

Debilitamiento del Estado desarrollista en el Brasil: un análisis de la economía política de las décadas de 1970 y 1980

Bruno Rodas Oliveira y Carlos Pinkusfeld Bastos

Recibido: 01/08/23
Aceptado: 18/03/24

Resumen

En el artículo se analiza, a partir de la rearticulación de intereses entre clases y fracciones de clases sociales, la trayectoria de debilitamiento del Estado desarrollista y consolidación del proyecto neoliberal en el Brasil, que tuvo lugar en el marco del proceso de reapertura política y de lucha por una Constitución menos excluyente. Se argumenta que, a diferencia de lo que ocurrió en los países centrales, donde la transición al neoliberalismo estuvo ligada sobre todo a la contención del ascenso de la clase trabajadora, en el Brasil, ese proceso, caracterizado por el fortalecimiento gradual de una visión contraria a la estatización desde finales de la década de 1970, se debió sobre todo a un cambio de posicionamiento y una rearticulación del poder entre distintas fracciones de la clase dominante, en un contexto en que la presión externa para la adopción de las recetas neoliberales era creciente y determinante.

Palabras clave

Desarrollo económico, estrategias del desarrollo, política económica, reforma económica, neoliberalismo, capitalismo periférico, aspectos políticos, historia económica, Brasil

Clasificación JEL

O1, O2, O4, O43, N1, N16

Autores

Bruno Rodas Oliveira es Investigador de FGV Conhecimento-Río de Janeiro en la Fundación Getulio Vargas (FGV) (Brasil). Correo electrónico: brunorodas.oliveira@gmail.com.

Carlos Pinkusfeld Bastos es Profesor Asociado del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) (Brasil). Correo electrónico: pinkusfeld@ie.ufrj.br.

I. Introducción

El período de posguerra se caracteriza por la naturalización de las políticas intervencionistas, tanto en el centro del capitalismo, donde se formó el “consenso keynesiano-Estado de bienestar”, como en la periferia, con la preeminencia del desarrollismo. Esto se produjo en el contexto de la Guerra Fría, en el que las políticas de pleno empleo y protección social de los países desarrollados y la industrialización y el desarrollo de los países “atrasados” se justificaban parcialmente por la necesidad de legitimación del sistema capitalista frente al avance del comunismo.

Sin embargo, a medida que se acercaba la década de 1980, ese consenso relativo en torno al intervencionismo estatal se fue desmoronando, hasta ser finalmente sustituido por un nuevo proyecto hegemónico, neoliberal, que tuvo sus momentos más emblemáticos con la elección de Margaret Thatcher en el Reino Unido y de Ronald Reagan en los Estados Unidos.

Como suele ocurrir históricamente, gran parte de los países periféricos siguió, con cierto retraso, la tendencia del mundo desarrollado, pero, a diferencia de esos países, donde ese proceso se centraba en la necesidad de contener el considerable fortalecimiento de la clase trabajadora, tras años de pleno empleo, aumentos salariales y elevados beneficios sociales, en el Brasil el avance del neoliberalismo estuvo más ligado a una reconfiguración del poder entre las propias clases y fracciones de clases dominantes, en un contexto de crecientes presiones externas para la adopción de las recetas neoliberales. Aunque no fue el factor determinante en el caso del Brasil, el fortalecimiento de los movimientos obreros y sociales desde finales de la década de 1970 contribuyó a aumentar el grado de complejidad del proceso de consolidación del nuevo proyecto hegemónico.

El origen de ese proceso en el país se encuentra en la segunda mitad de la década de 1970, cuando, en el marco de los cambios en el escenario internacional y del Segundo Plan Nacional de Desarrollo (II PND), se intensificaron los conflictos intercapitalistas y creció la insatisfacción de la burguesía con el gobierno, proyectada sobre todo en la campaña contra la estatización y en el movimiento por la redemocratización, formalizado en el “Documento dos oito”¹. Aunque con objetivos diferentes, ambos movimientos parecían tener como motivación común y central la ampliación del acceso a las esferas de decisión del gobierno, tras su mayor cierre a partir de 1974.

Aun así, por lo menos hasta los primeros años del Gobierno de Sarney, una parte considerable del empresariado industrial todavía defendía medidas de tenor desarrollista compatibles con un mayor intervencionismo estatal, lo que reflejaba en parte su alianza con los economistas del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) de la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP), fortalecida en el ámbito de la lucha por la reapertura política.

De manera más clara tras el fracaso del Plan Cruzado, en un contexto de creciente presión de los países centrales, incluso esos sectores industriales internos comenzaron, en general, a adoptar posiciones más liberales, consolidando definitivamente la visión contra la estatización (y un poco más tarde el proyecto neoliberal), en ascenso en el país desde mediados de la década de 1970.

En términos de teoría económica, esta visión fue respaldada por la ortodoxia macroeconómica, así como por un fundamentalismo ideológico liberal para todo un conjunto de otras políticas económicas

¹ Documento firmado y divulgado el 26 de junio de 1978 por ocho de los diez empresarios más representativos del país, según una consulta realizada por la *Gazeta Mercantil* en el ambiente empresarial un año antes. Expresaba las reivindicaciones de dichos empresarios, entre las que se destacaba la redemocratización. Estos eran: Cláudio Bardella (expresidente de la Asociación Brasileña de Desarrollo de las Industrias de Base (ABDIB) y director-presidente del grupo Bardella), Severo Gomes (ex Ministro de Industria y Comercio del Gobierno de Geisel y director-presidente del grupo Parahyba), José Mindlin (director de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) y director-presidente de Metal Leve S.A.), Antônio Ermírio de Moraes (director-presidente del grupo Votorantim), Paulo Villares (expresidente del Instituto Brasileño de Siderurgia y principal director del grupo Villares), Paulo Vellinho (director de la Asociación Brasileña de la Industria de Productos Eléctricos y Electrónicos, vicepresidente de la Confederación Nacional de la Industria y director del grupo Springer Admiral), Laerte Setúbal Filho (director-presidente del grupo Duratex) y Jorge Gerdau (principal director del grupo Gerdau) (Codato, 1995, pág. 82).

(Bastos y Mello Neto, 2014), presentes en los análisis de economistas ligados principalmente a la Fundación Getulio Vargas (FGV), sede Río de Janeiro, la Universidad de São Paulo (USP) y, un poco más tarde, a la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Rio).

Al mismo tiempo, se observa un crecimiento de los movimientos obreros y sociales desde finales de la década de 1970, que contribuyó a la garantía de importantes beneficios sociales en la Constitución de 1988, en un momento en que la tendencia en todo el mundo iba en la dirección opuesta.

En este trabajo se procura analizar precisamente ese complejo proceso de transición que culminó en la consolidación de un proyecto contra la estatización y neoliberal en el Brasil, en el marco de un proceso de redemocratización y de lucha por una Constitución menos excluyente desde el punto de vista social. El trabajo se divide en cinco secciones, incluida esta introducción. En la segunda sección se analiza el proceso de transición al neoliberalismo en los países centrales, así como sus principales efectos en la periferia del capitalismo y especialmente en el Brasil. En la tercera sección se aborda la intensificación de los conflictos intercapitalistas y entre clases en la segunda mitad de la década de 1970. En la cuarta sección se analiza el proceso de consolidación de la visión contraria a la estatización, en el marco de la apertura política y la Asamblea Constituyente, y en la quinta y última se presentan las conclusiones.

II. Contexto internacional

1. Transición al neoliberalismo en los países centrales

El período de posguerra se caracterizó por la conformación del consenso “keynesiano-Estado de bienestar” en el centro y “desarrollista” en la periferia, en un contexto de Guerra Fría y dominio internacional de los Estados Unidos en el mundo capitalista. Junto al sistema de Bretton Woods y el dominio internacional de los Estados Unidos ahí expresado, otras características clave de la estructura institucional en los países avanzados en el período de posguerra eran el Estado keynesiano de bienestar-guerra, la presencia de sindicatos industriales suficientemente fuertes para negociar el nivel salarial y las condiciones de trabajo, y la nueva ideología de la Guerra Fría (McDonough, Reich y Kotz, 2010).

En general, ese contexto permitiría altas tasas de crecimiento y beneficios significativos para la clase trabajadora, al mismo tiempo que se mantendría una relativa estabilidad en las relaciones capital-trabajo, por lo menos hasta mediados de la década de 1960. Al aproximarse el final de esa década, la situación de relativa estabilidad se invirtió y se asistió a un aumento considerable del nivel de militancia sindical, el fortalecimiento de los movimientos estudiantiles y sociales, y la reducción del grado de “conformismo social” en los países avanzados².

La consiguiente agudización del conflicto distributivo con un aumento del ritmo de crecimiento de los salarios condujo a una aceleración de la inflación incluso antes de la primera crisis del petróleo, conforme el aumento de los salarios nominales se trasladaba a los precios, a pesar del mantenimiento de beneficios salariales reales en el período (Serrano, 2004). Como consecuencia de ello y de la relativa estabilidad del margen nominal de beneficios, cuyo aumento se vio dificultado por el mantenimiento de las tasas de interés nominales estadounidenses a un nivel bajo con respecto al aumento de la inflación, hubo una compresión, en diversos países y con diferente intensidad, de los márgenes reales

² Esto se evidencia en el estallido de diversos conflictos en el mundo desarrollado, entre los que se destacan el “Mayo del 68” en Francia, los “otoños calientes” de 1969 en Alemania e Italia, y las prolongadas huelgas de los mineros en el Reino Unido en 1973-1974 (Korpi, 1991). En el caso de los Estados Unidos, se destacan las movilizaciones contrarias a la guerra de Viet Nam, así como la radicalización de los trabajadores negros y la juventud desempleada, proyectada en la explosión de protestas urbanas a lo largo de la década de 1960 (Panitch y Gindin, 2012).

de beneficio y la participación de los beneficios en el ingreso. Esto fue antes del aumento de los precios internacionales de las materias primas en 1972 y de la crisis del petróleo en 1973.

Aunque, de acuerdo con autores como Serrano (2004) y Cavalieri, Garegnani y Lucci (2004), el nivel de inversión privada no parece tener una relación directa con la participación de los beneficios en el ingreso³, pero sí con el nivel y el crecimiento de la demanda efectiva⁴, la reducción de los márgenes de beneficio genera consecuencias políticas⁵ que pueden conducir indirectamente, a través de cambios en la política económica supuestamente destinados a controlar la inflación, a la reducción del crecimiento económico y al aumento del desempleo, debilitando el poder de negociación de los trabajadores y aumentando así las condiciones generales de rentabilidad.

Los intereses de los capitalistas necesitaban niveles relativamente altos de desempleo para mantener los salarios bajos y la disciplina en los lugares de trabajo, lo que se alcanzaría mediante su fuerte influencia sobre las políticas del gobierno. Esos intereses se hicieron cada vez más explícitos en los discursos oficiales a partir de finales de la década de 1960, hasta el punto de que en 1970 un informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre política económica estuvo bastante cerca de recomendar abiertamente el aumento del desempleo como solución para la inflación y la reducción de los márgenes de beneficio⁶.

De acuerdo con Korpi (1991), la primera crisis del petróleo desempeñaría un importante papel en la justificación de la adopción de políticas contractivas, al atribuirles un carácter supuestamente inevitable frente a un acontecimiento externo, “neutro” desde el punto de vista político interno de los países avanzados. Además, frente a las moderadas reacciones suscitadas, mostraría que el deseado aumento del desempleo no era tan peligroso políticamente como se pensaba.

En términos de teoría económica, este discurso fue respaldado por análisis ortodoxos a partir de 1973, según los cuales el salario real sería muy elevado y su resistencia a ajustarse (a la baja) a las nuevas condiciones desencadenadas por los choques externos explicaría el mayor nivel de desempleo. Además, muchos de esos enfoques comenzaron a basarse en la idea de que, en un momento dado, habría una tasa de desempleo coherente con una inflación estable (conocida como tasa de desempleo no aceleradora de la inflación) y que, a partir de principios de 1970, esa misma tasa se habría desplazado a un nivel superior, de manera que el Gobierno tendría simplemente que aceptar un nivel de desempleo creciente, a fin de mantener estable la inflación (Korpi, 1991).

El punto es que si la intensificación del conflicto distributivo y de la inflación ya se estaba produciendo, la crisis del petróleo de 1973 aceleraría este proceso, además de generar problemas de balanza de pagos en los países que no emitían la moneda internacional, llevando a la adopción, en general, pero en grados diferentes según el país, de políticas macroeconómicas contractivas, que afectarían negativamente el crecimiento económico y aumentarían progresivamente la tasa de desempleo en los países avanzados.

Este ambiente de inestabilidad se agravó aún más a finales de la década de 1970, cuando Paul Volcker (presidente del Sistema de la Reserva Federal) aumentó unilateralmente la tasa de interés estadounidense en 1979, lo que, sumado a las consecuencias de la reciente segunda crisis del petróleo, situó a la economía mundial en un período de gran recesión económica (con un aumento significativo y continuo de la tasa de desempleo) y aceleración de la inflación (Serrano, 2004).

³ Véase una descripción detallada y crítica de los modelos kaleckianos que admiten el crecimiento impulsado por los beneficios en Serrano (2015).

⁴ En efecto, al final de los años sesenta, a pesar de haberse registrado una compresión de los márgenes de beneficio, que agudizó el conflicto distributivo e incrementó la inflación, también hubo una aceleración del crecimiento del producto en los principales países industrializados (Serrano, 2004).

⁵ Como ya alertaba Kalecki (1983).

⁶ El informe se titulaba *Inflation: The Present Problem* e incluía análisis de influyentes responsables de la formulación de políticas (véase Korpi, 1991, pág. 335).

La contrapartida fue una visible reducción de la tasa de crecimiento del salario real en la industria manufacturera en el período 1973-1982, sobre todo en el Reino Unido y los Estados Unidos, donde se volvió negativa (Cavaliere, Garegnani y Lucci, 2004).

En este marco, cabe destacar el papel de la proyección del poder estadounidense sobre los demás países de la órbita capitalista. Tras el colapso de Bretton Woods en 1973, el contexto de crisis expresado en el déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos (con déficit en cuenta corriente), la estanflación, sobre todo en Europa, y la incertidumbre en relación con el nuevo régimen de tipo de cambio flotante, fue interpretado por algunos enfoques como consecuencia de la incapacidad de los Estados Unidos, la potencia hegemónica, para conducir el sistema económico internacional, que se reflejaba en el debilitamiento del dólar (Gaspar, 2015).

Sin embargo, a pesar del aumento de la tensión entre las principales potencias económicas, el dominio estadounidense no llegó a verse seriamente cuestionado y pronto se restableció con la reorganización de su papel en el sistema monetario internacional.

En este contexto, la consolidación del neoliberalismo formaría parte de la estrategia de reconstrucción de las bases materiales del “imperio estadounidense” y de restablecimiento del poder de las clases dominantes. Correspondería a los Estados Unidos crear las condiciones propicias para la acumulación capitalista globalizada, al asegurar la estructuración de los demás países independientes como Estados capitalistas, con instituciones y prácticas legales, jurídicas, burocráticas y coercitivas adecuadas (Gaspar, 2015). En el marco de la transición al neoliberalismo en los Estados Unidos, esto significaba, entre otros aspectos, propagar y garantizar, principalmente en los demás países avanzados, la estabilidad de los precios y la contención de los movimientos obreros y sociales, restableciendo gradualmente las condiciones de rentabilidad.

2. Efectos de la transición neoliberal en el centro sobre la periferia del capitalismo

La rearticulación del poder en el centro del capitalismo, particularmente en los Estados Unidos, se tradujo en la conformación de un núcleo de poder político (“complejo Washington-Wall Street” (Veneroso y Wade, 1998)) representativo de los intereses de los capitales internacionalizados, no solo estadounidenses, sino en general. Esta nueva coalición de intereses, basada en los ideales neoliberales, se proyectó en una nueva estrategia de acumulación y un nuevo proyecto hegemónico a favor de los capitales internacionalizados, sobre todo el capital financiero (Medeiros, 2010).

Estas transformaciones se hicieron sentir en gran medida en los países recién industrializados. Es a través de la compleja relación de fuerzas políticas estructuradas internacionalmente que se forman los vínculos entre la economía mundial y las economías nacionales, o incluso las redes transnacionales, a partir de las cuales se articulan alianzas estratégicas entre agentes externos e internos (Diniz, 2001). En el contexto que se desarrolló a lo largo de la década de 1980, los Estados nacionales se encontraron cada vez más vinculados a un sistema de poder supranacional, en el que la influencia de las empresas transnacionales en la estructuración de las actividades económicas internas de diversos países también tendió a crecer.

La presión sobre los países periféricos se vio favorecida, o incluso viabilizada, por el escenario de la crisis de la deuda externa y el descrédito de la “amenaza comunista” debido a la crisis de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Las instituciones de la economía mundial, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y, un poco más tarde, la Organización Mundial del Comercio (OMC), se convirtieron en importantes canales a través de los cuales se ejercía la influencia liberalizadora de los intereses externos sobre los países periféricos.

En el caso del Brasil, esto se hizo más evidente a partir de finales de 1982, cuando, incapaz de hacer frente a los compromisos externos, el país se “sometió” al FMI⁷. Bajo la supervisión de este organismo internacional, creció la presión para la adopción de políticas económicas ortodoxas que redujeran la absorción interna y para la revisión de las estrategias de desarrollo de la burguesía nacional y su adaptación a las nuevas demandas de los países desarrollados (Boito, 1999). Este movimiento reflejaba los intereses de la burguesía multinacional de los países centrales, que veían en la difusión del neoliberalismo una oportunidad para aumentar su rentabilidad, explotando el atraso relativo o la heterogeneidad estructural de los países periféricos.

La apertura política en curso en esa época en el Brasil también debe verse como una forma de adaptación del país al nuevo orden económico internacional, en el que la hegemonía del capitalismo oligopolista internacional se consolidaría por la vía “liberal-democrática”.

Algunas medidas del Gobierno de Geisel ya estaban suscitando cierto “malestar” en los Estados Unidos con el régimen dictatorial que ellos mismos habían ayudado a instaurar. En particular, el acercamiento comercial a países socialistas como China, Angola y Mozambique, la firma del acuerdo nuclear con Alemania, los abusos en relación con la cuestión de los derechos humanos, denunciados por la Administración Carter, y la ruptura del acuerdo militar con los Estados Unidos (Maciel, D., 1999), reforzando una perspectiva nacionalista de las Fuerzas Armadas brasileñas incómoda para este país. Asimismo, el Brasil avanzaba significativamente en el desarrollo de las fuerzas productivas y la inserción en el comercio internacional, amenazando mínimamente la relación asimétrica de dependencia entre dichos países.

A finales de la década de 1980, la presión externa se acentuó, contribuyendo de forma determinante a la adopción en el país de las reformas liberalizadoras basadas en el Consenso de Washington. Según Medeiros (2010), en la medida en que se modificaron el régimen macroeconómico y el tipo de inserción comercial del país, hubo una ruptura más clara entre los intereses de las grandes empresas y las estrategias industriales nacionales, centrales para el nacional-desarrollismo. Confrontadas con el nuevo escenario o parcialmente desplazadas de sus mercados, muchas de las empresas promovidas por el Estado desarrollista empezaron a ver nuevas oportunidades de beneficio, sobre todo a partir de la formación de empresas mixtas con empresas multinacionales y la participación (o control mayoritario) en los grandes negocios de privatización. Frente a ello, la presión para la adopción de las recetas neoliberales ejercida por los Estados Unidos y los organismos internacionales dominados por ellos a lo largo de la década de 1990 fue acogida internamente con entusiasmo por los grupos financieros cosmopolitas (dolarizados) y las grandes empresas en general (Medeiros, 2010).

Sin embargo, es importante subrayar que, a pesar de la presión externa, las élites dirigentes nacionales y sus coaliciones de apoyo político desempeñan un papel crucial, tanto en la elección de las formas de inserción en el sistema internacional como en la definición de las políticas a implementar (Diniz, 2001), y que esto dependerá de la correlación de fuerzas entre las clases y fracciones de clases sociales en el país en cuestión.

En las secciones siguientes se busca explorar precisamente el papel de las clases y las fracciones de clases que actuaron en el Brasil a lo largo del proceso de transición que culminó en el fin de la dictadura cívico-militar y, posteriormente, en la consolidación del proyecto neoliberal.

⁷ Visto que dependía de su aval para la reestructuración de la deuda y la obtención de nuevos préstamos.

III. Intensificación de los conflictos de intereses en el Brasil: 1974-1979

1. Conflictos intercapitalistas y movilizaciones burguesas durante el Gobierno de Geisel

La configuración de poder forjada con el golpe cívico-militar de 1964 se mantuvo relativamente estable hasta mediados de la década de 1970, cuando comenzaron a intensificarse los conflictos de intereses, incluso entre las clases y fracciones de clases dominantes que apoyaron el golpe, al mismo tiempo en que se fortalecían la oposición partidaria a los gobiernos militares y los movimientos obreros y sociales.

Sin embargo, cabe señalar que, a pesar de que el II PND, adoptado a finales de 1974, pretendía desplazar el eje dinámico de la economía hacia los sectores de bienes de capital e insumos básicos, lo que obviamente fue acogido con entusiasmo por las empresas de esos ramos, en un primer momento (cuando se puso en marcha el plan) no hubo grandes conflictos con otras fracciones de la clase dominante, al menos entre aquellas ligadas a la actividad industrial. Había un aparente consenso entre estas últimas en cuanto a la opción por la continuidad del crecimiento con el II PND (frente a la alternativa de ajuste o desaceleración) (Moraes, 2018).

Fue solo un poco más tarde que esos conflictos se intensificaron realmente. Mientras a inicios de 1974 se habrían favorecido en mayor medida los intereses de la fracción interna ligada a la industria⁸, a medida que el escenario internacional se modificaba y se asimilaba internamente, se acentuaron los conflictos intercapitalistas y se fortalecieron las posiciones más liberales (que incluso una parte de las fracciones industriales internas mencionadas comenzó a adoptar), más vinculadas con los capitales transnacionales y con mayores posibilidades de beneficios en la esfera financiera.

Estos segmentos eran favorables a la reducción de los controles de las actividades del capital externo, a una mayor libertad para la circulación de los capitales y a la flexibilidad en sus formas de aplicación.

La contrapartida fue un crecimiento gradual, ya visible entonces, de la importancia del sector financiero en general (incluso dentro de las empresas consideradas productivas) y, en particular, de las fracciones bancarias del capital (nacionales o transnacionales). Este proceso se basaría en el aumento de las tasas de interés, el estímulo a la constitución de un mercado de capitales y el aumento de la deuda pública, incluso como reflejo de la estatización de la deuda privada (Moraes, 2018).

Si bien esta tendencia se intensificaría en la década de 1980, siguiendo el movimiento internacional de liberalización de capitales, al menos hasta mediados de la década, una parte considerable del empresariado industrial todavía mantenía posturas compatibles con el ideario desarrollista.

Como señala Cruz (1992), el gran problema del II PND fue que, a pesar de contar con esa base de apoyo inicial, su implementación fue perjudicada por una excesiva fragmentación de poderes, es decir, se intentó contemplar los intereses de las distintas fracciones de la clase dominante, procurando ocultar los conflictos allí existentes, y al hacerlo se encontraron dificultades para mantener la coherencia de las medidas. Una cuestión que para Cruz (1997) suscitaba bastante discordia (en el pasaje de 1976 a 1977), en particular entre las fracciones bancaria e industrial, era la tasa de interés, que aumentó significativamente en términos reales entre 1976 y 1978 (véase Carneiro, 2002, pág. 107, cuadro 16). En palabras de Dilson Funaro —conocido representante de las fracciones industriales— de diciembre de 1976, estarían transformando el Brasil en el paraíso de los usureros (Cruz, 1992, pág. 53).

⁸ Para Moraes (2018), la fracción interna en esa época estaba compuesta tanto por empresas tradicionales de consumo de masa como por empresas de bienes de capital.

En un espectro un poco más amplio, tales conflictos se reflejarían en las propias divergencias entre las posiciones del Ministerio de Hacienda (con Mário Henrique Simonsen como ministro), más orientadas a las políticas a corto plazo y con un cierto sesgo de contención, y las de la Secretaría de Planeamiento (SEPLAN)⁹, responsable de los programas estructurales de desarrollo y donde, de hecho, se elaboró el II PND.

Pero el punto es que hubo una creciente insatisfacción entre las distintas fracciones de la burguesía, que se tradujo en dos movimientos emblemáticos en el medio empresarial a lo largo de la segunda mitad de la década de 1970: la campaña contra la estatización y, posteriormente, la campaña por la redemocratización, formalizada sobre todo en lo que se conoció como el “Documento dos oito” (1978). A pesar de la insatisfacción y las disputas con respecto a temas específicos en la época del II PND —el nivel de protección de la industria nacional, los recortes en algunos programas de infraestructura (que reducían principalmente la demanda de bienes de capital del sector privado), la política económica de cierta forma errática, la tasa de interés, entre otras cosas— que oponían a diferentes sectores de las clases dominantes, un motivo más general y central detrás de esos movimientos burgueses críticos al Gobierno de Geisel parece haber sido, como se verá más adelante, la reducción del acceso de esos segmentos a las esferas de toma de decisiones de la política económica a partir de 1974 (Codato, 1995).

a) La campaña contra la estatización

Las manifestaciones contra la estatización parecen surgir de forma más organizada primero en la prensa liberal (como la revista *Visão* y el periódico *O Estado de S. Paulo*), para después, a partir de mediados de 1975, ser incrementadas por algunas entidades empresariales. En esta primera fase, los segmentos empresariales que parecen haber adherido de forma más explícita a la campaña fueron el comercial y, en particular, el financiero. Al menos inicialmente, algunos sectores, como la industria de bienes de capital, parecen haberse opuesto a la campaña, mientras otros, como la construcción pesada, se mantuvieron indiferentes (Cruz, 1995).

En efecto, en esa época (1974-1976), el sector de bienes de capital y las pequeñas y medianas empresas orientadas al mercado interno participaron poco o nada en la campaña contra la estatización, dado que sus intereses eran contradictorios con los de esta, es decir, reivindicaban precisamente mayores incentivos y protección por parte del Estado (Moraes, 2018).

Al principio, en 1974 y 1975, la cuestión de la estatización tampoco parecía ser un tema recurrente en el caso de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) (Moraes, 2018). Sin embargo, a partir de 1976, las menciones a la estatización se vuelven mucho más frecuentes y asumen otro tono, no solo en la FIESP, sino también en las entidades empresariales de São Paulo en general, por lo menos hasta el final del Gobierno de Geisel. La crítica a una supuesta estatización excesiva se convierte en uno de los principales temas de las publicaciones de la FIESP. Específicamente, se hacía referencia al “gigantismo” de las empresas estatales, el elevado incremento de la carga tributaria¹⁰, la injerencia del gobierno en la formación de precios (sobre todo por el control de precios a través del Consejo Interministerial de Precios (CIP)), el monopolio en la captación y asignación del ahorro (por medio del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) Programa de Integración Social/Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PIS/PASEP))¹¹ y a la mayor centralización en la conducción de la política económica. Entre otras cosas, también se oponían a la competencia de

⁹ Con João Paulo dos Reis Velloso al frente.

¹⁰ Curiosamente, la carga tributaria bruta se mantuvo constante entre 1974 y 1975 (al 25,1% del PIB), mientras la neta se redujo del 16,3% al 15,7% del PIB en el mismo período (Carneiro, 2002, pág. 101). Tal vez se consideraba específicamente la reducción de los subsidios, que disminuyeron del 2,7% del PIB en 1975 al 1,6% en 1976 (Carneiro, 2002, pág. 101).

¹¹ Aunque el BNDES dirigiera la mayor parte de los recursos al sector privado, se criticó el hecho de que el Gobierno tuviera el poder de priorizar el crédito a algunos sectores, limitando el acceso a otros.

las empresas estatales en sectores que serían viables para la iniciativa privada si tuvieran incentivos gubernamentales y reivindicaban la privatización de algunas empresas estatales y un aumento de la participación de representantes del sector privado en los núcleos de decisión de la política económica (véanse más detalles en Moraes (2018, pág. 164)).

Con respecto a la argumentación sobre las empresas estatales, en los trabajos de Rodrigues (1990) y Abranches (1977) se muestra de manera consistente que su actuación difícilmente competía con la iniciativa privada y, en la mayoría de los casos, era incluso complementaria y funcional al desarrollo de esta última.

De hecho, como se demuestra en Codato (1995), el último punto planteado —la búsqueda de una mayor participación en las esferas de toma de decisiones del gobierno— parece ser una de las principales motivaciones de la campaña contra la estatización. Desde la reforma administrativa de 1974, que incluyó la centralización y concentración del poder real en la cúpula del aparato del Estado¹² en lo que se refiere a la formulación y gestión de las políticas públicas, este tema se volvió bastante frecuente en los pronunciamientos empresariales, en particular en aquellos que criticaban el “exceso” de estatismo en la economía.

Conviene recordar también que, como se señaló en la segunda sección, a nivel internacional ya se observaba un debilitamiento de las políticas más intervencionistas que caracterizaron el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.

b) El “Documento dos oito”

Como se mencionó, a medida que se avanzaba en la segunda mitad de la década de 1970, el Gobierno de Geisel ya no parecía capaz de sostener los distintos intereses, muchos de ellos contradictorios, de las fracciones de la clase dominante que inicialmente lo apoyaban. Fue en ese contexto que surgieron los movimientos a favor del fin del régimen y la redemocratización dentro de la burguesía, como se observa en el “Documento dos oito”, que contó con la participación central de la propia Asociación Brasileña de Desarrollo de las Industrias de Base (ABDIB), una de las principales bases de apoyo al inicio del mencionado gobierno.

En efecto, según Brandão (2007), la relación de la ABDIB con el Gobierno de Geisel puede dividirse en tres etapas. La primera, a lo largo de 1974, se caracteriza por el apoyo irrestricto de la entidad a las medidas del gobierno (establecimiento de una alianza ABDIB-Gobierno de Geisel). La segunda, comprendida entre 1975 y 1976, se caracteriza por el inicio de una posición más crítica de la ABDIB frente al gobierno, y la tercera, entre 1977 y 1978, por la intensificación de las críticas al gobierno, en función del incumplimiento de ciertas garantías al sector, tras el anuncio de recortes en programas de inversión en infraestructura y la revisión de algunas metas del II PND. Dichas críticas culminaron en el “Documento dos oito”, que marcaría la ruptura de la alianza entre la ABDIB y el Gobierno de Geisel.

De hecho, la capacidad ociosa en el sector de bienes de capital aumentó a lo largo del período y la tasa de crecimiento de la producción, que había sido bastante satisfactoria de 1974 a 1976 (un 13% anual), se redujo considerablemente entre 1977 y 1980 (un 3,4% anual) (Carneiro, 2002).

En términos más generales, la mayoría de los firmantes del “Documento dos oito” pertenecía al sector de bienes de capital y todos ellos eran representantes de las fracciones monopolistas de la burguesía nacional o se identificaban con sus posiciones.

¹² Además, dicha reforma, que apuntaba a racionalizar la formulación y gestión de las políticas públicas, condujo también a cambios importantes en el organigrama federal y a la introducción de mecanismos y rutinas de toma de decisiones. La creación, a mediados de 1974, del Consejo de Desarrollo Económico, en el que se centralizaría la toma de decisiones en materia de política económica, fue bastante representativa de ello (Codato, 1995).

Entre ellos se encontraba Severo Gomes (ex Ministro de Industria y Comercio y defensor abierto de la industria nacional), que en 1977 había sido sustituido en esa cartera por un banquero (Ângelo Calmon de Sá) entusiasta de la apertura al capital multinacional, incluso en el sector de bienes de capital, hasta entonces relativamente protegido. Este acontecimiento ya reflejaba, de cierta manera, un cambio radical en la correlación de fuerzas —en perjuicio de una orientación industrial más nacionalista— y su proyección en el aparato del Estado (Maciel, D., 1999), y se sumaba a los motivos de insatisfacción de la ABDIB con el gobierno.

Las reivindicaciones a favor de la redemocratización y contrarias al régimen dictatorial vigente resultan evidentes, por ejemplo, en el siguiente pasaje del “Documento dos oito”:

Creemos que el desarrollo económico y social (...) solo será posible en un marco político que permita una amplia participación de todos. Y solo hay un régimen capaz de promover la plena expresión de intereses y opiniones, dotado al mismo tiempo de flexibilidad suficiente para absorber las tensiones sin transformarlas en un indeseable conflicto de clases: el régimen democrático. Más que eso, estamos convencidos de que el sistema de libre iniciativa en el Brasil y la economía de mercado son viables y pueden ser duraderos, si somos capaces de construir instituciones que protejan los derechos de los ciudadanos y garanticen la libertad (*Folha de S.Paulo*, 1978a, pág. 20).

Cabe subrayar que, a pesar de partir de distintas coaliciones de intereses entre las fracciones del empresariado (aunque con intersecciones), tanto el movimiento contra la estatización como el movimiento burgués por la redemocratización parecían tener como principal objetivo aumentar su participación oficial en las esferas de decisión del gobierno, tras su mayor cierre con la reforma administrativa de 1974 (Codato, 1995). Es bajo este lema genérico que las dos banderas distintas terminan por confundirse a partir de 1977-1978. Esto se desprende de los pronunciamientos de importantes líderes de la campaña contra la estatización (véase Codato (1995)) y, con respecto al movimiento burgués por la redemocratización, particularmente en la Carta de Río de Janeiro, aprobada por la Cuarta Conferencia Nacional de las Clases Productoras (CONCLAP)¹³, y en el “Documento dos oito”¹⁴. En este último:

La aplicación de una política industrial según el modelo que estamos preconizando supone una participación activa del empresariado en su elaboración. Los órganos encargados de su formulación deberán incluir representación de los industriales, que podrán así aportar su experiencia y conocimientos en el diseño de las grandes líneas de dicha política, aunque sin interferir en las decisiones administrativas (*Folha de S.Paulo*, 1978a, pág. 20).

Aunque en los dos últimos documentos se abogaba por la democracia, se señalaba que el camino principal para ello era un programa de restablecimiento de la influencia de las empresas en el proceso de toma de decisiones de política económica. Por lo tanto, incluso en lo que se refiere a la democratización, el apoyo de algunas fracciones de la burguesía difícilmente tenía algo que ver con los valores de ciudadanía e inclusión social, aunque en el “Documento dos oito” también reivindicaran la reducción de la desigualdad social, incluso por representar una amenaza a la estabilidad del sistema dominado por estas o a la estabilidad social, como plantean, y también ampliar la demanda de determinados productos industriales (*Folha de S.Paulo*, 1978a). Cabe recordar que en esa época ya habían estallado las primeras huelgas de los trabajadores metalúrgicos en el ABC paulista y se habían extendido en menor medida a otras categorías, como se verá más adelante.

¹³ Realizada en noviembre de 1977 (Codato, 1995).

¹⁴ Era posible observar algunas tendencias contra la estatización en el documento, que sin embargo escapaban a la retórica estándar de dicho posicionamiento.

El siguiente fragmento de José Mindlin, vicepresidente de la FIESP y uno de los firmantes del “Documento dos oito”, refuerza el punto señalado¹⁵:

La cuestión de la selectividad [de las decisiones de política económica] (...) debería ser abordada por un órgano de alto nivel gubernamental. (...). Pero debería tener la participación del sector privado, de reconocida idoneidad y espíritu público, además del gobierno. Las decisiones deberían tener la publicidad necesaria y el órgano solo podría funcionar con puertas abiertas (Mindlin, 1978, citado en Codato, 1995, pág. 83)¹⁶.

Además, la elaboración del “Documento dos oito” contó con la participación de importantes economistas de la oposición, que posiblemente marcó un primer vínculo entre ellos y el empresariado en la lucha por la democracia. Aunque es difícil captar el grado de influencia de los primeros en el mencionado documento, el tono “benévolo” del empresariado debe matizarse también desde ese punto de vista, puesto que expresaba al menos parcialmente la opinión de sectores tradicionalmente progresistas.

2. Crecimiento de los movimientos obreros y sociales

Si bien, por una parte, las pautas sociales del “Documento dos oito” reflejaban parcialmente la visión progresista de los economistas de la oposición participantes, por otra respondían al fortalecimiento de los movimientos laborales y sociales de entonces.

La necesidad de contener un supuesto fortalecimiento excesivo de la clase trabajadora, como ocurrió en varios países centrales, puede no haber sido, en el Brasil, una cuestión determinante del proceso que culminaría en la transición al neoliberalismo. Sin embargo, se produjo una intensificación de las luchas populares, que efectivamente aumentó la complejidad de los procesos de dirección y de construcción de hegemonía (Fontes, 2010, pág. 227).

El propio distanciamiento de los intereses de determinadas fracciones de la clase dominante en relación con la orientación de la política de Estado indujo al Gobierno a tomar medidas más moderadas ante las clases trabajadoras (Saes, 2001). Fue en este contexto que estalló el movimiento huelguista concentrado en el ABC paulista. Estas movilizaciones contribuyeron a la conquista de una mayor libertad sindical, cambios en la política salarial, el derecho de huelga, así como al proceso de apertura política gradual que se estaba produciendo (Sader y Sandroni, 1980).

El malestar en el medio empresarial se hizo evidente. En un primer momento, algunos sectores de la FIESP llegaron incluso a posicionarse a favor del aumento salarial, para aumentar la demanda de sus productos. Sin embargo, a partir de 1979, la postura más general de la federación se volvió más crítica, a tal punto que su orientación a las empresas asociadas en 1979 preveía no pagar las horas de huelga, despedir a los huelguistas y exponer a los trabajadores involucrados a la represión del Estado (Bianchi, 2004).

No obstante, cabe señalar que, si bien a finales de la década de 1970 y principios de la de 1980 había un gran inconformismo en el medio obrero y popular, su desorganización crónica, a la que el sindicalismo oficial (de Estado) contribuía significativamente, impedía a los trabajadores obtener mayores beneficios e influencia en el Estado (véanse Boito (1991) y Saes (2001) a este respecto).

Aun así, el punto es que los movimientos obreros y la mayoría de los movimientos sociales en ascenso a partir de finales de la década de 1970 tenían un carácter popular y, de esa forma, representaban una fuente de resistencia contrahegemónica. Además de las comunidades eclesiales de base, estos movimientos sociales se proyectaban en las Asociaciones de Vecinos, pequeñas asociaciones contrarias

¹⁵ Así como el posicionamiento de Theobaldo de Nigris, en esa época Presidente de la FIESP, publicado originalmente en el *Jornal do Brasil* (1978, pág. 18).

¹⁶ Publicado originalmente en *Folha de S.Paulo* (1978b, pág. 19).

al racismo, el sexismo y el autoritarismo, así como en las organizaciones no gubernamentales (ONG), cuyo foco era la lucha por la redemocratización (Fontes, 2010). Otro importante movimiento fortalecido a partir de la segunda mitad de la década de 1970 fue el sanitario, que veía algunas sus demandas materializadas en la Constitución de 1988.

IV. Transición en la década de 1980: fortalecimiento de la visión contra la estatización en el marco de la apertura política y la Asamblea Constituyente

1. Alianza de los “economistas críticos” y fracciones del empresariado industrial: resiliencia del desarrollismo

Tras la intensificación de los conflictos intercapitalistas y entre las clases sociales en la segunda mitad de la década de 1970, la década de 1980 se caracterizó como un período de transición al final del cual se consolidó una nueva configuración de poder e institucional.

El vínculo entre los economistas de la oposición y los empresarios se reforzó a principios de la década de 1980, cuando aumentó la entrada de dichos economistas en los medios patronales y las relaciones entre las dos partes se profundizaron y formalizaron (Cruz, 1992). Este fue el caso de la FIESP, que comenzó a acoger a importantes economistas de la oposición, como Luiz Gonzaga Belluzzo y Luiz Carlos Bresser-Pereira, en su recién creado Consejo Superior de Economía¹⁷.

Los estudios y las propuestas allí formulados se divulgaban por medios como la revista mensual de la FIESP (1974-1985), *Indústria e Desenvolvimento*¹⁸. Aunque las publicaciones de la revista y los posicionamientos de la FIESP revelan distintas tendencias en la primera mitad de la década de 1980, en general el movimiento pasó de cierto apoyo a políticas más intervencionistas, que garantizaban un crecimiento relativamente elevado, a una posición más liberal, crítica con el Estado intervencionista, tras el agravamiento y la continuidad de la crisis (Moraes, 2018).

Esto no significa que los economistas heterodoxos que participaron en el Consejo Superior de Economía de la FIESP en esa época, en particular Belluzzo, respaldaran ese último tipo de posicionamiento. El consejo era un cuerpo bastante heterogéneo, como se puede observar en la elección de economistas de visiones tan distantes como Belluzzo y Simonsen, por no hablar de empresarios de distinto tipo. A comienzos de la década de 1980, Mello y Belluzzo (1983, pág. 20) todavía criticaban abiertamente la campaña contra la estatización y destacaban la importancia del papel de las empresas estatales para la dinámica de la economía.

Aun así, es importante señalar que se produjo ese acercamiento de economistas de la oposición a sectores empresariales que se manifestaban abiertamente contra una estatización supuestamente excesiva y creían que el protagonismo en el proceso de desarrollo o crecimiento económico debía corresponder al sector privado.

En el empresariado en general, en 1983 todavía era posible encontrar posturas con un sesgo más desarrollista, que posiblemente reflejaba (al menos en parte) el vínculo que se fue creando con los

¹⁷ A comienzos de 1982, Belluzzo ya formaba parte del Consejo Superior de Economía de la FIESP, conforme un editorial de *O Estado de S. Paulo* (1982, pág. 3). Además de diversos empresarios, dicho consejo contaba también, por el lado de los economistas, con la participación de Adroaldo Moura da Silva y Mário Henrique Simonsen.

¹⁸ Dichas revistas pueden encontrarse y consultarse íntegramente en la Biblioteca Nacional, en Río de Janeiro.

economistas de la oposición. Esto resulta evidente en lo que se conoce como el “Documento dos doze”¹⁹, de ese mismo año. Las propuestas allí realizadas por los empresarios eran nuevamente muy próximas a las de los “economistas críticos” afiliados al PMDB, a tal punto que Bresser-Pereira (1983, pág. 1) afirmó que, en el área económica, dicho documento reproducía casi todas las posiciones y propuestas que los economistas y dirigentes del PMDB estaban realizando y que el documento del PMDB publicado el año anterior como una alternativa de política económica, “Esperança e mudança”, estaba estrechamente relacionado con el “Documento dos doze”²⁰.

En línea con el “Documento dos oito”, el “Documento dos doze” reforzaba, además, la necesidad de un proceso de redemocratización. Es importante aclarar que eso no significaba una ruptura con los militares, o incluso que dichas fracciones del empresariado (con posturas compatibles con el ideario desarrollista) estuvieran esencialmente en contra del régimen cívico-militar en el país o los regímenes autoritarios en general. De acuerdo con Dreifuss (1989), antes que de una ruptura con los militares, se trataba de un realineamiento de estos segmentos que, de hecho, permitiría y orientaría el proceso de transición que había nacido dentro del propio sistema dominante.

La opción “democrático-liberal” no solo se veía como una forma de ampliar la influencia de esos segmentos burgueses en los núcleos de toma de decisiones, tras un cierto “cierre” en el Gobierno de Geisel, sino que también seguía el movimiento de los países del centro, adaptándose a los intereses de los capitales transnacionales allí asentados.

En la práctica, antes de llegar al predominio de la visión contra la estatización en casi todos los segmentos empresariales, es posible distinguir, en medio de la crisis económica y la cuestión sucesoria, dos discursos opuestos que surgen al llegar a mediados de la década de 1980, ambos con el apoyo de segmentos del empresariado: uno neoliberal y otro desarrollista.

El primer grupo incluía dirigentes ligados principalmente a la agroexportación y al empresariado comercial y financiero, y contaba, además, con intelectuales orgánicos, muchos de los cuales habían trabajado en los gobiernos militares y la mayoría tenía vínculos académicos con la Facultad de Economía de la Universidad de São Paulo (FEA-USP) o la FGV, sede Río de Janeiro. Reproducían, ya en esa época, temas en evidencia en el centro del capitalismo tras el ascenso de Thatcher y Reagan, como la defensa de la desreglamentación de la economía, las privatizaciones y el crecimiento capitalista impulsado por el empresariado innovador, libre de la tutela estatal (Sallum, 1996; Bianchi, 2004). Para difundir esas ideas, algunos empresarios de Río de Janeiro crearon incluso los llamados Institutos Liberales en 1983. Aunque no se presentaban como asociaciones de empresarios, sino como asociaciones civiles, dichos institutos fueron constituidos y financiados mayoritariamente por empresarios, en particular del sector financiero (Dreifuss, 1989; Bianchi, 2004; Boito, 1991).

En aquella época, los grandes bancos ya se identificaban con la ideología y las medidas neoliberales e intentaban difundirlas a las demás fracciones de la burguesía. La Federación Nacional de Bancos (FENABAN) y la Federación Brasileña de Bancos (FEBRABAN) defendían la privatización y la apertura comercial, entre otras pautas neoliberales, desde el Gobierno de Figueiredo (Boito, 1999).

La defensa de las medidas de tenor desarrollista, por otra parte, provenía en gran parte de los economistas del PMDB de la UNICAMP y encontraba apoyo sobre todo en los sectores internos relacionados con la industria (Cruz, 1992). Con la salida de Dornelles del Ministerio de Hacienda (en agosto de 1985) y la entrada de Dilson Funaro, los economistas del PMDB pasaron a tener más espacio en el gobierno. Entre ellos, cabe mencionar a Cardoso de Mello y Belluzzo, que presidían el equipo del Ministerio y ya habían trabajado en la SEPLAN y en la Secretaría de Hacienda del estado de São Paulo (entre 1969 y principios

¹⁹ De manera similar al “Documento dos oito”, constituyó un conjunto de propuestas y reivindicaciones firmado por los 12 empresarios más influyentes de la época (elegidos en el Fórum de Líderes da Gazeta Mercantil en 1983), muchos de los cuales también habían firmado el primer documento.

²⁰ El Consejo Editorial del documento del PMDB (1982) “Esperança e mudança”, de octubre-noviembre de 1982, contaba con la participación, entre otras personas, de João Manuel Cardoso de Mello, José Serra y Maria da Conceição Tavares.

de la década de 1970) bajo la dirección de Funaro. Este último, él mismo empresario, mantuvo siempre fuertes vínculos con la FIESP, de la cual había sido vicepresidente. En consecuencia, se reforzaron en ese momento las relaciones entre algunos “economistas críticos” y sectores empresariales que siempre tuvieron, en mayor o menor medida, representación en las esferas del gobierno.

A pesar de la existencia de este último tipo de discurso dentro del Gobierno, expresado en el documento “A nova política industrial da Nova República”, de diciembre de 1985, coherente con los preceptos desarrollistas y basado en economistas más heterodoxos, las medidas allí propuestas difícilmente se concretaron. En junio de 1987, la “nueva política industrial” fue explícitamente rechazada por Sarney (incluso como respuesta al fracaso del Plan Cruzado, respaldado por los mencionados economistas heterodoxos) y las nuevas propuestas comenzaron a aproximarse cada vez más a las recetas neoliberales.

En términos de teoría económica, data de ese mismo período el distanciamiento más claro que tuvo lugar entre los dos principales grupos de economistas detrás de la política económica del Plan Cruzado: los de la UNICAMP y los de la PUC-Rio. En particular, este se explicitó en la reunión de Carajás, convocada en junio de 1986 para discutir las dificultades de dicho plan. Sin llegar a un consenso, el primer grupo de economistas (UNICAMP) defendió la creación de una sociedad de inversiones (*holding*) para centralizar las inversiones públicas y con ello retomar la trayectoria del crecimiento sostenible, mientras los economistas de la PUC-Rio destacaron la necesidad de adoptar medidas de contención de la demanda (Bastos, 2001)²¹. A partir de entonces, el recetario ortodoxo clásico —cuya eficacia se consideraba limitada en las primeras formulaciones de la PUC-Rio, basadas en la teoría inercial de la inflación— pasó a ocupar un lugar central en los análisis de sus economistas, como se ejemplificaría en la construcción y la ejecución del Plan Real. A esto se sumaría, además, un fundamentalismo ideológico liberal para todo un conjunto de otras políticas económicas (Bastos y Mello Neto, 2014), que afirmó a dichos economistas, junto con aquellos ligados principalmente a la FGV, sede Río de Janeiro, y la USP, como intelectuales orgánicos del neoliberalismo.

De cierta manera, se puede decir que el Plan Cruzado fue un punto de inflexión, a partir del cual incluso los sectores industriales internos que lo apoyaron²², y que en general transigían con las visiones más desarrollistas de los “economistas críticos”, pasaron cada vez más a adherir al proyecto neoliberal, que poco a poco iba tomando forma.

2. Consolidación de la visión contra la estatización en el marco de la apertura política y la Asamblea Constituyente

Tras el fracaso del Plan Cruzado (y del Plan Cruzado II), gran parte de los segmentos industriales que todavía mantenían una visión hasta cierto punto compatible con el intervencionismo desarrollista se distanció del Gobierno, explicitando su descontento y reivindicando nuevos caminos, en los que se priorizaría la “economía de mercado” en detrimento del dirigismo estatal. Así se expresó en una carta a Sarney, firmada por el nuevo presidente de la FIESP, Mario Amato, y varias otras entidades empresariales, en enero de 1987:

(...) siente que ha llegado el momento de pensar en un nuevo ordenamiento del Programa de Estabilización Económica, sustituyendo el régimen de la economía dirigida por el de la economía de mercado, la voluntad burocrática por el sistema de libre competencia y eficacia (Amato y otros, 1987, pág. 4, citado en Bianchi, 2004, pág. 199).

²¹ De acuerdo con Bastos (2001), es curioso, además, que ninguno de los grupos se haya concentrado en el problema que de hecho era central, a saber, el deterioro de las cuentas externas y su impacto en la marcha del plan, es decir, en su capacidad de estabilizar la economía.

²² Por ejemplo, los líderes industriales de la FIESP y la Federación Israelita del Estado de Río de Janeiro (FIERJ).

Cabe señalar que, en ese momento, el neoliberalismo ya estaba bastante consolidado en el centro del capitalismo, en particular en el Reino Unido y los Estados Unidos, y que su influencia sobre el Brasil y las economías periféricas en general era creciente y se daba en varios frentes, empezando por las instituciones de la economía mundial, como el FMI, en un contexto de renegociación de la deuda externa. Bajo la supervisión de este organismo internacional, la burguesía industrial nacional se vio cada vez más presionada a revisar sus estrategias de desarrollo y adaptarse a las nuevas demandas de los países desarrollados. Un ejemplo de ese tipo de presión externa fue la exigencia del Gobierno de Reagan de que se liquidara la reserva de mercado para la industria nacional de informática (Boito, 1999).

En los debates de la Asamblea Constituyente se observa aún más claramente el distanciamiento de la burguesía industrial interna de la visión desarrollista de los “economistas críticos”, y la construcción gradual —pero no la finalización— de una alternativa neoliberal. Esta agenda se volvió cada vez más consensual a medida que se acercaba la década de 1990 y unificó a las fracciones de la burguesía industrial, comercial, agraria y financiera (Bianchi, 2004).

El libro de la FIESP (1990) *Livre para crescer: proposta para um Brasil moderno*, basado en los debates entre los economistas del Consejo Superior de Economía e intelectuales invitados entre mayo de 1989 y enero de 1990, es emblemático de ese proceso: su elaboración contó con la participación mayoritaria de economistas liberales (muchos de la FEA-USP) y el texto proponía de forma bastante explícita medidas como la privatización de empresas y servicios estatales, así como la apertura del mercado a las importaciones. Además, la crisis de la época se atribuyó en gran medida, conforme al diagnóstico del Gobierno de Collor de Mello, al gigantismo y la ineficiencia del Estado y al alto grado de autarquía de la economía (Bianchi, 2004).

Las reformas liberalizadoras basadas en el Consenso de Washington sellaron el retroceso de la participación del Estado en la economía y la preeminencia del neoliberalismo en el país. Las fracciones internas de las clases dominantes que lograron sacar provecho de ese nuevo marco, a partir de su integración con los grandes grupos transnacionales, comenzaron a representar una fuente de resistencia a las políticas desarrollistas que buscaban una mayor autonomía nacional y la reducción de la heterogeneidad estructural, y la defensa de los intereses estrictamente industriales se limitó cada vez más a sectores más dependientes del mercado interno, y con menor capacidad de ganancia en el sector financiero y de asociación con el capital internacional. A partir de entonces, es posible hablar de una ruptura entre los intereses de las grandes empresas y las estrategias industriales nacionales, centrales para el nacional-desarrollismo (Medeiros, 2010).

A pesar de esa nueva coalición de intereses, la Constitución de 1988 incluyó importantes beneficios sociales, en un momento en que la mayoría de los países centrales avanzaba en la dirección contraria. La institución de un sistema de salud universal (Sistema Único de Salud) es bastante emblemática de ese proceso²³.

Este aspecto parece reflejar tanto un cierto vacío en la organización política de la derecha y el “*Centrão*”, como el fortalecimiento de los movimientos sociales, más visible desde finales de la década de 1970. Con respecto al primer caso, la fragmentación de intereses y partidaria de la derecha y el “centro” dificultaba una construcción política sistemática, limitando, hasta cierto punto, las posibilidades de que el empresariado concretara sus reivindicaciones en la Asamblea Constituyente (Dreifuss, 1989).

En gran medida, como se señaló, esa limitación y los beneficios sociales concretados en la Constitución de 1988 reflejaban el fortalecimiento de los movimientos obreros y sociales desde la segunda mitad de la década de 1970.

La formación del Partido de los Trabajadores (PT) en 1980, la Central Única de los Trabajadores (CUT) en 1983 y el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) en 1984 explicitaría e intensificaría la lucha de clases de los movimientos laborales y sociales a nivel nacional.

²³ Otras importantes medidas aprobadas fueron la reducción de la jornada de trabajo a 40 horas semanales y la estabilidad del empleo después de 90 días de prueba, dos de las principales demandas del movimiento sindical (Maciel, M. C., 1999).

Con respecto al movimiento huelguista, hubo una cierta retracción al inicio de la década de 1980, pero pronto se revirtió entre 1983 y 1984, expandiéndose continua y significativamente hasta 1989, con efectos positivos en el salario real de algunas categorías. Esto evidencia una mayor capacidad de negociación de los segmentos más organizados de los trabajadores, pero no de los sectores menos calificados, cuya capacidad de defensa de los ingresos contra la inflación siguió siendo bastante limitada (Pinto, 2019).

Las comunidades eclesiales de base también tuvieron una importancia crucial en la definición de la manera en que se daría la lucha social en la década de 1980, a través de la constitución y consolidación de un asociacionismo de base popular, originado durante la dictadura militar. Como se mencionó, además de las comunidades eclesiales de base, había otros movimientos sociales de carácter popular, como las Asociaciones de Vecinos, pequeñas asociaciones contrarias al racismo, el sexismo y el autoritarismo, además de las ONG, cuyas reivindicaciones se centraban en la cuestión antidictatorial (Fontes, 2010).

En el caso específico de la salud, la denuncia creciente por parte de esos movimientos y partidos de oposición, así como del movimiento sanitario más orientado, tuvo efectos positivos en la expansión del sistema público todavía durante el período militar y la modificación de la forma en que se veía la salud, forjando las bases para la reforma de 1988 en pro de la universalización.

Si bien los movimientos laborales y sociales se expandieron, contribuyendo a la apertura política y, posteriormente, a los beneficios sociales de la Constitución de 1988, no parecen haber desempeñado un papel relevante en la cuestión contra la estatización y el desgaste del desarrollismo, al menos directamente. Indirectamente, su lucha por la redemocratización puede haber contribuido a ello, incluso por representar una pauta que parte de la burguesía —esa sí defensora del movimiento contra la estatización— comenzó a adoptar de manera oportunista, con la verdadera intención de aumentar su participación en las esferas de toma de decisiones del Estado y ampliar el “sistema de libre empresa”.

V. Conclusión

En el artículo se procuró demostrar que el proceso de debilitamiento del intervencionismo desarrollista y posterior consolidación de un proyecto neoliberal en el Brasil es bastante complejo y comprende una serie de factores internos y externos. Por esta razón, los resultados no siempre fueron obvios ni coherentes.

Por una parte, como suele ocurrir, dicho proceso estuvo fuertemente influenciado por el movimiento procedente del centro del capitalismo o, específicamente, por la presión ejercida desde allí, que reflejaba los intereses de sus empresas multinacionales, así como intereses geopolíticos más amplios.

Internamente, aunque no de forma independiente, el posicionamiento contra la estatización en el medio empresarial y los medios de comunicación se manifestó de forma más visible a partir de mediados de la década de 1970, tras el mayor cierre de las esferas de decisión gubernamentales, pero aproximadamente hasta el fracaso del Plan Cruzado, todavía había partes relevantes de la burguesía —sobre todo del sector de bienes de capital nacional— que respaldaban medidas más intervencionistas, como las propuestas por parte de los “economistas críticos”.

La alianza entre esas dos partes se reforzó en el contexto de la lucha por la reapertura política, aunque las motivaciones reales no fueran esencialmente las mismas. En el caso de los segmentos empresariales participantes, la posición para la apertura política parecía estar más relacionada con la búsqueda de una mayor influencia en los núcleos de toma de decisiones del gobierno, como ocurrió en la campaña explícita contra la estatización, mientras que para los “economistas críticos”, estaba más relacionada con la búsqueda de una sociedad democrática y menos desigual.

En todo caso, cerca de finales de la década de 1980, la opinión de que había un exceso de estatismo en la economía y de que la recuperación de su dinamismo exigiría reformas liberales que “abrieran camino” al protagonismo del sector privado ya era prácticamente consensual en el medio empresarial.

Además, aunque en el Brasil la motivación más apremiante de la transición al neoliberalismo no haya sido contener un ascenso considerado excesivo de las clases subalternas —como en el caso de los países centrales—, hubo, desde la segunda mitad de la década de 1970, un considerable fortalecimiento de los movimientos obreros y sociales. Este aspecto, a su vez, explicó en gran medida la concretización de importantes beneficios sociales en la Constitución de 1988, cuando la tendencia en el resto del mundo era la reducción, o al menos el congelamiento, de los derechos sociales establecidos en los Estados de bienestar del período de posguerra.

Así, el resultado más amplio de ese proceso en el país fue la transición a una democracia con fuertes vestigios de la dictadura cívico-militar, una Constitución caracterizada por la heterogeneidad de intereses, pero con importantes avances sociales y, un poco más tarde, la consolidación de un nuevo proyecto hegemónico, neoliberal, que expresaba un reordenamiento de las posiciones de poder dentro de las clases dominantes y de estas en relación con las clases dominadas.

En términos de teoría económica, la contrapartida fue el ascenso de visiones macroeconómicamente ortodoxas, defendidas sobre todo por autores ligados a la USP, la FGV, sede Río de Janeiro, y la PUC-Rio, que actuaban como intelectuales orgánicos del neoliberalismo.

Bibliografía

- Abranches, S. H. (1977), “Empresa estatal e capitalismo: uma análise comparada”, *Estado e capitalismo no Brasil*, C. E. Martins (coord.), São Paulo, Hucitec.
- Amato, M. y otros (1987), “Em defesa da economia de mercado”, *Indústria e Desenvolvimento*, vol. XX, N° 1, enero.
- Bastos, C. P. (2001), “Inflação e estabilização”, *Polarização mundial e crescimento*, J. L. Fiori y C. Medeiros (coords.), Petrópolis, Editora Vozes.
- Bastos, C. P. y R. Mello Neto (2014), “Moeda, inércia, conflito, o fisco e a inflação: teoria e retórica dos economistas da PUC-RJ”, *Revista Econômica*, vol. 16, N° 1, junio.
- Bianchi, A. G. (2004), “O ministério dos industriais: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990”, tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Campinas (UNICAMP).
- Boito, A., Jr. (1999), *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*, Xamã Editora.
- (1991), *O sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical*, Universidad de Campinas (UNICAMP)/Hucitec.
- Brandão, R. V. M. (2007), “ABDIB e a política industrial no governo Geisel (1974-1979)”, *Texto de Discussão*, N° 9, Laboratório de História Econômico-Social (POLIS), agosto.
- Bresser-Pereira, L. C. (1983), “O documento dos 12 e as propostas do PMDB”, *Folha de São Paulo*, 16 de agosto.
- Carneiro, R. (2002), *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*, São Paulo, Editora Unesp/Universidad de Campinas (UNICAMP).
- Cavaliéri, T., P. Garegnani y M. Lucci (2004), “Full employment and the left”, *La Rivista del Manifesto*, N° 48, marzo.
- Codato, A. N. (1995), “A burguesia contra o Estado? Crise política, ação de classe e os rumos da transição”, *Revista de Sociologia e Política*, N° 4/5, diciembre.
- Cruz, S. C. V. (1997), “Estado e planejamento no Brasil: 1974/1976 (notas sobre um trabalho de Carlos Lessa)”, *O presente como história: economia e política no Brasil pós-64*, Universidad de Campinas (UNICAMP).
- (1995), *Empresariado e Estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo, 1974-1977*, Universidad de Campinas (UNICAMP)/Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de São Paulo (FAPESP).

- (1992), “Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80”, tesis de docencia, Universidad de Campinas (UNICAMP).
- Diniz, E. (2001), “Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea”, *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, N° 4, diciembre.
- Dreifuss, R. A. (1989), *O jogo da direita na Nova República*, Petrópolis, Editora Vozes.
- FIESP (Federación de Industrias del Estado de São Paulo) (1990), *Livre para crescer: proposta para um Brasil moderno*, São Paulo, Cultura Editora.
- Folha de S. Paulo* (1978a), “Só a democracia absorve as tensões sociais”, 27 de junio.
- (1978b), “Estamos prontos para correr os riscos”, 13 de diciembre.
- Fontes, V. (2010), *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*, Rio de Janeiro, Editora UFRJ.
- Gaspar, D. G. (2015), “O dólar, os conflitos distributivos nacionais e a cooperação monetária europeia”, tesis de doctorado, Programa de Posgrado en Economía Política Internacional, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).
- Jornal do Brasil* (1978), “Empresários querem participar de decisões”, 10 de septiembre.
- Kalecki, M. (1983), “Os aspectos políticos do pleno emprego”, *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*, São Paulo, Editora Hucitec.
- Korpi, W. (1991), “Political and economic explanations for unemployment: a cross-national and long-term analysis”, *British Journal of Political Science*, vol. 21, N° 3, julio.
- Maciel, D. (1999), “Democratização e manutenção da ordem na transição da ditadura militar à Nova República (1974-1985)”, disertación de maestría en Historia de las Sociedades Agrarias, Universidad Federal de Goiás.
- Maciel, M. C. (1999), “Metamorfoses do Estado brasileiro do II PND ao governo FHC”, tesis de doctorado en Ciencias Económicas, Universidad de Campinas (UNICAMP).
- McDonough, T., M. Reich y D. Kotz (2010), “Introduction: social structure of accumulation theory for the 21st century”, *Contemporary Capitalism and Its Crises: Social Structure of Accumulation Theory for the 21st Century*, T. McDonough, M. Reich y D. Kotz (eds.), Cambridge University Press.
- Medeiros, C. A. (2010), “Auge e declínio dos estados desenvolvimentistas: novos desafios”, *Parcerias Estratégicas*, vol. 15, N° 30.
- Mello, J. M. C. y L. G. M. Belluzzo (1983), “Introdução”, *FMI X Brasil: a armadilha da recessão*, A. Mora da Silva y otros, São Paulo, Forum Gazeta Mercantil.
- Mindlin, J. (1978), “Estamos prontos para correr os riscos”, *Folha de S. Paulo*, 13 de diciembre.
- Moraes, R. (2018), “‘O canto do cisne do desenvolvimentismo brasileiro’: uma análise das relações do empresariado industrial com o Estado do II PND à crise dos anos 1980”, tesis de doctorado, Programa de Posgrado en Desarrollo Económico, Universidad de Campinas (UNICAMP).
- O Estado de S. Paulo* (1982), “Editorial”, 12 de enero.
- Panitch, L. y S. Gindin (2012), *The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire*, Nueva York, Verso.
- Pinto, E. (2019), “Nova República (1985-1989): transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação da renda e fim do desenvolvimentismo”, *Texto para Discussão 007*, Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).
- Rodrigues, P. H. (1990), “A campanha ‘antiestatização’ e o desempenho das principais empresas estatais (1965-85)”, *Revista de Administração Pública*, vol. 24, N° 1, enero.
- Sader, E. y P. Sandroni (1980), “Luchas obreras y táctica burguesa en Brasil”, *Cuadernos Políticos*, N° 26, octubre-diciembre.
- Saes, D. (2001), *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*, Boitempo Editorial.
- Sallum, B., Jr. (1996), *Labirintos: dos gerais à Nova República*, São Paulo, Hucitec.
- Serrano, F. (2015), “Acumulação de capital, grau de utilização da capacidade e distribuição nos modelos pós keynesianos” [en línea] <https://franklinserrano.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/06/apostila-modelos-pc3b3s-keynesianos-de-crescimento-e-distribuc3a7c3a3o-08-06-2015.pdf>.
- (2004), “Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível”, *O Poder Americano*, J. L. Fiori (coord.), Editora Vozes.
- Veneroso, F. y R. Wade (1998), “The Asian crisis: the high debt model versus the Wall Street-Treasury-IMF complex”, *New Left Review*, N° 228, marzo-abril.