 2016).

¹³ Serrano & Summa (2013) afirman que la contracción fiscal promovida por el gobierno en 2010 y 2011 impactó de forma negativa en la demanda agregada y, consecuentemente, sobre el crecimiento.

A partir de 2012¹⁴, ante la perspectiva crítica de caída del crecimiento, el gobierno buscó implementar una política económica claramente industrialista, mostrando mayor sensibilidad a los reclamos de los sectores productivos sobre el costo Brasil (Cagnin et al., 2013; Costa Pinto et al., 2016). La denominada Nueva Matriz Económica, diseñada por el economista heterodoxo Nelson Barbosa, buscaba aumentar el margen de acción de las empresas privadas (Singer, 2015). Para eso adoptó una serie de medidas: i) Bajó las tasas de interés y el spread bancario, utilizando los bancos públicos como ancla a la baja y desencadenando una oposición activa de los bancos. La tasa SELIC cayó de 12.5 a 7.25; ii) Aumentó la oferta de créditos para los sectores productivos. El programa Brasil Mayor inyectó recursos a través del BNDES. cuyos desembolsos crecieron de R\$ 138.9 mil millones en 2011 a R\$ 156 mil millones en 2012 y R\$ 190.4 mil millones en 2013; iii) Complementario de lo anterior, implementó excepciones fiscales: Reducción del impuesto a los productos industrializados para el sector de bienes de capital; la reducción de las contribuciones patronales al sistema previsional a sectores intensivos en mano de obra¹⁵; ampliación de la reducción de IPI (Impuesto sobre productos industrializados) para diferentes sectores productores de bienes durables; la reducción de la alícuota del impuesto a las operaciones financieras para los créditos a personas físicas y; la suspensión del cobro del PIS/Cofins¹⁶. Las diferentes excepciones tuvieron un impacto fiscal de hasta 100 mil millones de reales al año; iv) Aplicó controles de capitales e intervino en el mercado cambiario para fijar el tipo de cambio en valores competitivos. El valor del dólar estadounidense pasó de R\$ 1.58 en julio de 2011 a R\$ 2.03 en noviembre de 2012; v) Llevó a cabo una reforma energética con el objetivo de bajar el costo de la electricidad.

La drástica reducción de tasas de interés (pasaron de 13 a 7% en menos de un año) y la devaluación de la moneda impactaron sobre las bases ortodoxas establecidas desde los años 1990 como pilares de la estabilidad. Al buscar acabar con la política de apreciación cambiaria la presidente Rousseff respondía a las demandas de empresarios y trabajadores que reclamaban por una política macroeconómica más expansiva (Barbosa, 2015). Buscaba

¹⁴ Algunos autores afirman que el cambio de rumbo en la política económica comenzó a finales de 2011.

¹⁵ Permitiendo el cambio en el cobro de la contribución previsional del 20% sobre el salario por tasas de 1% o 2% sobre los lucros de las empresas.

¹⁶ PIS/PASEP son contribuciones tributarias de las personas jurídicas. El PIS (Programa de Integração Social (PIS) y el PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) tienen como finalidad financiar diferentes beneficios de los empleados, como el seguro de desempleo. El COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) se destina a financiar la seguridad social (jubilación, salud, asistencia).

así crear un ambiente propio a las actividades empresarias que generase un aumento de la inversión privada. Sin embargo, el programa generó críticas (en particular del sector financiero) sin apoyos sustanciales. Las empresas locales acabaron por acentuar los cortes en las inversiones previstas¹⁷. De hecho, la inversión pasó de crecer 6.7% en 2011 a apenas 0.8% en 2012 y 0.7% en 2013-14 (Pinto et. al., 2016). En ese clima diferentes agencias de clasificación de riesgo anunciaran una rebaja en la situación del país (Moody's, Standard & Poors y Fitch).

Entre las causas del fracaso de la NME las explicaciones son diferentes. Economistas de mirada ortodoxa refieren a errores técnicos y de estimación¹⁸: la gestión previsible y austera de las variables económicas fue dejada de lado por los estímulos sectoriales, el uso de créditos y la intensificación del gasto público. La irresponsabilidad fiscal se habría combinado con sobrepagos, escasa transparencia y vulnerabilidad a la captura. Para estos críticos, el menor crecimiento, la necesidad del aumento de las tasas de interés y la mayor inflación llevó a una caída de participación de la industria. Sin embargo, estos argumentos parecen debilitados frente a las críticas de autores que afirman que no hubo aumento de gastos sino lo contrario, una caída acentuada durante el gobierno Dilma, dado su

¹⁷ Agradecemos al revisor anónimo la observación sobre las causas de la caída de la inversión empresarial. Una explicación posible refiere al acelerador de la inversión, que afirma que la inversión reacciona ante los componentes de la demanda (Serrano & Summa, 2015). Otra explicación es que las empresas estaban altamente endeudadas. En ese sentido, Rezende niega que la crisis haya acontecido por falta de confianza de los inversores. En su perspectiva, se trató de un problema de endeudamiento del sector privado, cuya deuda pasó del 35% del PBI en 2005 a 80% del PBI en 2015. En una dinámica de mayor endeudamiento, hubo dificultades para impulsar las inversiones. Eso sucedió de manera concomitante a la caída en el valor de los activos, considerando que el retorno sobre patrimonio cayó entre 2010 y 2016. Así, en su perspectiva, las dificultades del empresariado para invertir derivaron de la insuficiencia de flujos de caja. (Ver: "O problema do Brasil é a dívida das empresas, diz economista". Exame, 10 de outubro de 2016. Disponível em: <https://abr.ai/2t6RdBD>).

¹⁸ Almeida, M. Blog do Mansueto Almeida. O primeiro ano da nova matriz econômica, 21 de julho de 2015. In: <https://mansueto.wordpress.com/2015/07/21/o-primeiro-ano-da-nova-matriz-economica-2012/>. Almeida, M. Blog do Mansueto Almeida. A nova matriz econômica falhou. Também: A nova matriz econômica falhou 2. 11 de maio de 2014. In: <https://mansueto.wordpress.com/2014/05/11/a-nova-matriz-economica-falhou-2/>. Pessoa, S. Por que o governo embarcou na nova matriz econômica. Revista Conjunta Econômica, v. 68, n. 9, setembro 2014, pp. 14-15. In: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/viewFile/48015/45893>. Schwartzman, A. Trivial Requentado. 2 de março de 2016. <http://www.chumbogordo.com.br/5495-trivial-requentado/>. Pessoa, S. Rescaldo da nova matriz econômica. Folha de São Paulo. 7 de junho de 2015. In: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2015/06/1638639-rescaldo-da-nova-matriz-economica.shtml>. O Globo. Arminio Fraga: Ajuste fiscal é insuficiente e tem problemas de qualidade, 8 de abril de 2016. . <http://oglobo.globo.com/economia/arminio-fraga-ajuste-fiscal-insuficiente-tem-problemas-de-qualidade-15816918>. O Globo. A economia vive um momento de grave perigo, diz Arminio Fraga, 12 de março de 2014. <http://oglobo.globo.com/economia/a-economia-vive-um-momento-de-grande-frustracao-grave-perigo-diz-arminio-fraga-11857553>. Pessoa, S. Asenção e queda da nova matriz econômica. Revista Conjunta Econômica, v. 67, n. 11, setembro de 2013, p. 10-11. In: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/21268/20017>.

compromiso con el ajuste fiscal (Serrano & Summa, 2015). Otros analistas tienden a afirmar que las reducciones impositivas y el crédito subsidiado habrían sido insuficiente frente a las subas de la tasa SELIC y el dólar apreciado (Bresser Pereira, 2016). Las motivaciones del empresariado para no aumentar la inversión parecen encontrarse en una combinación de factores. Serrano & Summa (2013; 2015) afirman que las políticas fiscales y monetarias de contracción adoptadas por el gobierno fueron en un contexto de desaceleración de la inversión privada, impactando sobre el consumo, en particular de bienes durables. El gobierno respondió buscando aumentar la inversión por medio de la reducción de los costos empresariales, sin éxito. Para los autores la explicación es que la reducción de los costos empresariales no tiene un impacto significativo en la inversión. Dentro de su modelo teórico es la demanda efectiva la que induce la inversión privada. Si la demanda cae (producto de políticas fiscales y monetarias contractivas), la reducción de costos empresariales es ineficaz para impulsar la inversión¹⁹

Explicaciones más políticas se centran en la retaliación de apoyo a la presidenta Rousseff. Así, Singer (2015) afirma que hubo una ruptura del empresariado con la presidenta luego de que se acelerara la fase desarrollista con la NME. Esto habría generado enemigos, en particular los bancos, sin contar con bases de apoyo. Al quebrar la regla de no confrontar, el gobierno acabó posibilitando una respuesta convergente de los actores económicos buscando acabar con el creciente intervencionismo económico del gobierno. Gaitán & Boschi (2017) afirman que hubo una articulación de una coalición sociopolítica buscando la reorientación de las políticas económicas en forma paralela a una actuación errática del gobierno. De hecho, si las críticas del capital financiero se entienden por la baja de las tasas de interés, las de los sectores productivos expresan errores de análisis del gobierno. El gobierno habría caído en errores de estimación, al creer que bajando el costo de las empresas recuperaría la inversión en un modelo de crecimiento impulsado por el sector privado (Serrano & Melin, 2017). Cambios en el perfil del empresariado impidieron que la recuperación suceda. En primer lugar, el perfil de la industria brasileña ha cambiado en los últimos años, con una mayor importancia de los sectores que procesan recursos naturales (Boito, 2009), impulsado por la llegada de inversión extranjera. La participación de la industria de transformación en el PBI cayó del 17.4% en 2005 a 15.4% en 2010 y 9% en 2015. En segundo lugar, se observa una mayor importancia del capital financiero que acaba impactando sobre la inversión

¹⁹ Agradecemos al revisor anónimo la observación sobre el análisis de Serrano & Summa.

productiva (Bruno & Caffé, 2014). Las tasas de interés altas encarecen el costo del financiamiento, haciendo que sólo una rentabilidad excepcional justifique nuevas inversiones y seduciendo a los poseedores de capital a “refugiarse” en aplicaciones financieras. El proceso de financierización acabó actuando como un limitante para el intento desarrollista. De un lado, se apoya en la deuda pública, que alimenta un circuito de acumulación rentista (Erber, 2011; Bruno & Caffé, 2014); de otro, potencia las desigualdades estructurales de la economía brasileña²⁰.

Tabla 2. Indicadores seleccionados. gobiernos Rousseff

	2011	2012	2013	2014	2015
PBI	3.4	1.9	3	0.5	-3.8
Consumo familias	4.8	3.9	2.9	0.9	-3.9
Consumo del gobierno	2.3	1.5	0.8	-1.4	-1.0
Formación bruta de capital fijo (FBCF)	6.8	0.8	5.8	-4.2	-13.9
FBCF/PBI	20.6	20.7	20.9	19.9	17.8
Exportaciones	4.8	0.3	2.4	-1.1	6.8
Importaciones	3.4	0.7	7.2	-1.9	-14.2
R.P.G.C*	2.9	2.18	1.72	-0.57	-1.88
Intereses	5.4	4.4	4.6	5.4	8.5
Resultado Nominal (consolidado)**	-2.4	-2.2	-2.9	-6.05	-10.3

Fuente: IBGE. BC. IPEA.

*: Resultado primario del gobierno central.

** : Necesidad de financiamiento del gobierno central.

Ante la falta de resultados de la NME, la presidente readoptó una agenda ortodoxa, con la perspectiva de crear señales al mercado, a partir de la responsabilidad macroeconómica, en especial, fiscal (Singer, 2015). La reorientación de la política económica comenzó en 2013 con menor intervención del BC en el valor del dólar y con el aumento de las tasas de interés SELIC. Tras las elecciones en las que fue reelecta, la presidenta radicalizó su giro ortodoxo. Contra todo pronóstico, un ex ejecutivo de Bradesco, de perfil claramente ortodoxo, fue designado Ministro de Hacienda. El nuevo equipo económico promovió el aumento de las

²⁰ Erber (2011) afirma que entre 2003 y 2009 el Estado pagó casi 6% del PBI por año en intereses de la deuda. Para Dowbor, los bancos se apropian de una carga de intereses de casi 900.000 millones de reales, 15,4% del PBI.

tasas de interés (de 7.5 a 11) y corte de gastos tendiente a economizar 1.2% del PBI con el objetivo de pagar intereses de la deuda. Para ello, anunció recortes por 69.900 millones de reales, aumentó impuestos, suspendió varias medidas de apoyo a los sectores productivos vigentes y afectó derechos de los trabajadores²¹. Buscando contar con el apoyo de los mercados la presidenta consolidó un ajuste ortodoxo, sobre el supuesto de que un mayor superávit primario garantizaría confianza de los mercados. En ese esquema, el ahorro público, combinado con menores intereses, actuarían como dinamizador de la inversión y el crecimiento (Mello, 2016).

La respuesta no fue la esperada, generando una situación negativa de enfrentar críticas sin contar con aliados entre los beneficiados. Las diferentes medidas del gobierno no generaron aumento de la tasa de inversión, que cayó del 20% en 2011 a 18% en 2014. Al mismo tiempo, hubo caída de la producción industrial: 3.0% en 2014 y 8.2% en 2015. En el sector de bienes de consumo durable la producción cayó 18.2% en 2015 y 22.2% durante el primer semestre de 2016. En el sector de bienes de capital la caída fue de 25.4% y 20.1% durante los mismos períodos (Pinto et al., 2016; IPEA, 2017). Por otro lado, la suba de la tasa SELIC frente al fracaso de la NME acabó aumentando los recursos pagos por el Estado, del 4.54% del PBI en 2012 a 5.64% del PBI en 2014 (Pinto et. al., 2016).

III. Coalición de intereses, interrupción del orden constitucional y reversión conservadora

Los problemas de la presidente Rousseff para consolidar el proyecto desarrollista y su radical cambio de rumbo hacia la ortodoxia generaron una situación endeble para el gobierno, que perdió bases de sustento sin ganar apoyos. De hecho, el alejamiento de los sectores empresarios acentuó la erosión de la coalición en el plano político y permitió el irregular proceso de juicio político²². La ruptura del PMDP (partido del vice-presidente Michel Temer

²¹ Las medidas provisionales 664 y 665 (posteriormente transformadas en Leyes) regularon un aumento del tiempo necesario para tener derecho al seguro de desempleo (de 6 para 12 meses), mayores requisitos para acceder a la pensión por fallecimiento de cónyuge y también modificó el cálculo del subsidio por enfermedad.

²² La presidenta legítima Dilma Rousseff fue acusada de violar la Ley de Responsabilidad Fiscal que prohíbe las operaciones de crédito bancos públicos y el ente de la federación que los controla. Se la acusó de “contabilidad creativa” por girar fondos de bancos públicos para la Unión. Una práctica recurrente en diferentes períodos. En abril de 2016, la Cámara dos Diputados autorizó al Senado a instaurar el proceso de juicio político, con 367 votos a favor y 137 en contra. Al mes siguiente, el Senado aprobó la apertura del proceso, con 55 votos a favor y 22 en contra, produciendo la suspensión del ejercicio presidencial por seis

y primera minoría en ambas Cámaras Legislativas) con el PT aceleró la ruptura institucional. La desarticulación de la heterogénea coalición sociopolítica posibilitó una convergencia de intereses entre actores políticos y ciertas fracciones del capital favorables a una nueva estrategia económica, que acabó con la destitución de la presidenta Rousseff. Las asociaciones del empresariado expresaron abiertamente su apoyo a la destitución de la presidenta. Los empresarios del sector agropecuario apoyaron el proceso de juicio político. La FIESP, la mayor entidad industrial del país, pagó una costosa campaña sobre el costo Brasil, pidiendo “no pagar el pato” y cumpliendo un rol activo en el proceso de destitución, con su prédica *Impeachment já*. La CNI no apoyó abiertamente el proceso de destitución, pero emitió diversos comunicados llamando a *dar um basta*. Las organizaciones del sector financiero no se manifestaron públicamente, pero existió un relativo consenso en la necesidad de cambiar de ciclo.

El juicio político fue el corolario de una serie de acciones para desestabilizar el gobierno²³. En ese sentido, el “impeachment”, a pesar de haber seguido los pasos del “debido proceso” se parece bastante a un golpe institucional en que los diputados y senadores se refirieron muy poco a las causas de la acusación, privilegiando supuestas falencias morales de la presidenta y la coalición²⁴. Con características de profecía auto-cumplida, con una clase política alejada de la presidenta y un empresariado consustanciado con una lucha ideológica contra la mayor intervención del Estado, el esfuerzo más claro de llevar a cabo una política desarrollista acabó en una salida irregular y ortodoxa. Inicialmente, con el fracaso de la NME y el intento ortodoxo; finalmente, con la formación de una coalición claramente ortodoxa, formada por partidos de centro y derecha.

Temer asumió con una agenda proclive a los sectores que apoyaron el golpe institucional, indicando Ministro de Hacienda a Meirelles, cercanos a los circuitos financieros, y

meses. Finalmente, en agosto, el plenario del Senado aprobó el juicio político con 61 votos a favor. Acto seguido, asumió el Poder Ejecutivo su vicepresidente, Michel Temer.

²³ De hecho, los embates de la oposición contra la presidenta Rousseff comenzaron desde el inicio de su segundo mandato. En mayo de 2015 un movimiento autodenominado Brasil Libre pidió el juicio político a la presidenta. En junio, se la acusó de fraude fiscal. El mes siguiente, el presidente de la Cámara de Diputados, de un partido aliado al PT, se declaró opositor. En octubre, el Tribunal de Cuentas de la Unión recomendó no aprobar las cuentas del gobierno de 2014. Dos semanas más tarde, diputados de la oposición hicieron un nuevo pedido de juicio político. En diciembre, hubo una iniciativa de diferentes diputados de conformar una comisión, que fue desmantelada por la Corte Suprema por su carácter irregular.

²⁴ De una lectura a los discursos durante el voto nominal, surgen palabras de tipo moral en la justificativa de las votaciones: Dios, Evangelio, Familia y un amplio número de nombre de familiares de los legisladores.

eliminando una serie de ministerios, que pasaron de 32 a 23²⁵. Las primeras declaraciones del equipo económico mostraron la intención de reducir la intervención económica del Estado, abrir el comercio exterior y mejorar las cuentas públicas. El objetivo declarado por el nuevo ministro era superar la recesión, estimulando la confianza empresarial, estabilizando el perfil de la deuda pública y la competitividad de los sectores económicos. Para ello, se propuso una serie de “reformas estructurales”.

En primer lugar, el gobierno propuso un ajuste fiscal con el supuesto objetivo de equilibrar las cuentas públicas. A tal fin, presentó una enmienda a la Constitución para limitar los gastos (e inversiones) del Estado durante un período de veinte años. El propósito declarado consistía en reducir el gasto primario del gobierno federal del 20% al 12% del PIB entre 2017 y 2036. (Fagnani, 2017). La enmienda parlamentaria, que contó con respaldo de la base que participó del irregular juicio político y apenas con la oposición de sectores de izquierda²⁶, fue promulgada el 15 de diciembre y establece que el gasto público en cada presupuesto puede aumentar apenas sobre el gasto anterior corregido por la inflación²⁷, lo que redundó en un congelamiento de la inversión pública y una caída en términos per cápita. En esa línea se avanzó en un Pacto Nacional por el equilibrio de las cuentas públicas, con la presencia de los gobernadores y con el compromiso de establecer un límite de gasto para las finanzas estatales.

Desde diversos sectores se han manifestado en contra de la iniciativa de corte de gastos. En primer lugar, impacta negativamente en la capacidad Estatal de llevar adelante políticas públicas en un contexto de caída del crecimiento. Contradice así los postulados keynesianos y la experiencia histórica que indican que en períodos de depresión el gasto debe ser estimulado y no cortado, actuando el Estado como estimulador de la demanda. En segundo lugar, es un ataque a las denominadas “vinculaciones constitucionales” para gastos en salud y educación, que han sido una construcción del sistema legal de protección social del Brasil. En el caso de la educación el artículo 202 de la Constitución de 1988 establece la vinculación de gastos de los diferentes niveles de gobierno (Fagnani, 2017) que es de 18%

²⁵ Entre ellos, los Ministerios de Mujeres, Cultura, Desarrollo Agrario, Igualdad Racial y Derechos Humanos.

²⁶ PT, PDT, Rede, PSOL, PCdoB, PMB.

²⁷ Quedan exceptuados de la contención del gasto las transferencias constitucionales a los Estados subnacionales, los créditos extraordinarios, los gastos de la Justicia electoral y los gastos complementarios del Fundeb, *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação*

de la *Receita Líquida de Impostos* (RLI). En cuanto a la salud la Enmienda Constitucional 86 establecía un porcentaje de la receta corriente líquida que aumentaría de forma escalonada: 13.2% en 2016, 13.7% en 2017, 14.2% en 2018, 14.7% en 2019 y 15% a partir de 2020. En ese sentido, se estima una fuerte reducción de los gastos sociales. Dweck e Rossi (2016) estiman que, hasta 2036 (el período de 20 años que establece la normativa adoptada), el porcentaje de la receta líquida destinada a educación caerá de 18.0% a 11.3% y la de salud de 15 % a 9.3%. En tercer lugar, se menciona que el aumento de los gastos en el sistema previsional (que consiste en derechos adquiridos) hará difícil cumplir con la reducción pretendida.

Tabla 3. Indicadores seleccionados. 2016-2017

	2016	2017
PBI	-3.6	1.0
Consumo familias	-4.3	1.0
Consumo del gobierno	-0.1	-0.6
Formación bruta de capital fijo	-10.3	-2.0
Exportaciones	1.9	1.3
Importaciones	10.3	5.3
Resultado primario gobierno central	-2.5	-1.7
Intereses gobierno central	6.5	6.1
Resultado nominal (consolidado).**	-8.9	-7.8

Fuente: IPEA, BC.

** : Necesidad de financiamiento del gobierno central.

En segundo lugar, la coalición de gobierno impulsó una reforma laboral de tenor liberalizador que echa por tierra una legislación reguladora de las relaciones laborales. La reforma, respaldada por la comunidad empresaria, genera cambios en el modelo político, jurídico y simbólico que reguló las relaciones entre Estado, empresarios y trabajadores durante casi 70 años²⁸. Entre los múltiples cambios que habilita el texto promulgado se habilita la tercerización para cualquier función de la empresa (en legislación particular),

²⁸ Herencia del período varguista, la CLT (Consolidación de las Leyes del Trabajo) fue base para lo que Dos Santos (1979) llamó ciudadanía regulada. La regulación del empleo y la Justicia del Trabajo eran la puerta de entrada a un amplio conjunto de derechos, de diverso alcance en función de las diferentes categorías ocupacionales.

aumenta la jornada de trabajo parcial de 25 a 30 horas (incluyendo la jornada intermitente que no estaba previsto en la legislación anteriormente en vigor), habilita intervalos menores a una hora para almuerzo, permite la extensión de la jornada laboral diaria (supeditado a que la compensación sea durante el mismo mes y que no sea mayor a diez horas), habilita el fraccionamiento de vacaciones en hasta tres períodos (uno de los cuales debe ser de al menos 14 días), acaba con el impuesto sindical obligatorio y, fundamentalmente, permite acuerdos "sobre lo legislado" en una serie de asuntos: duración de la jornada, ajuste de salarios, vacaciones, aguinaldo, banco de horas, participación en lucros y condiciones de trabajo en ambientes de baja y media insalubridad.

El tercer pilar del ajuste conservador es la reforma previsional, promovida con fuerza por la coalición de gobierno como forma de avanzar en el equilibrio de las cuentas. Descartada temporalmente por el gobierno por el amplio rechazo social, la propuesta elimina el derecho a una jubilación sólo por tiempo de servicio, condicionándolo a edades mínimas: 65 años para los hombres y 62 para las mujeres. Los años de contribución obligatoria aumentan de 15 a 25 años. El haber jubilatorio queda supeditado a la cantidad de años de contribución efectiva, siendo necesario 45 para tener derecho a una jubilación integral. La reforma limitaría el derecho de los trabajadores a acceder a una jubilación, en un contexto de alta heterogeneidad estructural.

Junto a las reformas de la previdencia, empleo y el gasto público, el gobierno lanzó un ambicioso programa de privatizaciones con el objetivo de vender o concesionar 57 empresas públicas en las áreas de energía, minería, transportes, saneamiento, recursos naturales e infraestructura. Bajo el eufemismo *Programa de Parecerías de Inversión*, se contempla privatizar la Casa de la Moneda y Electrobrás, entre otras empresas. Al mismo tiempo, Petrobras pierde su posición estratégica en las políticas de exploración de la plataforma petrolera submarina Pre-Sal²⁹. Los sesgos en favor del capital privado y en detrimento de la petrolera estatal son de dos tipos: Por un lado, el gobierno aprobó incentivos fiscales a las petroleras que exploren el Pre-sal; por otro lado, Petrobras no precisa ser incluida en los nuevos bloques de exploración concesionados. El afán privatizador expresa el desinterés de

²⁹ La plataforma submarina del Pre-sal posee amplias reservas de petróleo y gas, algunas comprobadas y otras estimadas. Durante el gobierno Lula fue aprobada la Ley 12351/10, denominada de partilha (partición). La norma establece que la licitación se otorga a la empresa que ofrezca mayor parcela de petróleo excedente al Estado Nacional, además de pagar 15% de royalties y un cargo por la firma de la concesión. Petrobras participaba como operadora en todas las áreas de exploración.

contar con un Estado activo para el desarrollo. De hecho, las empresas que el gobierno busca privatizar no son deficitarias y han sido herramienta de canalización de inversiones, representando aproximadamente 6% de la inversión en capital fijo durante el período de gobierno del PT (DIEESE, 2016).

A pesar de la narrativa que justifica las reformas, la actividad económica profundizó la caída, cayendo 3.8% en 2015 y 3.6% en 2016. Hubo una caída pronunciada de la inversión, tanto en términos nominales, como medida por la variación interanual, con una caída de 10.2% en 2016. La industria tuvo una profundización de la ya de por sí prolongada fase de estancamiento. El consumo tampoco contribuyó al crecimiento, teniendo en cuenta que el consumo de los hogares y del gobierno cayó. Ni siquiera la meta fiscal ha sido alcanzada, producto, en parte, del bajo crecimiento. Los objetivos de equilibrar las cuentas públicas estuvieron lejos de cumplirse. El déficit primario en 2017 fue de R\$ 124 mil millones, equivalente al 1.9% del PBI. Agregado, el déficit nominal ascendió a 8% del producto. La deuda consolidada del gobierno central pasó de 69.9% en 2016 a 74% en 2017 y con previsión de aumento en 2018, a pesar del ajuste fiscal.

En 2017, a pesar de la aprobación de las reformas demandadas por los mercados, el crecimiento fue de apenas 1.04%. La industria creció en 2017, en un número de rubros, en particular, autos, industrias extractivas, equipamientos informáticos, plásticos y alimentos, con caídas en petróleo y biocombustibles, fármacos y minerales no metálicos. La agropecuaria también subió en 2017, 4.32, luego de caer 6.6% en 2016. Los servicios aumentaron 0.02% en 2017, luego de caer 2.7% en 2016. El consumo de las familias creció en el segundo semestre 1.4% con respecto al trimestre anterior y 0.7% con respecto al mismo período de 2016. El tenue crecimiento registrado en 2017 y las expectativas de 2018 son presentadas por la coalición de excepción como el éxito de su programa de ajuste. Explicaciones heterodoxas llaman a la moderación.

En primer lugar, se observa un freno al estancamiento luego de una caída pronunciada y el bajo crecimiento no alcanza a contrarrestar la caída de los años anteriores. En segundo lugar, la expansión se debe a la “excepción intervencionista” de un gobierno neoliberal. De hecho, la expansión del consumo en 2017 debe bastante a la autorización del gobierno de retirar

dinero de las cuentas inactivas del FGTS (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio³⁰). La desaceleración de la inflación, la baja de las tasas de interés y la valorización del real habrían contribuido a la tenue recuperación. Eso no constituye, por el momento, bases sustentables de un modelo de desarrollo. En tercer lugar, el gobierno parece no satisfacer las expectativas de los sectores ortodoxos. De hecho, a pesar de los esfuerzos, a comienzos de 2018 Standard & Poor's rebajó la nota de Brasil por "progresos menores a lo esperado" en las reformas de mercado. En cuarto lugar, las "reformas" impactan sobre los grados de libertad para intervenir sobre la economía. El gobierno desarticuló la estructura de financiamiento a la actividad privada a partir de los bancos públicos.

La situación social, producto de la profunda caída de la actividad, muestra un serio declive de los indicadores. Los niveles de desempleo empeoraron, llegando al 13.4% de la población activa en 2016, 14 millones de personas, aumentando en casi 3 millones en un año. Luego de perderse 1.534.000 empleos en 2015 y 1.326.000 en 2016, en 2017 se crearon poco más de 20.000. Actualmente (maio de 2018) se encuentra en 11.87%, afectado a 13 millones de personas, en un contexto de debilitamiento de las redes de protección social. Del total de empleados, apenas 33.32% lo hacen en condición de formalidad, con "carteira assinada"³¹, el 34.33% lo hace por cuenta propia. De hecho, de acuerdo al IBGE, los contribuyentes al sistema previsional cayeron en 1.100.000³². En ese contexto, el gobierno corrigió a la baja la expansión del salario mínimo para 2018, que aumentó en 2017 por debajo de la inflación, cortó planes sociales (en particular, el Bolsa Familia³³ y el Beneficio de Prestación Continuada³⁴) y autorizó aumentos de los servicios públicos (electricidad, gas, incluyendo embazado), lo que impactó en los sectores más vulnerables.

³⁰ Instituido por Ley 5.107/66, consiste en una obligación del empleador que debe depositar el equivalente a 8% del salario.

³¹ Se refiere a los trabajadores registrados, que cuentan con Cédula de Trabajo.

³² Ver: O Globo. Previdência perdeu 1,1 milhão de contribuintes em 2017, aponta IBGE. Acceso: 14 jun. 2018. Disponible en: <https://glo.bo/2nwMR3e>.

³³ En el programa Bolsa Familia se cortaron 1.100.000 beneficios.

³⁴ El Beneficio de Prestación Continua es una pensión asistencial para las personas sin los requisitos para acceder a una jubilación por años de contribución. El gobierno buscó elevar de 65 a 70 años la edad mínima para acceder a la prestación, aunque finalmente fue fijado en 68 años (Fagnani, 2017). Al mismo tiempo, los aumentos en el valor de la prestación quedaron por debajo de la inflación.

IV. Conclusión

En este artículo intentamos analizar la trayectoria del capitalismo brasileño durante las administraciones desarrollistas y la ruptura institucional y la implementación de un programa ortodoxo. Desde la llegada al poder de la coalición liderada por el PT, hubo un esfuerzo deliberado de recuperar el legado desarrollista, aumentando la intervención económica del Estado por medio de la expansión del gasto, financiamiento a las actividades productivas y expansión de la demanda agregada. Durante ese período se pueden identificar diferentes coaliciones en varios temas, contextos y participantes. Así, hubo coaliciones relativamente amplias del tipo *win-win* en algunos períodos, en particular durante las administraciones Lula, y otras más difíciles de implementar por el hecho de intentar imponer pérdidas a algún grupo social. Pese a los números positivos de las gestiones de Lula, la gestión se fue moldando de modo de no alterar los pilares del Plano Real, en un delicado equilibrio entre cambio y continuidad. En ese contexto, el imperativo de no superar los límites de la “responsabilidad” de la política macroeconómica acabó definiendo límites a las políticas de intervención pública.

El mayor intervencionismo del gobierno Lula encontró así límites en la conformación de un modelo de “conciliación” entre Estado y demandas del empresariado. La política rígida de metas de inflación, matizada con la gramática de que las personas en situación de pobreza tienen a ser más perjudicados en períodos de alta inflación (Erber, 2011), representó una sustancial transferencia de recursos al capital financiero que impidió profundizar una política de cambio estructural. La presidenta Rousseff intentó ampliar la intervención estatal de modo de “gobernar el mercado”, generando una ruptura de la alianza tácita, escasamente estructurada, de las diferentes fracciones del capital con el Estado. La convergencia de objetivos entre las fracciones del empresariado reticentes a la intervención pública y partidos de centro y derecha llevó a cabo un proceso de juicio político de dudosa legalidad. Desgastada por las reformas que no tuvieron el impacto esperado, la presidenta Rousseff fue destituida sin el respaldo de una coalición de soporte.

La coalición surgida de la ruptura institucional, a pesar de no ser homogénea, fue efectiva en la convergencia de sus objetivos. Los sectores concentrados del agrobusiness, el capital financiero y la industria expresaron de común acuerdo demandas de reducir el tamaño del Estado, la carga fiscal y reformas las leyes de regulación laboral. Las demandas fueron

tomadas como propias por el gobierno Temer. Desde el primer momento, una política de reversión de los pilares desarrollistas, con una clara orientación ortodoxa: ajuste fiscal, corte de gastos públicos, desmantelamiento de gastos sociales, reforma de flexibilización laboral e intento de reforma del sistema previsional. Los economistas de la coalición gobernante, de cuño ortodoxo, plantean que el aumento de la confianza de los empresarios llevará a potenciar la inversión. Los resultados económicos y sociales han sido, hasta el momento, refractarios a ese planteo.

La historia reciente del Brasil, presentada aquí en base a hechos estilizados, confirmaría la importancia de contar con coaliciones de apoyo amplio a las políticas de transformación productiva. Las coaliciones lideradas por el PT intentaron conformar un Estado desarrollista, con mayor éxito en ampliar la demanda agregada, pero con poder limitado para reformar la estructura económica. El fracaso del intento industrialista de la presidenta Rousseff llama a repensar el poder del Estado para gobernar el mercado, disciplinando el capital. En ese sentido, es necesario profundizar el análisis sobre las condiciones necesarias para crear coaliciones desarrollistas. La consolidación de una alianza conservadora, surgida de la irregular ruptura institucional, en un contexto de aquiescencia de los sectores populares y de fortalecimiento de las comunidades epistémicas que bregan por una economía abierta, no parecen el mejor contexto para opciones intervencionistas. De hecho, los sectores ortodoxos han ganado espacio en casi toda América Latina. El espacio para las ideas y comunidades epistémicas que bregan por alternativas desarrollistas puede parecer acotado. Pero como expresó Gerschenkron (1968) las crisis pueden llevar a diferentes respuestas nacionales. Como en otros momentos de la historia, el pesimismo de la razón obliga a agudizar el optimismo de la voluntad.

Bibliografía

AMICO, F. Argentina, Brasil y México, una nota comparativa sobre las estrategias de desarrollo en tiempos recientes, *UFRJ-IE-PPGE, mimeo, Rio de Janeiro, Marzo, 2016.*

BARBOSA. N. Dez anos de política econômica. In Sader. E. (org.). *Dez anos de governos pósneoliberais no Brasil: Lula e Dilma.* São Paulo: Boitempo, 2013.

BARBOSA. N. O desafio macroeconômico de 2015-2018. *Revista de Economia Política*, v. 35. n. 3. p. 403-425, julho setembro-2015.

BIELSCHOWSKY. R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade.* Campinas, v. 21. número especial, p. 729-747. dezembro de 2012.

BICHIR. R. Capacidades Estatais Para a Implementação de Programas de Transferência de Renda: Os Casos de Brasil, Argentina e África do Sul. *Textos para Discussão 2032.* Brasília: IPEA, 2015.

BOITO Jr. A. A burguesia brasileira no governo Lula. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires, 2009.

BOSCHI. R. *Variedades de capitalismo. política e desenvolvimento na América Latina.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

BOSCHI. R.; GAITÁN. F. Intervencionismo estatal y políticas de desarrollo en América Latina. In: VI ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. Campinas: ABCP, 2008.

BOSCHI. R.; GAITÁN. F. Novo Desenvolvimentismo. In: LEAL IVO. A. (Org.). *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social.* Annablume, p. 325-329, 2013.

BRAUTIGAM, D. RAKNER, L.. & TAYLOR. S. Business Associations and Growth Coalitions in Sub-Saharan Africa. *Journal of Modern African Studies.* v. 40. n. 4. p. 519-547. 2002.

BRESSER-PEREIRA. L. C.; OREIRO. J. L. E MARCONI. N. *Macroeconomia Desenvolvimentista. Teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo.* São Paulo: Elsevier, 2016.

BRESSER-PEREIRA. L. C. Empresários, o governo do PT e o Desenvolvimentismo. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, pp. 21-29. Setembro de 2013.

BRESSER-PEREIRA. L. C. “Estado y Mercado en el Nuevo Desarrollismo”. *Nueva Sociedad*, n. 210, pp. 110-125. Julio-Agosto de 2007.

BRUNO. M. e CAFFE. R. Crecimiento. Distribuição e acumulação de capital numa economia financeirizada: uma análise dos limites estruturais ao desenvolvimento brasileiro. 30 Encontro ANPOCS. Outubro 2014.

CAGNIN. R.. MAGALHÃES PRATES. D; DE FREITAS. M. C e NOVAIS. L. F. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011-2012). *Novos Estudos* n. 97. pp. 169-185. Novembro 2013.

CEPAL. Medidas de política implementadas en América Latina y el Caribe ante las adversidades de la economía internacional. 2008-2012. Santiago de Chile: Edición de las Naciones Unidas, 2012.

CONTEC. Lucros dos Bancos: síntese comparativa nos últimos três governos. Brasília: Contag. 2014.

COSTA PINTO. E.; GUEDES PINTO, J. P; BARULO, G.; SCHONERWAL, C. y NOGUEIRA. A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco de poder e crise. PD 004. Instituto de Economia UNICAMP, 2016.

DE PAULA. L. F.; MODENESI. A. M.; PIRES. M. C. The tale of the contagion of two crises and policy responses in Brazil: a case of (Keynesian) policy coordination?. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 37, n. 3, pp. 408-435, 2015.

DE PAULA. L. F. “Repensando o Desenvolvimentismo”. In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 47-58. Julio-septembro de 2007.

DE TONI. J. *10 anos de política industrial: Balanço e perspectivas*. Brasília: ABDI. 2015.

DI CAPRIO. A. Introduction: The Role of Elites in Economic Development. In: Alice H. Amsden. Alisa Di Caprio and James A. Robinson (eds.). *The Role of Elites in Economic Development*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

DIEESE. *Nota Técnica* N. 189. Brasília: DIEESE, 2018.

DINIZ. E.; BOSCHI. R. *A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: Editora UMFG, 2007.

DINIZ. E. & BOSCHI. R. Strategic elites and economic outlooks in Brazil. paper apresentado ao Congresso LASA. São Francisco. Maio de 2011.

DINIZ. E. O Pós-Consenso de Washington: Globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: Diniz. E. (org). *Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DINIZ. E. & GAITÁN. F. *Repensando o Desenvolvimentismo: Estado. Instituições e a construção de uma agenda de desenvolvimento para o século XXI*. Curitiba: Hucitec, 2016.

- DINIZ OLIVEIRA. T. Determinantes da retomada do crescimento do governo Lula: Interpretação do modelo de crescimento com equidade. *Revista Debate Econômico*. v. 3. n. 2. Jul-dez. 2015.
- DOWBOR. L. Resgatando o potencial financeiro do Brasil. Outubro de 2015. In: <http://dowbor.org/2016/08/ladislau-dowbor-resgatando-o-potencial-financeiro-do-pais-versao-atualizada-em-04082016-agosto-2016-47p.html/>
- ERBER. F. As Convenções sobre Desenvolvimento no Governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*. v. 31. nº 1 (121). p. 31-55. Janeiro-março de 2011.
- GAITAN. F. & BOSCHI. R. (2015). Estado. Atores Predominantes e Coalizões para o Desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. *Texto para Discussão* 2098. Brasília: IPEA, 2015.
- GAITÁN. F. & BOSCHI. R. Elites, coalizões e desenvolvimento. Análise sobre a trajetória recente do Brasil. *Desenvolvimento em Debate*, v. 4, n. 2, 2016.
- GONÇALVES. R. Governo Lula e Nacional-desenvolvimentismo às avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. n. 31. p. 5-30, 2012.
- IANONI. M. Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático. *Revista de Economia Política*. São Paulo. v. 33. n. 4. Out. /dez. 2013.
- IANONI. M. Estado e coalizão desenvolvimentista no Brasil no ciclo pós-neoliberal. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. 9. Brasília: ABCP. ago. 2014.
- IPEA. Comunicado n. 155 A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. 25 de setembro de 2012.
- IPEA. *Carta de Conjuntura*. N. 38. Primer semestre, 2018.
- LAWS. E. Political settlements, elite pacts and governments of National Unity. *Background paper n. 10. Developmental Leadership Program*, 2012.
- LEFTWICH. A.; HOGG. S. The case for leadership and the primacy of politics in building effective states, institutions and governance for sustainable growth and social development. Birmingham: *Background Paper*. n. 5. DLP. 2011.
- LEFTWICH. A. “Bringing the Agency Back in: Politics and Human Agency in Building Institutions.” *DLP Research Paper* 06. Synthesis and Overview Report of Phase One of the Leaders, Elites and Coalitions Research Programme, 2009.

- LEFTWICH. A. & LAWS. E. “Riker in the Tropics: The Theory of Political Coalitions (1962) and the Politics of Change in Developing Countries”. *Concept Paper 02*. The Development Leadership Program, 2012.
- LEFTWICH. A. & WHEELER. C. “Politics. Leadership and Coalitions in Development: Findings. Insights and Guidance from the DLP’s first Research and Policy Workshop. Frankfurt 10-11 March. 2011.” Research and Policy Workshop Report. The Development Leadership Program, 2011.
- MELLO. G. Diagnóstico dos governos Dilma Rousseff: Do industrialismo à virada do neoliberalismo. XXI Encontro Nacional de Economia Política. Sociedade Brasileira de Economia Política. São Bernardo do Campo, 2016.
- MINELLA. A. C. Maiores bancos privados no Brasil: um perfil econômico e sociopolítico. *Sociologias*. Porto Alegre. ano 9, nº 18, pp. 100-125. Jul./dez. 2007.
- MORAES. W. Mudanças recentes na legislação trabalhista na América Latina em meio a continuidades: os casos de Brasil e Argentina. In: GAITAN. F.; DEL RIO. A. (Orgs.). *Instituições. política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI*. Curitiba: CRV, 2013.
- NOGUEIRA DA COSTA. F. O mapa da riqueza do Brasil. 2015. In: <http://jornalgggn.com.br/noticia/o-mapa-da-riqueza-no-brasil-por-fernando-nogueira-da-costa>.
- PAES DE BARROS. R. Sobre a evolução recente da pobreza e a desigualdade no Brasil. Brasília: IPEA, 2009.
- PALAZZO DIAZ. R. Organização e posicionamento político dos bancos no governo Lula. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP para obtenção do título de mestre em Ciência Política, 2012.
- COSTA PINTO. C.; GUEDES PINTO. J.; BARUCO. G.; SALVDJAM. A.; BALANCO. P.; SCHONERWALD. C. & NOGUEIRA. I. A economia política dos governos Dilma: acumulação. bloco no poder e crise. *Texto para Discussão*, N. 4. IE-UERJ, 2016.
- RECEITA FEDERAL (2016). *Desoneração da Folha de Pagamento*. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/renuncia-fiscal-setorial>
- SALLUM JR. B. O Brasil sob Cardoso. neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 23-47. São Paulo. Out. 1999.
- SERRANO. F. & MELIN. L. E. Aspectos políticos do desemprego: A guinada neoliberal no Brasil. *Crítica Marxista*, n. 1. enero-febrero. Fondazione Luigi Longo. 2017.

SERRANO. F.; SUMMA. R. “A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011”. In: Earp. F. S.; Bastian. E.; Modenesi. A. M. *Como vai o Brasil?* Rio de Janeiro, 2013.

SERRANO. F. & SUMMA. R. Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileira de 2011 a 2014. Center for Economic Policy Research. Agosto de 2015.

SICSÚ. J. & MICHEL. R. Porque Novo Desenvolvimentismo. *Jornal dos Economistas*, n. 186, p. 3-5. Janeiro 2005.

SINGER. A. Cutucando onças com varas curtas. O ensaio desenvolvimentista do primeiro mandato de Dilma Rousseff. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 102, p. 43-71, 2015.

SINGER. A. *Os sentidos do lulismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TANAKA. M. “En busca del eslabón perdido: coaliciones sociales y procesos políticos en el desarrollo territorial rural”. *Documento de Trabajo* Nº 111. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: Rimisp, 2012.

TEIXEIRA. C. & MONTANI MARTINS. N. Política fiscal e a desaceleração da economia brasileira no governo Dilma (2010-2012). *Texto para Discussão* 013/2013. Instituto de Economia da UFRJ.

VAN WYK. J. A. Cadres. Capitalists. Elites and Coalitions. The ANC. Business and Development in South Africa. *The Nordic African Institute Discussion Paper* Nº 46, 2009.

WHITFIELD. Lindsay & THERKILDSEN Ole. What Drives States to Support the Development of Productive Sectors? Strategies ruling elites pursue for political survival and their policy implications. *DIIS (Danish Institute for International Studies) Working Paper* 15. 2011

ZALANGA. S. Ruling Elite Coalitions and State Bureaucratic Capacity: Accounting for Developmental and Predatory States in Malaysia and Nigeria. Mimeo, 2015.