

Política exterior y desarrollo: Brasil en el (¿Nuevo?) Orden Mundial*

Luiz Augusto E. Faria**

*Analizando esta cadena hereditaria
Me quiero librar de esta situación precaria
Donde el rico cada vez queda más rico y el pobre cada vez queda más pobre
Y el motivo todo el mundo ya lo conoce
Es que el de la cima sube y el de abajo baja.*

As Meninas, Xibom bombom

Introducción

La emergencia del nacionalismo parece ser la característica más significativa de comienzos de este siglo y está reorientando el cambio de diseño del orden internacional en el presente. Lo que en cierto momento se imaginó a la caída de la Unión Soviética como el fin del mundo bipolar, y que abría una perspectiva de mayor cooperación y descentralización del poder en las relaciones internacionales, fue superado por la actitud de Estados Unidos en busca de la reafirmación de su hegemonía en el escenario mundial. A partir de los atentados del 11 de septiembre y sus desdoblamientos en las invasiones de Afganistán y de Irak, hubo una inflexión en la postura estadounidense en un sentido todavía más unilateral, provocando una reacción afirmativa de los intereses nacionales por parte de un gran número de

* Traducción de Eduardo Madrid, Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales IDEHESI, Unidad Ejecutora en Red, CONICET-UBA.

** Economista de la Fundação de Economia e Estatística, FEE. Profesor del Departamento de Economía de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre.

estados que no se sienten contemplados o se ven en franca oposición a la estrategia estadounidense. Otros dos fenómenos vienen a completar la complejidad de este cuadro. Por un lado, el incremento de la disputa por las fuentes de energía no renovables, como petróleo y gas, cuyo horizonte de aprovechamiento de las reservas existentes se viene revelando preocupante. Y, por otro lado, el crecimiento acelerado de las grandes economías de los países emergentes, en especial China e India.¹ Tanto el deseo de preservar el crecimiento como de garantizar el abastecimiento de la energía necesaria, factores de legitimidad de los gobernantes, llevan a una imperiosa afirmación del interés nacional. En este sentido, la perspectiva de construcción de un orden mundial multipolar nace no tanto de la erosión de la soberanía de los estados nacionales, sino de su afirmación, porque del crecimiento del poder de los estados que ya son o vienen a transformarse en competidores de Estados Unidos, es que se puede esperar un cambio del perfil unilateral del orden mundial prevaleciente desde el afianzamiento de la hegemonía estadounidense al finalizar la guerra fría.

Este trabajo tiene como objetivo investigar la posición de Brasil en este nuevo contexto de transición de las relaciones internacionales. Por lo tanto, en la primera parte se va a analizar la política exterior brasileña reciente, que si bien por un lado reafirma una característica histórica pendular, en que se sucedieron períodos de alineamiento casi automático con Estados Unidos y períodos de independencia, desde 2003 viene adoptando tanto una posición de autonomía como una actitud más osada en la afirmación de lo que entiende como interés nacional. En la segunda parte se hará una breve reconstrucción del desarrollo capitalista brasileño, sus principales características instauradas por el proceso de industrialización iniciado en los años 30, como sus resultados: aumento de las desigualdades sociales y la imposibilidad de reducir la pobreza de manera más significativa. La crisis de los años 80 y la adopción del neoliberalismo desde 1990 serán estudiados en la medida que representan el principal condicionante de la situación actual. Finalmente, serán discutidos los principales conflictos sociales que ese patrón de desarrollo desigual y excluyente provocó, y los intereses y alternativas que las diferentes fuerzas sociales autóctonas participantes en el proceso histórico brasileño disputan en el ámbito de la lucha política.

Brasil y el Orden Mundial.

Desde los años 80, la posición de Brasil en el orden internacional está en transformación en razón de una dinámica que tiene dos determinantes fundamentales. La primera de ellas, en una perspectiva que se podría decir de adentro hacia fuera, fue la crisis establecida con el fin del ciclo de desarrollo iniciado en la década de

1 Entre las grandes economías emergentes, conocidas por las siglas BRICs (Brasil-Rusia-India-China), el objeto de este trabajo, el Brasil, representa una excepción en la medida que viene creciendo, hace 25 años, por debajo del promedio mundial.

1930, basado en la industrialización por sustitución de importaciones, y cuyo agotamiento fue precipitado por la imposibilidad de mantener los compromisos para cumplir con los pagos de la deuda externa, contraída justamente para financiar su última etapa.² La segunda determinante, correspondiente a la perspectiva de afuera hacia dentro, resultó marcada por el proceso de afianzamiento de la hegemonía norteamericana instaurada por la administración Reagan a comienzos de los '80. Como lo ha demostrado Tavares (1985), a partir de un doble movimiento en los planos militar y financiero, Estados Unidos logró la reafirmación del poder del dólar y del capital financiero de Wall Street y del liderazgo de su burguesía sobre las clases dominantes de los demás países de la OCDE, al mismo tiempo en que, acelerando la carrera armamentista en el proceso de la llamada segunda guerra fría, alcanzaron la virtual parálisis del "enemigo comunista" y, finalmente, su capitulación, materializada en la extinción de la Unión Soviética después de la caída del Muro de Berlín.

En la medida en que la hegemonía estadounidense fue consolidando su posición con el éxito de esos dos movimientos, la confrontación con América latina, resultante de no poder solucionar el default de las deudas externas, pasó a recibir una atención específica, una vez que el Club de París, comité asesor de los bancos acreedores, no logró acuerdos en las negociaciones con los gobiernos de la región. Fue en ese contexto que, a fines de los 80, el entonces secretario del Tesoro, Nicholas Brady, logró la adhesión de buena parte de los deudores a su plan de reestructuración de la deuda, el primer paso en la dirección de un cambio en la inserción internacional de los países de la región y que se tornaría más clara con la conversión al neoliberalismo de los gobiernos del continente. En consecuencia, la adopción de planes de estabilización basados en alguna forma de anclaje cambiario, la promoción de la apertura comercial y financiera combinada a un conjunto de reformas estructurales con miras a la privatización y desregulación de la economía, y al desmontaje de los principales instrumentos con que los estados conducirían el proceso de desarrollo, completaron un cuadro de profundas transformaciones de las instituciones sociales de acuerdo con el llamado Consenso de Washington.³ El resultado fue la continuidad del estancamiento económico iniciado con la crisis de 1981, no solo inducida por la inflación elevada y la crisis fiscal, sino también por un ambiente desestimulante de la inversión en razón de la contracción del gasto público en infraestructura, de la tasa de interés extremadamente elevada y de la apreciación de la moneda nacional. La herencia de ese período para Brasil es de un país que, después de haber tenido una de las mayores tasas de crecimiento del mundo

2 Véase parte 3, más adelante.

3 La expresión es del economista John Williamson e indica un conjunto de medidas de política económica recomendadas por el gobierno de Estados Unidos y por el FMI para ser adoptadas por América latina desde fines de la década de 1980 (Williamson, Kuczynski, 2003).

durante la mayor parte del siglo XX, cerca del 7% anual, completa 25 años de bajo crecimiento, con un promedio de 2,3% entre 1981 y 2005.

Los gobiernos neoliberales que siguieron las directivas emanadas del FMI y de Estados Unidos, aplicando las recomendaciones del Consenso de Washington, pasaron a dirigir casi la totalidad de los países de la región desde mediados de los años 80, y encontraron un ambiente propicio para implementar sus propuestas tanto en razón de la crisis económica como, en algunos países, de la herencia del llamado fascismo de mercado impuesto por los economistas monetaristas que sirvieron a las dictaduras militares aún en los años 70, como los casos de Chile y de la Argentina. El deterioro de los indicadores sociales de la región, con el crecimiento de la pobreza, la concentración de los ingresos, el aumento del desempleo y de la exclusión social, terminaron por provocar una ola de insatisfacción que sacudió el continente desde comienzos del nuevo siglo, llevando al desmoronamiento de las fuerzas políticas neoliberales y al ascenso de nuevos gobiernos que buscan, en diferentes grados, romper con la hegemonía del pensamiento único. Estas tentativas necesitaron hacer frente a la oposición interna de la mayoría de la clase dominante, cuya adhesión al neoliberalismo sigue predominando, así como luchar contra el veto estadounidense a cualquier alternativa más autónoma, y un ejemplo de ello es el clima de permanente tensión con relación al gobierno bolivariano de Venezuela.

El proceso político que condujo al poder a gobernantes surgidos de los movimientos populares y de los partidos de izquierda fue provocado por el creciente descontento con el aumento de la exclusión y de la pobreza, frutos del modelo neoliberal, y se consolidó mediante la conformación de un sentimiento favorable a una vía alternativa. Esta alternativa comenzó a esbozarse en la propuesta de una recuperación del proyecto desarrollista de crecimiento acelerado, esta vez potenciado por el imperativo de la equidad, y por la conciencia de que esa alternativa no puede ser realizada por cada nación de manera aislada. Una precondition necesaria sería la integración socioeconómica de América del Sur, la cual ha movilizizado los esfuerzos diplomáticos de esos nuevos gobiernos, que buscan fortalecer el Mercosur y lo amplían en la dirección de una Comunidad Sudamericana de Naciones, nuevo espacio de un proyecto de desarrollo compartido.

El proceso de integración regional responde a un movimiento más general de transformación de la dimensión espacial de los sistemas económicos, donde la continuidad de la acumulación del capital exige una ampliación de los mercados más allá de las fronteras de los estados nacionales, y que se traduce en dos movimientos: una internacionalización de los capitales y la formación de bloques económicos continentales (Faria, 1988-2004). En Sudamérica, ese proceso tuvo dos puntos de partida, la Comunidad Andina y el Mercosur, además de contar con un espacio de articulaciones diplomáticas que es la Asociación Latinoamericana de Desarrollo e Integración (ALADI). El bloque de países andinos se encuentra en una crisis profunda, en la medida que algunos de sus miembros han firmado tratados bilaterales de libre comercio con Estados Unidos, motivo del reciente abandono

del pacto por parte de Venezuela al decidir formalizar su adhesión al Mercosur. De manera diferente, a veces lentamente y otras zigzagueante, la unión aduanera entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay continúa su curso, habiendo sido capaz de sobrevivir a las crisis brasileña de 1999 y argentina de 2001, alcanzando nuevo impulso con la aproximación de otros socios, dado que además de Venezuela, en proceso de adhesión plena, Bolivia y Chile también participan de manera parcial.

Desde su origen, mediante el proceso de aproximación entre Brasil y Argentina en 1986, el bloque del Cono Sur viene enfrentando una fuerte oposición de Estados Unidos que, además de las presiones diplomáticas y de la tentativa de aislamiento, lanzó la propuesta de un área de libre comercio de las Américas, el ALCA, una iniciativa que, de ser concretada, generaría la desaparición de la unión aduanera sudamericana, pues ésta iría inexorablemente a diluirse con la virtual eliminación de su instrumento más efectivo, el arancel externo común. Los gobiernos de la región perciben en la consolidación del Mercosur una necesidad, ya sea para ganar competitividad en el mercado mundial, o para promover el llamado desarrollo compartido, y por esa razón fueron los principales responsables de la parálisis de las negociaciones del ALCA, después del *impasse* de la Cumbre de Mar del Plata de fines de 2005. En aquella ocasión, el Mercosur y Venezuela exigieron el cumplimiento del tema de acceso al mercado a la delegación de Estados Unidos, que no tenía órdenes de ceder, llevando las tratativas al estancamiento.

Como recuerda Amado Cervo (2005), el tema del comercio exterior es la explicación de claras diferencias entre los países sudamericanos. Por un lado, el grupo de los países industrializados, que agrupa a la Argentina, Brasil y Venezuela, para quienes la integración es la condición necesaria para la continuidad de su desarrollo y la garantía de una mayor autonomía y, por otro lado, los países más pequeños, cuyas economías son poco más que primario-exportadoras, fácilmente seducibles por una propuesta de tratamiento comercial diferenciado por parte de Estados Unidos, como son los casos de Chile y Ecuador. Como consecuencia de esta situación, el interés de Brasil y de sus socios sudamericanos es avanzar lo antes posible en dirección hacia la integración continental para asegurar el mayor número de aliados posibles, movimiento generador de tensiones en sus relaciones con Estados Unidos.

De la misma manera, el interés brasileño también intenta generar una alteración del orden internacional en el sentido de construir un mundo multipolar donde los espacios de negociación para la periferia sean mayores. Por la tradición diplomática del país, el camino buscado es el de la negociación, sin desafiar nunca directamente al poder estadounidense. Esta postura proviene de lo que denomino el carácter pendular que orienta la política exterior brasileña desde hace más de 60 años, oscilando entre un estrecho alineamiento con Estados Unidos o una posición autónoma. Durante todo el período se sucedieron fases de autonomía y alineamiento. En el presente, se vive una etapa de independencia, sucesora de uno de los movimientos de más estrecho alineamiento a los designios estadounidenses

cuando, durante los años 90 y bajo la presidencia de F.H. Cardoso, el Brasil cumplió un papel inherente propio a quienes adhirieron al modelo neoliberal.

La actual etapa de autonomía de la política exterior brasileña persigue, por un lado, objetivos con mayor determinación que contribuyen a la realización de los intereses nacionales, y por otro lado, no pretende asumir una posición de desafío a la hegemonía estadounidense. El péndulo no se sustenta en sus situaciones extremas, transitando casi todo el tiempo por un estado intermedio. La posición brasileña, tal como fue presentada por el embajador José M. Bustani (2004), supone que la jerarquía mundial está sujeta a cambios, y que ningún poder hegemónico o imperial puede asegurar el equilibrio de un orden internacional: en su opinión, la estabilidad bajo hegemonía sería un mito. En ese sentido es que el país estableció su estrategia, fundamentada en cuatro líneas de acción: primero, la prioridad de la integración de Sudamérica a partir del Mercosur; segundo, la alianza con los grandes países en desarrollo, como China, India y África del Sur; tercero, el reconocimiento de vínculos especiales con África y la ampliación del diálogo con el mundo árabe; y cuarto, las negociaciones con las naciones desarrolladas con miras al acceso a mercados, inversiones y tecnología.

Si la rigidez jerárquica del sistema internacional es un mito, la política exterior brasileña no tendría por qué constituirse como un desafío a la potencia hegemónica de ese orden inestable, bastaría actuar con clarividencia para aprovechar las oportunidades que se abren. Así, la implementación de las cuatro líneas de acción no tendrían que desarrollarse como un desafío a la hegemonía norteamericana; lo que no quiere decir que eventualmente, no se establezcan conflictos, principalmente en lo que respecta a la integración sudamericana, observado por el *establishment* de Estados Unidos como un proceso antagónico a la preservación de su liderazgo en el continente.⁴

Se percibe aquí una clara diferencia entre la posición brasileña y la de Venezuela bajo el liderazgo de Hugo Chávez. Aún encabezando el gobierno de un partido de izquierda, el presidente Lula jamás adoptaría un discurso antiimperialista semejante al de su aliado venezolano. Esa actitud es coherente con toda una tradición histórica del Brasil, a través de la cual los análisis de clásicos de la sociología brasileña como Raimundo Faoro (2001), identificaron la recurrencia de un fenómeno que llamaron conciliación de las élites. Mediante este proceso, siempre se produjeron cambios sin que los intereses populares fuesen contemplados más que marginalmente, preservándose las estructuras de dominación social.⁵ El Partido

4 Esa desconfianza estadounidense no tiene como base una evaluación de los designios de las fuerzas políticas que promueve la integración sudamericana, pero sí únicamente la consideración de sus intereses inmediatos. Una ruptura con el vecino del norte no es la alternativa considerada para ningún país de la región, inclusive para la Venezuela bolivariana.

5 Un fenómeno semejante fue identificado por Gramsci en su análisis de la sociedad italiana en el proceso que llamó "resurgimiento". En la literatura, el mismo fenómeno fue descripto por Lampedusa en su clásico *El gatopardo*.

de los Trabajadores, al llegar al poder mediante la elección de Lula en 2002, evitó, paulatinamente, romper con el modelo anterior, optando por preservar tanto los intereses del capital financiero como los lazos de dependencia con Estados Unidos, asumiendo una posición de continuidad con las políticas de estado, con cambios apenas visibles. Esta posición del nuevo gobierno había sido negociada en Washington aún antes de su posesión. En consecuencia, el continuismo en el sentido de mantener la orientación neoliberal y la frustración de las fuerzas sociales que lo habían apoyado, se revelaron con toda claridad.

El capitalismo brasileño

El tipo de desarrollo seguido por Brasil, y también por casi toda América Latina en la segunda mitad del siglo XX, puede ser considerado una consecuencia de la crisis del modelo primario exportador vigente desde mediados del siglo XIX. En aquel modelo, un conjunto de economías de la región llegó a alcanzar un nivel elevado de ingreso *per cápita*, resultado del crecimiento acelerado propiciado por su relación con el centro del sistema internacional de entonces, Inglaterra, sustentado en el suministro de alimentos e insumos para su industria. A partir de los años 20, el modelo se agotó al mismo tiempo en que la hegemonía británica vivía su etapa final. La Gran Depresión y después la segunda guerra mundial abrieron la posibilidad de un camino alternativo, a través del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, iniciado como reacción al drástico retroceso del mercado internacional. Al mismo tiempo, con el ascenso de Estados Unidos a la posición hegemónica al finalizar el conflicto, se abre espacio a un nuevo patrón de inserción externa en la región. La exportación de capital y la consecuente penetración de sus empresas en las economías, tanto de los demás países desarrollados como de la periferia, definieron la nueva modalidad hegemónica implementada por aquel país. A diferencia de la británica, la hegemonía estadounidense estuvo más fundamentada en la penetración y dominación de los mercados de las economías centrales y de la periferia a través de sus empresas transnacionales, que en el dominio de los flujos comerciales propiamente dichos (Arrighi, 1996).

El nuevo orden internacional le va a dar la oportunidad al masivo ingreso de la inversión extranjera en América latina, importante contribución al proceso de crecimiento acelerado mediante el cual el continente acompañó la llamada "edad de oro" del capitalismo en el período. A raíz de esto, el capital extranjero pasaría a controlar buena parte de la nueva estructura productiva en construcción. Reflexionando sobre ese fenómeno del dominio de las empresas extranjeras sobre la industrialización latinoamericana, Celso Furtado propuso una decisiva pregunta. «Siendo así, ¿hasta qué punto es adecuado utilizar el concepto de sistema económico nacional en el análisis de tales economías?» (Furtado, 2003: 51).

En el plano sociológico, esa característica del desarrollo económico produjo un resultado peculiar en la formación de clase de la burguesía nacional, toda vez

que una parte considerable de sus miembros pasó a estar constituida por administradores de capitales de origen extranjero, quienes, inclusive, siempre ocuparon puestos de dirección en las organizaciones de la sociedad civil representativas del empresariado nacional. Como ya fuera señalado correctamente en las reflexiones de la tradición marxista latinoamericana (véase Cardoso, 1995), fue creada una nueva modalidad de dependencia en reemplazo de la antigua subordinación a los movimientos cíclicos del mercado mundial de bienes primarios: *el desarrollo asociado*. Esta nueva dependencia tiene como fundamento el hecho de que los centros de decisión sobre los rumbos de la economía mundial están sometidos a directrices emanadas de los países centrales, en virtud de la dominación de las empresas transnacionales sobre el núcleo dinámico de esas economías, en una posición que les posibilita el control del proceso de acumulación de capital. El ejemplo más evidente de esa situación está dado por la industria automotriz, pero lo mismo se repite en otros importantes sectores como la química, electrónica o farmacéutica. Las empresas privadas nacionales se mantuvieron en los sectores menos dinámicos, como indumentaria, textil y alimentación o, presentes en las ramas dinámicas, terminaron por ocupar posiciones subordinadas como proveedoras de las empresas extranjeras, como por ejemplo el de la industria metalúrgica productora de autopartes para las ensambladoras de automóviles multinacionales.

Los capitales internacionales dominantes, en su mayoría estadounidenses, apenas encontraron algún contrapeso a su poder económico en la formación del sector productivo estatal, que se concentró en el segmento de insumos e infraestructura, como siderúrgica, petroquímica, energía y comunicaciones. Ese patrón de crecimiento, denominado nacional-desarrollismo, fue descrito en la literatura como sustentado sobre un trípode formado por los capitales nacional, estatal y extranjero (Oliveira, 1977; Tavares, 1972). Coordinado por el estado, teniendo al capital extranjero como protagonista central, y preservando las estructuras sociales excluyentes apenas trasladadas del ambiente rural arcaico hacia la vida urbana moderna, el proceso de modernización conservadora realizó un profundo cambio en la sociedad brasileña. Su efecto más dramático fue un acelerado proceso de urbanización mediante el cual, a lo largo de solo 60 años, el 68% de población, que en 1940 vivía en el campo, se redujo al 18,8% en 2000, según los censos del IBGE.⁶ El gran motor de ese proceso fue la expansión de la industria, que alcanzó tasas próximas al 10% anual en la mayor parte del período. Del mismo modo, en la etapa de la reducción de las tasas de crecimiento en los años 80, la industria representaba el 42,3% del PBI, contra 11,1% del sector agropecuario, mientras que los servicios alcanzaban un registro del 46.6%.⁷

6 El IBGE, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, es el responsable de los censos demográficos, de las estimaciones del producto e ingreso y de las demás estadísticas socioeconómicas citadas en el texto.

7 Esa proporción corresponde al fenómeno descrito en la literatura como "hinchazón del terciario", típico de las economías urbanizadas subdesarrolladas, en razón de que

La crisis y la opción neoliberal de los años 90 modificaron en alguna medida ese panorama, aunque sin llegar a alterar en forma profunda la estructura productiva. En función del bajo crecimiento, de la apertura comercial y financiera, de las privatizaciones y desnacionalizaciones, el desempleo en la industria fue afectado sobremanera, dado que su participación en el PBI se redujo hasta alcanzar el 37,3% en 2006, reducción que fue acompañada también por el sector agropecuario, que cayó al 7,7%. La diferencia fue conquistada por los servicios, cuyo peso representa el 55% del PBI en 2006. El cambio sustancial fue entonces un drástico debilitamiento de la participación del capital estatal, resultado del proceso de privatizaciones que excluyó al estado del sector de comunicaciones que hasta entonces había sido su monopolio, lo mismo sucedió con la siderurgia, la petroquímica, la industria aeronáutica y, en menor grado, con la energía y los transportes.

Este proceso tuvo dos efectos decisivos, el primero de los cuales se refiere a la problemática de la dependencia, una vez que, con la reducción sustancial de la importancia económica del capital de propiedad estatal, el poder de los capitales extranjeros se quedó sin contrapeso. El segundo efecto fue el cambio institucional de los mecanismos de regulación económica, que hasta entonces eran definidos por los agentes estatales presentes en las diversas ramas de la estructura productiva, y que pasaron a seguir criterios privados definiendo metas y métodos de gestión.⁸

El modelo brasileño, de manera aún más acentuada que el de sus vecinos latinoamericanos, se hizo notorio por su característica socialmente excluyente. Esto se manifiesta no solo en una distribución personal del ingreso extremadamente concentrado, donde los índices del país apenas superan a los de algunos pequeños países africanos muy pobres, sino también en la distribución funcional del ingreso, en la cual los ingresos de los trabajadores asalariados representan apenas el 35,6% del ingreso nacional. Esta concentración de los ingresos hace que una parte mayoritaria de la población viva en condiciones de relativa pobreza, lo que se refleja en los datos aportados en la última investigación de presupuestos familiares de los

la oferta de empleo en el sector dinámico industrial no acompaña el crecimiento de la población urbana, parte importante de la cual asume ocupaciones de baja productividad en el segmento de prestación de servicios del mercado de trabajo (Oliveira, 1977).

- 8 Por ejemplo, Eletrobrás, la empresa gubernamental de energía ejecutaba las políticas del sector definidas por el Ministerio de Minería y Energía al cual estaba subordinada. Después de las reformas neoliberales, la regulación pasó a ser realizada por un ente autónomo, la Agencia Nacional de Energía, ANEEL, que define reglas vinculantes para las políticas definidas apenas genéricamente por el ministerio, el cual tiene poca capacidad para influenciar en las empresas que tiene el sector. La misma Eletrobrás, que mantiene una parte todavía importante de la generación y transmisión de energía del país, está condicionada por la normas de carácter mercantil definidas por la ANEEL y que la obligan a comportarse como si fuese privada, guiada exclusivamente por criterios de maximización de las ganancias.

años 2002 y 2003, cuando el 58,5% de las familias tenían un ingreso menor a 400 dólares por mes, mientras que la franja con un ingreso mensual de más de 2.000 dólares abarcaba apenas al 3,6% de las familias.

El resultado de esta situación fue un bajo dinamismo del mercado interno de consumo, cuya ampliación fue apenas consecuencia del proceso de urbanización, el cual, una vez agotado, colocó a la economía brasileña frente a un clásico problema de insuficiencia de demanda efectiva. Este problema resultó agravado por el proceso de endeudamiento externo y crisis fiscal, que redujeron el componente inversión de la demanda, precipitando la crisis y el bajo crecimiento con que la economía viene conviviendo desde 1981.

La desnacionalización y la reducción del papel de la industria, disminuyendo el potencial del núcleo dinámico orientado hacia el mercado interno de la economía brasileña, llevaron a las empresas radicadas en el país a una dinámica de elegir una mejor opción, orientándose hacia el mercado externo. El resultado de esto es que, aunque los índices de crecimiento de las exportaciones llegaron a alcanzar más del 20% anual, su contribución al crecimiento del PBI permanece modesta, asegurando solo mediocres tasas del 2%. Un segundo efecto de las reformas neoliberales y su nuevo patrón de política económica, orientada exclusivamente a la estabilidad monetaria, fue la creación de condiciones para la hegemonía del capital financiero sobre la economía brasileña. La combinación de austeridad fiscal e intereses elevados posibilitó a los rentistas apropiarse de una parte creciente del ingreso nacional, alcanzando una tasa del 30% en 2005 (Bruno, 2006), hecho que se realiza en detrimento del consumo y de la inversión.

El desarrollo económico brasileño y latinoamericano, pese a su extraordinario desempeño en términos de tasas de crecimiento, fue descrito como una construcción interrumpida (Furtado, 1992) o como industrialización trunca (Fajnzylber, 1988), dado que no fue capaz, no solo de reducir significativamente la distancia con relación a los niveles de ingreso y bienestar de los países centrales, sino que no llegó a consolidar un sistema económico con una dinámica endógena relativamente autónoma con relación al sistema mundial.

La sociedad brasileña y sus conflictos

Una sociedad tan desigual, con un grado de exclusión que coloca a cerca de un tercio de sus miembros alejados de cualquier oportunidad de prosperidad, tiene el camino de ascenso social posibilitado por el crecimiento del empleo asalariado estancado desde hace 25 años. Al mismo tiempo convive con un sistema político abierto, con garantías de los derechos civiles y de las libertades democráticas y con elecciones libres, -influenciables por el poder económico y la manipulación del *marketing*-, por lo tanto, no puede dejar de expresar sus contradicciones en conflictos sociales que a veces asumen formas extremadamente agudas.

El primer y más conocido foco de conflictos sociales en Brasil está motivado por la cuestión de la propiedad. Su expresión más conocida es la lucha del Movi-

miento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) por la reforma agraria, una lucha política que viene presentando recurrentemente episodios de extrema violencia. Aunque su peso económico y social sea limitado, dado el grado de urbanización ya referido, es un conflicto de gran expresión política, dado el desproporcionado peso de los terratenientes y de los negocios agrarios en los medios políticos nacionales, y las tácticas del MST con su forma de acción directa y de desobediencia civil, con ocupaciones de propiedades y otros actos de gran repercusión, además de su gran capacidad de movilización, fruto de una disciplinada estructura orgánica con centenas de miles de miembros.

Mientras tanto, hay un segundo tipo de conflicto en torno al problema de la propiedad, que se desarrolla en el ámbito urbano de las grandes ciudades, donde se articulan movimientos de lucha por la vivienda. Estos conflictos, sin embargo, son más episódicos, dado que los movimientos que los conducen tienen un nivel más bajo de organización, aunque el problema social sea mucho mayor, puesto que alrededor del 20% de la población de las regiones metropolitanas vive en villas miserias, en una situación precaria e irregular, sin título de propiedad de sus viviendas y, en consecuencia, sin disponer de infraestructura y servicios públicos urbanos.

El segundo gran foco de conflictos sociales gira en torno a la distribución del ingreso. Las luchas por mejorar los salarios impulsaron el proceso de redemocratización del Brasil, en la medida en que propiciaron la formación de un nuevo movimiento sindical que está en el origen de la construcción del Partido de los Trabajadores. La puja tuvo su raíz en el aumento de la desigualdad que acompañó al crecimiento económico, especialmente durante la dictadura militar.⁹ Durante los años 90, el desempleo, que ya venía creciendo desde la década anterior, además de ampliarse, pasó a sumarse a la onda neoliberal de reformas con miras a la reducción de los derechos de los trabajadores y a la mayor libertad del capital, como así también a las políticas ortodoxas y la reestructuración productiva de las empresas en diversos sectores de la economía, con sus medidas de eliminación de puestos de trabajo y la ampliación de los controles sobre sus empleados, para debilitar fuertemente la organización social. Sólo después de 2003, con un ambiente de menor represión a las luchas sociales, además de cierto crecimiento en la inversión y una mejora en la oferta de puestos de trabajo formales, se interrumpió la caída de los ingresos, reflejándose en una mejoría en la distribución del ingreso entre los trabajadores, según las últimas estadísticas.¹⁰

9 En 1960 el 10% más rico de la población tenía un ingreso 34 veces mayor que el 10% más pobre. Hacia el final de la dictadura, en 1980, esa diferencia subió a 47 veces y, después de la primera década de crisis, creció todavía más, hasta alcanzar impresionantes 78 veces en 1991 (*Estadísticas do século XX*, 2003).

10 La investigación anual de viviendas del IBGE, PNAD, reflejó una reducción del índice de Gini de la concentración de los ingresos de las personas ocupadas, de 0,568 en 2001 a 0,547 en 2004. Este índice ya fue de 0,638 en 1991, el nivel más elevado de la serie.

Al mismo tiempo, se mantuvo la política económica neoliberal, basada en el libre movimiento internacional de los capitales, en los intereses elevados, en la contención de los gastos y de las inversiones públicas, junto a la continuidad de la agenda de reformas contra los intereses del mundo del trabajo y la reestructuración productiva en la industria y en algunos servicios como bancos y comunicaciones. Esto posibilitó el uso abusivo de las modalidades de tercerización y subcontratación de mano de obra, de manera tal que ampliaron el desempleo produciendo el fenómeno de la precarización de los puestos de trabajo remanentes, lo que se tradujo en una acentuada caída del ingreso de los trabajadores desde 1997, hasta alcanzar en 2003 apenas el 51,6% del valor abonado en 1985, tomando como referencia el ingreso promedio pagado en San Pablo, el corazón económico del país.¹¹

La mencionada evolución positiva de la distribución del ingreso, resultó mayor que el crecimiento de las transferencias realizadas por los programas gubernamentales de asistencia y previsión social que de esa pequeña mejoría salarial. El programa de complementación del ingreso para familias en situación de riesgo social (Bolsa Familia), alcanzó en 2006 un universo de 9 millones de familias beneficiarias. Más significativa es todavía la acción de previsión, pues el beneficio, abonado a 24 millones de personas, tiene como piso el valor del salario mínimo, equivalente en 2006 a 153 dólares, en tanto la Bolsa Familia paga, en promedio, 26 dólares por grupo familiar.

Esta cuestión nos lleva al tercer foco de lucha social en Brasil en la actualidad, que es el cuadro de estancamiento económico resultante de la interrupción del patrón de desarrollo anterior y del fracaso de la opción neoliberal en promover un modelo de crecimiento alternativo. La apuesta por la libertad irrestricta a los capitales privados y en una todavía mayor internacionalización de la economía como antesala de un nuevo ciclo de prosperidad no se cumplió. Las razones de esta situación no son difíciles de identificar, están en la inmensa transferencia de ingreso que el orden macroeconómico realiza a favor del capital financiero. A diferencia de los anteriores, el conflicto en torno al desarrollo no opone un alineamiento de clase contra clase. En este caso la burguesía está dividida entre un grupo que tiene su posibilidad de acceso a la plusvalía dependiente del ingreso apropiado a través de la producción –como en el caso de los pequeños y medianos empresarios y hasta de algunos grandes capitales de la industria y el agro– y los capitalistas propiamente dichos, un agrupamiento que reúne a los bancos, grandes empresas del sector productivo y del comercio, y un universo de alrededor de 20 mil familias ricas que tienen una parte importante de su propiedad en forma de capitales líquidos y aplican esas disponibilidades en los mercados financieros, obteniendo las

11 El valor está calculado por la Investigación de Empleo y Desempleo (PED) del DIEESE, institución de estadísticas y estudios socioeconómicos vinculada a los sindicatos de trabajadores.

tasas de interés más altas del mundo ofrecidas por la política monetaria ortodoxa del Banco Central. Se estima que cerca del 70% de esa renta financiera tiene su origen en los pagos de intereses sobre la deuda pública (Pochman, 2004). El peso de esta estrategia rentística ahoga el crecimiento económico del capitalismo brasileño.

En este conflicto, las clases populares tienen intereses próximos a los de los empresarios del sector productivo, en la medida en que cualquier posibilidad de mejora de su situación social, depende de un sustancial crecimiento del empleo, que sólo puede ser alcanzado por la combinación de un crecimiento de la inversión privada y una ampliación de los gastos del gobierno. Por esta razón, la crítica a los efectos del estancamiento de la política macroeconómica neoliberal encuentra gran repercusión. El poder de los intereses financieros, bien posicionados políticamente por el control ejercido sobre el Banco Central y los ministerios de Hacienda y de Planeamiento, con fuerte capacidad de influencia sobre la opinión pública por su presencia en los medios, junto a sus poderosas vinculaciones con los partidos políticos más influyentes, que llegó inclusive a la cooptación de la corriente mayoritaria del propio Partido de los Trabajadores, ha impedido la viabilidad de cualquier alternativa desarrollista.

Conclusión: el estado en el centro de la disputa

Como he referido al inicio del texto, y de manera diferente de lo que una visión apresurada de la mundialización puede hacer creer, el mundo vive un momento de afirmación de los intereses nacionales provocada, justamente, por la incitación a la concurrencia entre naciones que generó la internacionalización capitalista. Esta realidad repone con una fuerza todavía mayor la necesidad del uso del estado por parte de los capitales nacionales que tengan la pretensión de ampliar su espacio en la escena mundial. Según Robert Cox (1999), los requisitos para que una potencia pueda ejercer la hegemonía en el orden mundial abarcan tres elementos necesarios. El primero es el que describe como orden material, y responde tanto por la capacidad militar como por el potencial económico de liderazgo de su estructura productiva. El segundo elemento es ideológico, da cuenta de la capacidad de una nación para inducir al orden mundial a seguir sus valores, haciendo que las demás naciones los compartan. El tercero, un elemento institucional, es la capacidad de la nación para sustentar su liderazgo mediante la influencia que ejerce sobre las instituciones que modelan las relaciones internacionales. Como he referido en otro trabajo, "las posibilidades de esa pretensión hegemónica para lograr éxito dependen, además, de una escala mínima para las dimensiones territoriales y la población de un estado-nación. En esa disputa no hay lugar para los pequeños" (Faria, Ferrari, 2006, p. 14).

En esa disputa, las naciones sudamericanas enfrentan un obstáculo de difícil superación a la ya referida formación trunca de su burguesía nacional. Si esa difi-

cultad se ha manifestado durante el proceso de industrialización, que se caracterizó por una internacionalización de sus estructuras productivas y el consecuente mantenimiento de la relación de dependencia, la crisis de aquel modelo y la adhesión voluntaria al neoliberalismo del Consenso de Washington, reducirán todavía más la capacidad de la burguesía nacional para dirigir un proceso de desarrollo autónomo con miras a ampliar su espacio en el orden mundial. El sujeto de ese proceso es, hoy, una incógnita de la historia.¹²

Quien quiera que sea este sujeto, necesitará enfrentar la tarea de fortalecer al estado nacional, la cual requerirá abordar tres temas cuya solución deberá darse en un contexto de fuerte lucha política. El primero de ellos es la reforma tributaria, según Atilio Boron (2003), “la madre de todas las batallas” que, para ponerse en práctica, necesitará superar la oposición de los contribuyentes más ricos para dotar al estado de los fondos necesarios a fin de financiar un nuevo patrón de desarrollo con equidad. El segundo de esos temas, también vinculado a la problemática del financiamiento y a la distribución del ingreso, es el nuevo papel que deberá desempeñar la deuda pública en apoyo al desarrollo, dado que, desde 1993/1994, ésta viene siendo el principal mecanismo de alimentación de la acumulación del capital rentístico en el país. La reducción del pago de intereses, la extensión de sus plazos, hoy casi con la misma liquidez de dinero, el aumento de los impuestos sobre su rentabilidad y la recuperación de las restricciones sobre la participación de los inversores extranjeros en ese mercado, son medidas necesarias para una nueva función del imaginario capital estatal.

El tercer tema es el cambio en la manera de gestión del estado, su democratización. El gobierno brasileño dirige una máquina administrativa en parte capturada por intereses privados, mecanismo profundizado por las reformas neoliberales, como el caso de la relación entre el sistema financiero y el Banco Central, y en parte dependiente de un patrón de gobernabilidad sustentado por negociaciones que abarcan recursos del presupuesto y la misma corrupción. La redemocratización del país, escrita en la Constitución de 1988, garantizó una democracia de aspecto apenas formal, que choca con la persistencia y la profundización de las desigualdades sociales y los efectos nocivos de la crisis económica, tornando problemática la propia preservación de las libertades republicanas.

Esos temas fueron debatidos en las elecciones de 2002 y el candidato Lula asumió el compromiso para su realización. Su gobierno generó una gran decepción en la medida que su radio de acción quedó significativamente reducido por el acuerdo

12 Para los autores de la crítica marxista a la Teoría de la Dependencia, ese sujeto sería la clase obrera aliada a los trabajadores del campo (Cardoso, 1995). Treinta años después que esas tesis fueron formuladas, mientras tanto, las transformaciones en las formaciones sociales latinoamericanas fuerzan a que ese tema sea rediscutido, basta con recordar la significativa reducción del obrero industrial en Brasil, de 7,2 millones en 1990 a 6,6 millones en 2002, mientras el conjunto de la clase trabajadora crecía en el mismo período de 37,5 a 43,2 millones, según el IBGE.

aceptado en aquel encuentro en Washington, aún antes de asumir, y por el cual los intereses del capital financiero fueron preservados a través del mantenimiento de la política económica neoliberal. Pese a algunos avances, como la no represión a los movimientos sociales o la política exterior independiente, las fuerzas sociales interesadas en el cambio de la sociedad brasileña sufrieron durante el gobierno del PT una dura derrota y se encuentran actualmente lejos de representar al sujeto de una transformación histórica tan necesaria.

Mientras tanto, el presidente fue reelecto en 2006, inaugurando un segundo mandato con la promesa de acelerar el crecimiento económico y mantener sus políticas sociales de asistencia a los sectores carenciados y su política exterior independiente. Sólo el futuro dirá hasta qué punto será posible algún avance en el plano del empleo y de un ingreso nacional más significativo, mediante el mantenimiento del contexto general de la política económica ortodoxa orientada hacia las metas de inflación sustentadas por el cambio valorizado y por un enorme esfuerzo fiscal. En el plano político, su postura ante las contradicciones de la sociedad permanece siendo la misma, de total incapacidad para enfrentar a los intereses dominantes. Por esta razón la reforma agraria presenta resultados marginales en relación a la estructura territorial, el orden macroeconómico continúa inalterado y la relación con los partidos políticos está pautada por la persistencia de una coalición numéricamente mayoritaria, aunque tan amplia como heterogénea. Lo mismo sucede con la política exterior independiente que padece los límites de evitar actitudes más osadas y de no confrontar más explícitamente con los intereses de Estados Unidos. En ese sentido, a pesar de su importante presencia en el escenario internacional, como en la organización del G20 en la actual Ronda de Doha de la OMC, Brasil todavía está muy lejos de influenciar más decisivamente en el orden mundial como contrapartida al poder estadounidense, como son los ejemplos de China o Rusia.

Bibliografía

- Arrighi, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. San Pablo: Contraponto / UNESP, 1996.
- Boron, Atilio. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Colección Secretaría Ejecutiva, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2003.
- Bruno, Miguel. *Rentier share, financeirização e acumulação de capital produtivo no Brasil: uma análise empírica das restrições ao crescimento sustentado*. XI Encontro Nacional de Economia Política. Vitória, 13 a 16 de junio, 2006.
- Bustani, José M. «Mitos e desafios da política externa». *Folha de San Pablo*. San Pablo: 9 de setiembre de 2004.

- Cardoso, Fernando Henrique. *As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- Cervo, Amado. «MERCOSUR, ALCA y OMC: una perspectiva actual de las políticas exteriores de los países sudamericanos», *III Jornadas Latinoamericanas de Historia de las Relaciones Internacionales*. Valparaíso e Viña del Mar, 23 a 25 de noviembre (clase magistral), 2005.
- Cox, Robert. (1999). *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Estatísticas do século XX* / IBGE. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- Fajnzylber, Fernando. *La industrialización trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen, 1988.
- Faoro, Raymundo. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro: Globo, 2001.
- Faria, Luiz A. E. «Regionale integration und Entwicklung im Cono Sur». *Journal für Entwicklungspolitik*. Viena, v. XIV n. 2, ps. 167-192, 1998.
- *A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do MERCOSUL*. Porto Alegre: Editora da UFRGS / FEE, 2004.
- Faria, Luiz A. E., Ferrari, Andrés. «Capitalismo, estado y dependencia: ¿qué sentido tiene el concepto de Nación en la periferia?» *XI Encontro Nacional de Economia Política*. Vitória, 13 a 16 de junio, 2006.
- Furtado, Celso. *A construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- Oliveira, Francisco. *A Economia da Dependência Imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- Pochman, Márcio et. al. (orgs.). *Atlas da Exclusão Social: Os Ricos no Brasil*. 2. ed. San Pablo: Cortez v. 3, 2004.
- Tavares, Maria. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- «A retomada da hegemonia norte-americana». *Revista de Economia Política*, San Pablo, v. 5, n. 2, abr./jun. 1985.
- Williamson, John, KUCZYNSKI, Pedro P. *After the Washington Consensus: restarting growth and reforms in Latin America*. Washington: Institute for International Economics, 2003.

RESUMEN

El trabajo investiga la posición de Brasil en el actual contexto de transición en las relaciones internacionales. La primera parte analiza la política exterior brasileña reciente, que reafirma su característica histórica pendular, en la cual se sucedieron períodos de alineamiento casi automático a EEUU y períodos de independencia. Desde 2003, el país no solo sigue una posición de autonomía sino que ha adoptado también una actitud más osada en la afirmación de lo que entiende como el interés nacional. En la segunda parte, se hace una breve reconstrucción del desarrollo capitalista brasileño, sus principales rasgos instituidos por el proceso de industrialización iniciado en los años 30, con sus resultados de aumento de las desigualdades sociales e imposibilidad de reducir la pobreza de forma más significativa. La crisis de los años 80 y la adopción del neoliberalismo desde 1990 son estudiadas en la medida en que representan el principal condicionante de la situación actual. Al final se presentan los principales conflictos sociales que ese patrón de desarrollo desigual y excluyente provocó, y los intereses y alternativas que las diferentes fuerzas sociales autóctonas actuantes en el proceso histórico brasileño disputan en la arena de la lucha política. Se investigan también las perspectivas que generan para la inserción externa del país.

ABSTRACT

The paper investigates Brazilian situation within today's transformation of world order. Firstly, it deals with foreign policy and its historic pendulous characteristic of, on the one hand, periods of automatic alignment with the USA and, on the other hand, periods of more autonomy. Since 2003 the country lives a period of independency and has assumed a more audacious aptitude in pursuit of what is viewed as national interest. Secondly, the main characteristics of capitalist development in Brazil are briefly referred and the outcomes of industrialization as the increase of social inequality and the failure to significantly reduce poverty are analyzed. The crisis of early 1980's and the choice for neoliberalism of the 1990's are studied because they are the main conditions of present situation. At the end, the more important social conflicts brought to existence by this kind of unequal and excluding development are mentioned, as are the alternatives and interests disputed into the political arena by domestic social forces that shapes Brazilian historical process. Prospects for the external insertion of the country are presented.