

La fractura del Frente Neodesarrollista en el Brasil del Partido de los Trabajadores

*A fratura da Frente Neodesenvolvimentista
no Brasil do Partido dos Trabalhadores*

*The Neodevelopmentalist Front fracture
in Brazil of the Workers' Party*

*Pablo Carlos Rojas Gómez**

Resumen

En el presente artículo se analizan los motivos de la fractura del Frente Neodesarrollista que prevaleció en Brasil durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016). En un primer momento se abordan algunos ejes fundamentales del proyecto neodesarrollista, visto desde el enfoque de algunos de sus principales ideólogos. En un segundo momento se hace un balance de los actores en el plano político y económico que conformaron el Frente Neodesarrollista en una alianza táctica. Finalmente, se estudia el proceso por el cual tuvo lugar la fractura del Frente Neodesarrollista en un contexto de caída de las exportaciones, ausencia de las masas subalternas y un agudo ataque de la derecha.

Palabras clave: Frente Neodesarrollista, Partido de los Trabajadores, Burguesía Productiva Interna.

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar os motivos da fratura da Frente Neodesenvolvimentista que prevaleceu no Brasil durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Num primeiro momento se analisam alguns eixos fundamentais do projeto de neodesenvolvimento, vistos na perspectiva de alguns de seus principais ideólogos. Num segundo momento é feito um balanço dos atores no plano político e econômico que compunham a Frente do Neodesenvolvimento em uma aliança táctica. Finalmente, estuda-se o processo pelo qual se deu a fratura da Frente Neodesenvolvimentista em um contexto de queda das exportações, ausência das massas subalternas e forte ataque da direita.

Palavras-chave: Frente Neodesenvolvimentista, Partido dos Trabalhadores, Burguesia Productiva Interna.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Especialista en Estado, Gobierno y Democracia por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Maestro en Estudios Latinoamericanos y doctorante en Estudios Latinoamericanos por el Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos, UNAM. E-mail: <pablocarlos.rojas@gmail.com>.

Abstract

This article analyzes the reasons of the Neodevelopmentalist Front fracture that prevailed in Brazil during the governments of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016). First, it analyzes some fundamental axes of the neodevelopment project, from its main ideologues perspective. In a second moment, it takes place a balance of the actors at a political and economic plane that made up the Neodevelopmental Front in a tactical alliance. Finally, the process by which the fracture of the Neodevelopmental Front took place in a context of falling exports, absence of the subordinate masses and a sharp attack from the right is studied.

Keywords: Neodevelopmental Front, Workers' Party, internal productive bourgeoisie.

El presente artículo analiza los motivos de la fractura del Frente Neodesarrollista que prevaleció en Brasil durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016), miembros del Partido de los Trabajadores.

A lo largo del artículo se desarrollan tres ejes: a) Las características fundamentales del proyecto neodesarrollista; b) Los principales actores que conformaron el Frente Neodesarrollista, y c) Las razones de la fractura del Frente Neodesarrollista.

En primer lugar se analiza el proyecto neodesarrollista en un plano conceptual, llevando a cabo un recuento de cuáles fueron los principales ejes programáticos que desplegaron algunos de sus ideólogos más reconocidos, con el fin de comprender las premisas con las que se organizaron las políticas económicas de los gobiernos petistas. En un segundo momento se aborda el tema de los actores que dieron sustento y conducción a la política económica de lo que aquí se denomina como Frente Neodesarrollista. En tercer lugar se realiza un análisis político-económico de las principales razones de la ruptura o fractura del Frente Neodesarrollista, tomando en cuenta los cambios en el contexto económico y las modificaciones en la correlación de fuerzas en el plano nacional brasileño. En suma, se presenta una caracterización de la conformación interna del Frente Neodesarrollista, su proyecto articulador y las razones por las cuales tuvo lugar su fractura política.

Principales características del proyecto neodesarrollista

Cuando el 1º de enero de 2003 Luiz Inácio Lula da Silva asumió la presidencia de Brasil, lanzó una dura crítica al neoliberalismo de los expresidentes Fernando Collor de Mello y Fernando Henrique Cardoso, asegurando tajantemente que habría una política de cambio durante su gestión.¹ A partir de entonces, tanto su gobierno como

¹ En su discurso, Lula da Silva aseveró lo siguiente: "Cambio, esta es la palabra clave, este fue el gran mensaje de la sociedad brasileña en las elecciones de octubre de 2002. La esperanza finalmente venció al miedo y la sociedad brasileña decidió que era el momento de recorrer nuevos caminos". Ante el agotamiento de un modelo que en vez de generar crecimiento produjo estancamiento, des-

el de su sucesora, Dilma Rousseff, estuvieron marcados por una fuerte inversión en programas sociales y gasto público (Pochmann, 2013), por la disminución de la deuda externa y por el retorno a políticas estatales de apoyo sostenido a la industria exportadora.

Para comprender las diferencias entre las políticas económicas de los gobiernos petistas y las de los gobiernos neoliberales, diversos autores han denominado “neodesarrollismo” (Boito Jr., 2012; Bresser-Pereira, 2007; Katz, 2016; Mercadante, 2013; Singer, 2015) al proyecto político-económico de Lula da Silva y Dilma Rousseff, tomando como punto de referencia los tiempos en los que el desarrollismo clásico promovía la industrialización nacional con fuerte intervención estatal para alcanzar el desarrollo.

En palabras de Luis Carlos Bresser-Pereira, uno de los principales ideólogos de aquella postura,

[...] el nuevo desarrollismo es, al mismo tiempo, un ‘tercer discurso’ situado entre el populista y el de la ortodoxia convencional, y un conjunto de diagnósticos e ideas que deben ser directrices para la formulación de la estrategia nacional de desarrollo de cada Estado-nación. Es un conjunto de propuestas de política económica para reformas institucionales mediante las cuales las naciones con mediano desarrollo intenten, a principios del siglo XXI, emparejarse con los países desarrollados. No es, como el viejo desarrollismo, una teoría económica, sino una estrategia nacional de desarrollo, basada principalmente en la macroeconomía keynesiana y en la economía del desarrollo (Bresser-Pereira, 2007:15).

En el presente trabajo entendemos como neodesarrollismo un proyecto político-económico que buscó apartarse del recetario ortodoxo neoliberal y de la fe ciega en el equilibrio automático entre oferta y demanda para guiarse a partir de la intención de fomentar la regulación y planeación del Estado en las políticas económicas con tal de mejorar la posición nacional de Brasil en el escenario mundial.

Para Ricardo Bielschowsky, los puntos sustanciales del neodesarrollismo plantean que:

- a) La industrialización integral es la vía de superación de la pobreza y del subdesarrollo brasileño;
- b) No hay medios de alcanzar una industrialización eficiente y racional en Brasil a través de las fuerzas espontáneas del mercado, por eso es necesario que el Estado planee;

empleo y hambre: ante el fracaso de una cultura del individualismo, del egoísmo, de la indiferencia ante el prójimo, de la desintegración de la familia y de las comunidades. Ante las amenazas a la soberanía nacional, la avasallante precariedad de la seguridad pública, el irrespeto a los más viejos y el desaliento de los más jóvenes; ante el *impasse* económico, social y moral del país, la sociedad brasileña eligió cambiar y comenzó ella misma, a promover el cambio necesario” (Da Silva, 2002).

- c) La planeación debe definir la expansión deseada de los sectores económicos y los instrumentos de promoción de esa expansión, y
- d) El Estado debe ordenar también la ejecución de la expansión, captando y orientando recursos financieros, y promoviendo inversiones directas en aquellos sectores en que la iniciativa privada sea insuficiente (Bielschowsky, 1995:7).

Como puede verse, a pesar de lo que podría parecer en primera instancia, el neodesarrollismo no fue una reedición del desarrollismo clásico del siglo xx, sino una adaptación a los nuevos tiempos de algunos de sus postulados, con diferencias y matices relevantes entre las que destacaría una relación más flexible entre Estado, mercado mundial y propiedad privada con el fin de evitar conflictos con el poder económico.

Bresser-Pereira sería enfático al sostener que el neodesarrollismo

[...] toma la globalización no como bendición ni como una maldición, sino como un sistema de intensa competencia entre Estados nacionales, a través de sus empresas. Supone que, en tal competencia, el Estado debe fortalecerse fiscal, administrativa y políticamente, y al mismo tiempo, otorgarle a sus empresas nacionales las condiciones para ser internacionalmente competitivas (Bresser-Pereira, 2007:17).

Desde esa postura, los gobiernos tendrían que aprovechar las condiciones nacionales para competir en mejores condiciones con los otros países del mercado global, tomando como eje la planeación e inversión estatal en aquellos rubros donde la iniciativa privada no podría llegar. De cierto modo, el neodesarrollismo aceptaba la hegemonía de la propiedad privada y más bien se enfocaba en promover la regulación estatal en aquellas grietas donde era posible colarse.

Por otra parte, a diferencia de su referente del siglo pasado, el neodesarrollismo no partía del acompañamiento de una burguesía con proyecto nacional para revertir la condición de dependencia con respecto a los países centrales; más bien se conformó como un proyecto que buscaba incluir a las masas más precarizadas en el proceso de acumulación, fortaleciendo el mercado interno, pero sin trastocar la dependencia nacional. En ese sentido, se planteó aprovechar lo que consideraba como oportunidades en la relación Estado-mercado para fomentar una vinculación comercial más ventajosa entre centros y periferias para que, desde la periferia y con la intervención del Estado, se permitiera un desarrollo moderado con inclusión social, aunque eso no implicara la independización económica industrial.

En palabras de Armando Boito Jr. (2012:69), “provisoriamente, el neodesarrollismo es el nuevo desarrollismo posible dentro del modelo capitalista neoliberal periférico”, procurando adaptarse lo mejor posible al marco de las relaciones comerciales del mercado mundial para aprovechar óptimamente las ventajas internas para la expor-

tación, lo cual implicaba que el Estado pudiera tener un mayor papel de inversión en la industria exportadora.

Bresser-Pereira lo enuncia de la siguiente forma:

El modelo exportador no es precisamente neoliberal porque, propiamente dicho, la teoría económica neoclásica que subyace en esta ideología, no da lugar a las estrategias de desarrollo. Los dinámicos países asiáticos, que adoptaron una estrategia desarrollista en los cincuenta, le dieron en los sesenta un cariz exportador de bienes manufacturados y, por lo menos desde los setentas, pueden considerarse como países neodesarrollistas. El modelo exportador tiene dos grandes ventajas sobre el de sustitución de importaciones. Primero, la disponibilidad de mercado para las industrias no está limitada al mercado interno. Esto es importante para países pequeños, aunque igualmente básico para un país con un mercado interno relativamente grande, como Brasil. Segundo, si un país adopta esta estrategia, las autoridades económicas, con el diseño de una política industrial en beneficio de sus empresas, tienen acceso a una norma de eficiencia que los guía: sólo empresas con suficiente eficacia para exportar se beneficiarán con la política industrial (Bresser-Pereira, 2007:19).

Como lo planteó Bresser-Pereira, el neodesarrollismo optó por orientar la economía hacia un patrón exportador y lo puso en marcha. Los dos gobiernos de Lula da Silva mantuvieron un permanente crecimiento económico a la par de un aumento de la tasa de exportaciones. Como lo muestra el siguiente cuadro, en 2003, año en que Lula asumió la Presidencia, las exportaciones representaban alrededor de 73 mil 203 millones de dólares, en cambio, para 2008 éstas ya eran equivalentes a 197 mil 942 millones de dólares. En 2010, último año de la gestión lulista, las exportaciones alcanzaron los 201 mil 915 millones de dólares.

Cuadro 1
Exportaciones durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Millones de dólares	73,203	96,677	118,529	137,807	160,649	197,942	152,994	201,915
Porcentaje del PIB	13,07	14,44	13,33	12,45	11,48	11,57	9,11	9,14

Fuente: "Exportaciones Brasil 2016", Datos Macro, en *Expansión*, [<https://datosmacro.expansion.com/comercio/exportaciones/brasil?anio=2016>].

Efectivamente, las exportaciones incrementaron notablemente durante el periodo neodesarrollista de los gobiernos petistas. Sin embargo, lo que no se menciona comúnmente es que las exportaciones que aumentaron no fueron los productos manufacturados, sino los productos de origen primario. En el cuadro 2 se puede

observar que en el periodo de los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff, se mantuvo una clara tendencia de incremento de las exportaciones de materias primas, en consonancia con la disminución de las exportaciones de productos manufacturados, esto quiere decir que durante los mandatos de Lula y Dilma, el patrón primario-exportador tuvo un alza relevante.

Cuadro 2
Exportaciones de productos primarios y manufacturados 1998-2014

Año	Exportaciones de productos primarios según su participación en el total (%)	Exportaciones de productos manufacturados según su participación en el total (%)
1994	44.9	55.1
1998	45.3	54.7
2002	47.4	52.6
2006	49.2	50.8
2010	62.9	37.1
2014	65.2	34.8

Fuente: elaboración propia con base en datos de Cepal/Cepalstat Base de datos, estadísticas e indicadores. Disponible en: [<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1910&idioma=e>],[<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1911&idioma=e>].

Hasta aquí podemos confirmar que, efectivamente, tal y como se lo propuso, el proyecto neodesarrollista impulsó la exportación de materias primas de manera preponderante, alejándose del modelo de sustitución de importaciones del desarrollismo clásico del siglo xx. Esto habría de tener consecuencias importantes, tal y como lo señalaremos más adelante.

La conformación del Frente Neodesarrollista

André Singer sostiene que los ideólogos neodesarrollistas no estuvieron presentes de la misma forma a lo largo de los gobiernos petistas ni tuvieron siempre el mismo grado de influencia. Desde su perspectiva, éstos fueron adquiriendo un papel cada vez más relevante según las coyunturas, hasta llegar al primer mandato de Dilma Rousseff, cuando consiguieron una mayor injerencia en la implementación de las políticas económicas, gracias a que la Presidenta nombró a Guido Mantega como Ministro de Hacienda (Singer, 2015). Aunque coincidimos en lo general con Singer, es importante, sin embargo, no confundir entre los ideólogos neodesarrollistas y los grupos políticos y económicos sostenedores del proyecto, por eso nos proponemos indagar en la conformación de la base política del neodesarrollismo.

Durante los gobiernos neoliberales de Collor y Cardoso, la economía brasileña vivió una penetración profunda de las fracciones financieras de la burguesía, sin embargo, luego de la crisis económica de 1999, que tuvo como consecuencia la desvalorización del real brasileño, las fracciones productivas comenzaron a demandar con fuerza un mayor apoyo estatal, orillando al gobierno de Lula da Silva a fomentar un nuevo ciclo comercial en el que las actividades productivas –en especial las agroexportadoras– tuvieran un mayor peso en la economía en detrimento de la presencia de la burguesía bancaria (Filgueiras & Gonçalves, 2007:181).

En ese contexto, para Armando Boito Jr.,

[...] la trayectoria reciente de la política económica del Estado brasileño es tal que los intereses de la gran burguesía interna tienen un peso cada vez mayor en las iniciativas y medidas del Estado brasileño. El marco inaugural de ese proceso fue el pasaje, en 2002, de la “era FHC” a la “era Lula”. Más tarde, en 2006, en el pasaje del primero al segundo gobierno Lula, el ascenso político de la gran burguesía interna al bloque en el poder se volvió más evidente. El proyecto económico que expresa esa relación de representación política entre los gobiernos Lula y la gran burguesía interna es el proyecto que podríamos denominar neodesarrollista (Boito Jr., 2012:68).

Partiendo de esa lectura, el neodesarrollismo como proyecto político-económico sería sostenido por dos actores: el gobierno petista y la burguesía interna, quienes, desde nuestra perspectiva, conformaron un frente táctico en donde el gobierno asumió la representación política de esa fracción burguesa, para impulsar el proyecto neodesarrollista que beneficiaba a Lula y al Partido de los Trabajadores (PT) con una gobernabilidad estable y a la burguesía interna con la oportunidad de acceder a nuevos negocios e incrementar su capacidad de acumulación.

El matiz que agregaríamos a la lectura de Boito Jr. es que esa burguesía interna tuvo un componente productivo que no sólo se restringió a la dicotomía interno-externo, sino que también englobó la relación entre capital productivo y capital financiero (Filgueiras & Gonçalves, 2007). De ese modo se propone rebautizar el concepto de burguesía interna para identificarlo como Burguesía Productiva Interna (BPI).

Es importante entender a la Burguesía Productiva Interna (BPI) como una fracción de la burguesía enfocada en la producción y exportación de materias primas en la relación dependiente centro-periferia, pero que no se escindía ni se rebelaba frente a las lógicas del mercado mundial ni frente a la burguesía financiera. Lo que sucedió más bien fue que en ese contexto, la BPI ganó mayor terreno durante los gobiernos petistas, teniendo una mayor importancia de la que se le había asignado anteriormente. La BPI no se confrontaba con la burguesía financiera, pero sí adquiría una mayor relevancia en el mapa del poder económico brasileño.

Se le denomina burguesía interna y no burguesía nacional, como la del siglo xx, ya que careció de un proyecto nacionalista que buscara el desarrollo de las fuerzas productivas para la constitución de un mercado interno fuerte y un Estado nacional con autonomía de los centros mundiales. Vale la pena recordar que el proyecto neodesarrollista no se propuso la superación de la condición de dependencia, por tanto, la BPI tampoco lo hacía, más bien buscaba aprovechar los negocios de exportación al máximo para aumentar su tasa de ganancia.

Cuatro son los elementos que muestran la existencia de una alianza táctica de los gobiernos del PT con la Burguesía Productiva Interna (BPI) en la conformación del Frente Neodesarrollista en Brasil:

1. El apoyo directo del gobierno a la BPI a través del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES).
2. El crecimiento económico de esa burguesía durante los periodos petistas.
3. La inclusión de la BPI en la generación de políticas económicas a través del Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES).
4. La integración de representantes de la BPI al gabinete de ministros.

A continuación desarrollaremos cada uno de esos puntos.

Apoyo directo a la BPI a través del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES)

Como primer punto señalamos que durante el periodo petista, el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) fue actor clave en el otorgamiento de créditos a importantes empresas de la Burguesía Productiva Interna que la catapultaron al mercado regional y mundial.

El uso del BNDES en la política económica del gobierno petista fue cada vez mayor, alcanzando su máximo punto durante el primer gobierno de Dilma Rousseff. En 2009 los aportes económicos del Estado al BNDES eran de alrededor de 100 mil millones de reales brasileños, pero ya para el primer mandato del gobierno Dilma alcanzaron la cantidad de 400 mil millones (Singer, 2015:47), además, se mantuvo un incremento en sus inversiones de alrededor de 470 por ciento, alcanzando a desembolsar aproximadamente 100 mil millones de dólares en 2010, lo cual fue el equivalente al 7 por ciento del PIB nacional (Zibechi, 2012:135). Otro dato que muestra la importancia del BNDES en el financiamiento de las grandes empresas es que durante 2008 se destinaron 76 por ciento de inversiones a las grandes empresas, mientras que a las pequeñas empresas se les asignó sólo 5.7 por ciento. Siguiendo esa ruta, para 2010 se dedicó 63.8 por ciento a las grandes empresas y 10 por ciento a las pequeñas (*Isto é dinheiro*, 2011).

Como ejemplo de lo anterior tenemos la fusión de las empresas Sadia y Perdigão en mayo de 2009. Ambas se encargaban de procesar productos de origen animal, especialmente avícola. Aquella fusión dio lugar a un nuevo conglomerado: Brasil Foods (BRF). En esta fusión, el BNDES aportó alrededor de 235 millones de dólares, adquiriendo el 3 por ciento de las acciones para permitir el rescate de ambas empresas durante la crisis de 2008. Con ese hecho, la nueva empresa BRF llegó a controlar el 25 por ciento del mercado mundial de aves, con ventas de 15 mil millones de dólares anuales (Zibechi, 2012:137-138).

Otro caso emblemático fue el de la inversión del BNDES en la empresa JBS, al otorgarle préstamos que sumaron mil millones de reales en acciones, mismas que permitieron adquirir la empresa *Swift* en 2007 y las empresas avícolas *Tasman* y *National Beef* en 2008. Además, el BNDES también aportó 3.4 mil millones de reales a JBS para adquirir la empresa estadounidense *Pilgrim's*, lo que significó que el BNDES amplió sus participaciones en JBS pasando de 17 por ciento a 31 por ciento (*Isto é dinheiro*, 2011). Lo anterior muestra que fue el capital estatal el que consiguió colocar a JBS como el principal emporio avícola del mundo.

A partir de entonces, los procesos de circulación de JBS se situaron en países como Estados Unidos, provocando que sus ganancias girasen en ese plano mundial y no volvieran a Brasil a modo de capital nacional, reafirmandose con esto, la condición de dependencia de Brasil.

Como puede observarse, el BNDES fue un engranaje esencial en la relación entre el gobierno y las grandes empresas, siendo un auténtico instrumento que potenció a la BPI para catapultarse y competir en el mercado mundial.

Crecimiento económico de la BPI durante los periodos petistas

A raíz del proyecto neodesarrollista, las empresas de la BPI se insertaron en las listas de los nuevos más ricos de Brasil, mostrando un crecimiento notable de los sectores de cuño exportador, metalúrgico y los vinculados al agronegocio.

Según un rastreo de las listas de los más ricos que aparecieron en la revista *Forbes*, en 2002 sólo Antônio Ermírio de Moraes, dueño de la empresa Votorantim S. A. (metalurgia, energía y celulosa), se encontraba entre los 5 empresarios más ricos, mientras el resto de los lugares eran ocupados por banqueros o comerciantes. Sin embargo, ya para 2008 aparecían en esa lista Eike Batista, dueño del Grupo EBX OGX (emporio minero), Jorge Paulo Lemann, dueño de la cervecera AB Inbev, así como su socio Marcel Telles, y la familia Steinbruch, dueña de la Compañía Siderúrgica Nacional de Brasil y Grupo Vicuña. Para 2012 se sostenían en la lista Batista, Lemann, Ermírio de Moraes y Telles (Rojas, 2019:146-147).

En un plano global, las empresas que llegaron a aparecer en las listas de los más ricos publicadas por la revista *Forbes* durante los gobiernos petistas fueron:

- JBS S.A. (propiedad de José Batista Sobrinho)
- Grupo EBX OGX (propiedad de Eike Batista)
- Anheuser-Busch AB Inbev (propiedad de Jorge Paulo Lemann)
- Votorantim S. A. (propiedad de la familia Ermírio de Moraes)
- Brasil Foods BRF (propiedad de Abilio Diniz)
- Compañía Siderúrgica Nacional de Brasil
- Grupo Vicuña (propiedad de Mendel Steinbruch)
- Odebrecht.

Inclusión de la BPI en la generación de políticas económicas

Otro elemento que muestra la alianza entre el PT y la BPI se observa en la conformación del Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), creado en enero de 2003 por el entonces presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cuya función fue generar una agenda común en materia de políticas económicas.

El consejo rector se integraba por 14 ministros de Estado, entre los que se encontraban el Ministro de Hacienda, el Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, el Ministro de Trabajo y el presidente del Banco Central, entre otros, y una serie de representantes de la burguesía que buscaban tener una interlocución activa con el gobierno.

En términos de la representatividad, 52 por ciento de los consejeros pertenecía al sector empresarial, 16 por ciento a sindicalistas, 14 por ciento a académicos e intelectuales y 18 por ciento a entidades de la sociedad civil. Aquello resultaría relativamente normal en cualquier país capitalista, sin embargo, lo importante a matizar es que de 147 empresarios que formaban parte del Consejo, 90 (o sea 62 por ciento) representaban a sectores productivos e industriales (Guiot, 2015).

Cabe mencionar que una de las acciones más trascendentes que llevó a cabo el CDES, fue la creación de una Agenda para el Nuevo Ciclo de Desarrollo (ANCD), que estuvo apadrinada por el Ministro de Hacienda neodesarrollista, Guido Mantega. A pesar de que –debido al golpe de Estado de 2016– esa agenda no se logró poner en marcha con la amplitud planteada al principio, fue uno de los acuerdos entre empresarios y gobierno más importantes para impulsar la agenda neodesarrollista.

Integración de representantes directos de la BPI en el gabinete presidencial

El último elemento que evidencia el nexo entre la BPI y el PT son las representaciones de las distintas empresas en el gobierno. En los mandatos de Lula y Dilma se integró a 10 representantes de la Burguesía Productiva Interna, entre los que destacaron:

- *Geddel Quadros Vieira Lima*. Ministro de Integración Regional 2007-2010, fue inculcado por la Operación Catilinárias y el desvío de recursos a la empresa JBS.
- *Guido Mantega*. Ministro de Hacienda 2006-2011, Ministro de Planeamiento, Organización y Gestión 2003-2004 y Presidente del BNDES. Fue implicado en la Operación Zelotes y en la Operación *Lava Jato*, en la que se le acusó de haber sobornado al consorcio OSX, propiedad del empresario Eike Batista.
- *Henrique de Campos Meirelles*. Presidente del Banco Central de Brasil 2003-2011, miembro del Consejo de Administración de la Empresa Azul Líneas Aéreas, ex presidente internacional del Bank Boston. En 2012 es nombrado presidente de J&F, Holding perteneciente a JBS. También fue presidente del Banco Original, posesión de la empresa JBS.
- *Kátia Regina de Abreu*. Ministra de Agricultura 2015-2016. Presidenta de la Federación de Agricultura y Pesca del Estado del Tocantins. Fungió como intermediaria con las grandes empresas del agronegocio y defensora de Monsanto (Boito Jr., 2012).
- *Luiz Fernando Furlan*. Ministro de Desarrollo y Comercio Exterior 2003-2007, miembro del Consejo de Administración del Grupo Sadia y de la Fundación Amazonas Sustentable.
- *Michel Temer*. Vicepresidente 2011-2016. Principal actor y artífice de la orquestación junto con Eduardo Cunha del golpe parlamentario contra la presidenta Dilma Roussef en 2015. Fue acusado ante el poder judicial de recibir sobornos de JBS, asociación ilícita y obstrucción de la justicia.

La ruptura del Frente Neodesarrollista

Aunque el Frente Neodesarrollista promovió importantes logros en términos de la inclusión social² y la ampliación del poder adquisitivo, lo cierto es que también tuvo dos debilidades importantes: la dependencia de las exportaciones y una agenda de cambios “por arriba”³.

² Según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en 2002 el gasto gubernamental designado a protección social representaba 9.6 por ciento del PIB. Para 2009 ese porcentaje aumentó a 11.3 por ciento, llegando a 12.7 por ciento durante 2016. En 2002 el gasto social se ubicaba en 13.1 por ciento del PIB, en 2009 ya rondaba 15.2 por ciento y en 2016 llegó a 17.3 por ciento (CEPAL, s/f).

³ Entendemos por “cambios por arriba” a la puesta en marcha de transformaciones gubernamentales sin la participación y acompañamiento de la sociedad y las clases subalternas, siendo contempladas como meros receptores de políticas sociales.

Si bien el gobierno de Lula estuvo marcado por el auge de las exportaciones, el gobierno de Dilma Rousseff presentó una seria disminución de éstas. Para 2011 las exportaciones equivalían a 256 mil millones de dólares y para 2013 ya habían decrecido a cerca de 242 mil millones de dólares. Para 2016 la caída era clara con un saldo de 185 mil millones de dólares, como lo marca el siguiente cuadro.

Cuadro 3
Exportaciones durante el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportaciones en millones de dólares	256,039	242,578	242,034	225,101	191,134	185.280

Fuente: wto – World Trade Organization; World Bank. [https://es.portal.santandertrade.com/analizar-mercados/brasil/cifras-comercio-exterior?&actualiser_id_banque=oui&id_banque=35&memoriser_choix=memoriser].

En suma, durante el periodo de 2011 a 2016 la disminución acumuló un total de 70 mil 759 millones de dólares. La caída en las exportaciones incidió en la disminución del PIB brasileño, como se muestra a continuación.

Cuadro 4
Progreso en el PIB durante el gobierno de Dilma Rousseff

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB anual en millones de dólares	2,614.0	2,464.0	2,471.7	2,456.0	1,800.0	1,796.6
Variación del PIB (%)	4,0%	1,9%	3,0%	0,5%	-3,5%	-3,3%

Fuente: “PIB anual Brasil”, Datos Macro, en *Expansión*. [<https://datosmacro.expansion.com/pib/brasil?anio=2016>].

El periodo de Dilma evidenció que el proyecto neodesarrollista, al haber basado la política económica en el incremento de las exportaciones, mantuvo de hecho la dependencia de Brasil respecto a la exportación primaria, al grado que cuando ésta cambió –a raíz de la crisis económica mundial de 2008– entonces la economía brasileña resintió fuertemente los impactos.

En paralelo a la disminución de las exportaciones y la caída en el PIB, en junio de 2013 estallaron protestas en las ciudades de São Paulo, Recife, Porto Alegre y Cuiabá en torno a la exigencia del Movimiento Pase Libre sobre la necesidad de

liberar el pasaje del transporte público para estudiantes. Aunque el alcalde petista de São Paulo, Fernando Haddad, aceptó una disminución en el costo del pasaje para estudiantes, la protesta se esparció por todo el país, pasando de ser una demanda sectorial y particular a convertirse en una amplia muestra de descontento hacia la forma de gobernar “por arriba” del PT. Las manifestaciones reprobaban que el gobierno promoviera la construcción de grandes estadios para la Copa Mundial de Fútbol que se jugaría en Brasil al año siguiente, mientras aún quedaban pendientes de resolver problemas en los servicios de salud, transporte y educación. Si bien el petismo había logrado que millones de personas traspasaran la línea de pobreza y mejoraran su situación económica, ahora esas masas exigían la ampliación del acceso a servicios sociales.

La presidenta Rousseff tardó en reaccionar, y luego de una reunión con integrantes del Movimiento Pase Libre, en la que no dio respuesta a las exigencias, hizo pública una iniciativa para reformar la Constitución vía plebiscito con el fin de incorporar mecanismos de participación ciudadana (Nepomuceno, 2013). Sin embargo, su propuesta fue obstaculizada por los partidos opositores en el parlamento y tampoco pudo reanimar su propia base social para presionar a los partidos políticos.

El año 2013 marcó un punto de quiebre, pues se hizo evidente que desde que el PT tomó el poder, había descuidado la movilización social, abandonado las calles y promovido cambios “por arriba”, mostrando que el Frente Neodesarrollista era una alianza táctica de representación política entre el gobierno y la burguesía excluyendo a las masas populares. Estas últimas no eran un actor en el Frente Neodesarrollista, pues aunque beneficiadas por las políticas neodesarrollistas, no habían tenido una participación política activa, siendo simples receptoras.

Desde que el PT entró a la disputa electoral fue dando giros programáticos diluyendo su postura transformadora (López Castellanos, 2001), acercándose más a posicionamientos de conciliación de clases y asumiendo una visión cada vez más burocrática, formando cuadros que se enfocaban en la lucha por el poder, pero que ya no conducían la organización y movilización social, por lo que se encontraban alejados de su propia base social. Por tal razón, cuando se da la caída de las exportaciones y, por consiguiente, del PIB, el PT no tenía a las masas de su lado.

A mediados de 2014 dio inicio la Operación “AutoLavado”, o “Lava Jato” por su nombre en portugués, con la que se puso en marcha un largo juicio a decenas de personas acusadas de actos de corrupción, triangulación y lavado de dinero, en donde estuvieron involucrados distintos personajes de la vida empresarial y del gobierno, entre los que destacan Paulo Roberto Costa, exdirector de la mayor empresa petrolera del país, Petrobras, y el empresario Alberto Yousseff.

Posteriormente, en 2015, se puso en marcha la Operación Zelotes que rastreaba casos de corrupción en los que el Consejo de Administración de Recursos Fiscales (CARF) reducía o anulaba multas a diversos empresarios, entre los que se encontraban miembros de empresas como Brasil Food, Votorantim, JBS y empresarios que formaban parte de la lista de *Forbes*, como Joseph Safra.

Con estas dos operaciones dio inicio una larga guerra judicial contra el PT, articulada por el juez Sergio Moro, mientras la derecha, encabezada por el Partido Social-Demócrata Brasileño (PSDB) y el monopolio televisivo Globo, llamaba a manifestaciones callejeras contra el gobierno, conminando a deponerlo. Por su parte, la burguesía financiera comenzó una campaña de presión, exigiendo bajar impuestos a la industria interna y disminuir el gasto público, cuestionando con fuerza los niveles de inflación a los que se había llegado (Singer, 2015:52-54).

En ese lapso, el Frente Neodesarrollista se fracturó reaccionando de manera errática ante la embestida judicial y el ataque de la derecha política. Ante las presiones de la derecha y de la burguesía financiera, Dilma Rousseff cedió haciendo recortes al gasto público en 2013 y 2014 (Singer, 2015:56); mientras que la BPI, representada en ese entonces por la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), reculó en su apoyo al gobierno, asumiendo una posición muy diferente a los tiempos en que defendió a Lula da Silva durante el escándalo del Mensalão en 2005.

La BPI, golpeada por las operaciones de Sergio Moro y los encarcelamientos de muchos de sus integrantes, optó por hacerse a un lado y dejar sola a la presidenta Dilma Rousseff. En 2013, Paulo Skaf, presidente de la FIESP, autorizó la iluminación del edificio de la federación con la bandera brasileña en señal de apoyo a las manifestaciones en contra del gobierno, asegurando que lo que había visto en las calles era “un grito por la renovación” (Singer, 2015:60).

En agosto de 2014, Benjamin Steinbruch, nuevo presidente de la FIESP y de la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN), hizo serios cuestionamientos al gobierno, asegurando que la situación era crítica pues existía un “riesgo de desempleo y falta de perspectiva de los negocios”. Para el líder empresarial era muy grande el “margen para empeorar, el costo de Brasil no permite competir, sólo un loco invierte en Brasil” (Guimarães, 2014).

En 2015, ya sin el apoyo de la BPI, la presidenta Dilma Rousseff se vio imposibilitada de seguir con el proyecto neodesarrollista, en cambio, fue orillada a negociar con la burguesía financiera, nombrando a Joaquim Levy como Ministro de Hacienda, quien provenía de los laberintos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

La presidenta Dilma se enfrentó al dilema de cómo sostenerse en el poder en medio de la política petista de conciliación de clases aplicada durante años, Sin el apoyo de una fracción de la burguesía y sin haber apelado a la movilización social desde 2002, el gobierno perdió un importante eje de poder y el Frente Neodesarrollista se fracturó dejando aislada a la presidenta.

Luego del quiebre del Frente Neodesarrollista, 2016 fue finalmente el año del golpe de Estado contra Dilma Rousseff, quien ya no contaba con un eje de poder sobre el cual apoyarse frente a la furiosa embestida de la derecha y de la burguesía financiera. La relación entre la fractura del Frente Neodesarrollista y el golpe de Estado de 2016 tendrá que ser abordada en estudios posteriores.

Conclusiones

A lo largo del presente artículo se ha buscado dar respuesta a la pregunta de por qué se fracturó el Frente Neodesarrollista en Brasil. A nuestro parecer, los tres elementos que tuvieron un papel decisivo para que eso sucediera fueron: a) la intensa dependencia respecto a las exportaciones; b) el ataque de la derecha, y c) el intento de realizar cambios “por arriba” en ausencia de las masas subalternas.

Para los ideólogos del neodesarrollismo, el proyecto consistió en una búsqueda por mejorar el lugar de Brasil en el mercado mundial tomando distancia del recetario neoliberal, procurando una mayor planeación económica del Estado, basándose en la exportación de materias primas.

Gracias a ese enfoque pudo conformarse el Frente Neodesarrollista, resultado de una alianza táctica entre los gobiernos petistas y la BPI, cuyo común denominador fue la búsqueda del desarrollo interno con una mayor intervención del Estado, a diferencia de lo que había sucedido durante los gobiernos neoliberales. Dicho frente se sostuvo gracias a una política de financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) a las empresas de la BPI, lo que provocaría un importante crecimiento económico de ese sector en un corto periodo de tiempo.

El Frente Neodesarrollista se consolidaría gracias a la representación de los intereses de la BPI en el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) y al nombramiento de varios de sus miembros a la cabeza de ministerios estratégicos en los gobiernos petistas.

Alejado del desarrollismo del siglo xx, el neodesarrollismo terminó por convertirse en un proyecto que se apoyó de manera sustancial en las actividades exportadoras, lo que a la larga se tradujo en una debilidad, ya que ante el cambio de las exigencias del mercado mundial luego de la crisis de 2008, las exportaciones se vinieron abajo y con eso también el Producto Interno Bruto (PIB).

A la par de la caída de las exportaciones y del PIB, también se hizo presente en el escenario político el descontento social que irrumpió primero con la exigencia del pase gratuito a estudiantes en el transporte público, y después con las protestas que cuestionaban duramente la asombrosa inyección de dinero estatal a los grandes emporios constructores de los estadios de fútbol para la Copa Mundial de 2014 y no hubiera mejoras sustanciales en educación, salud y transporte. El descontento inicial hizo evidente que la sociedad y las masas subalternas no habían sido integradas al Frente Neodesarrollista más que en calidad de receptoras.

La derecha aprovechó el descontento, al mismo tiempo que una guerra judicial, encabezada por el juez Sergio Moro, canalizó la protesta creando su propia movilización de base social. Por su parte, la burguesía financiera también manifestó su descontento presionando al gobierno y orillándolo a realizar cortes al gasto social.

Ante la presión, y sin el mismo nivel de exportaciones que beneficiara a la BPI, ésta se alejó definitivamente del gobierno de Dilma Rousseff, disolviendo el Frente Neodesarrollista y con esto, dejando aislada a la Presidenta que, ya sin eje de poder que la sostuviera, enfrentó sola el golpe de Estado de 2016.

Al prescindir de una relación activa con las masas subalternas, el PT fue incapaz de resistir a los embates de la derecha apoyándose en la movilización popular, lo que tuvo relevancia en el proceso del golpe y también en la imposibilidad de reorganizar el Frente Neodesarrollista ya sin la Burguesía Productiva Interna. Con el golpe de Estado de 2016 se dio la estocada final al Frente Neodesarrollista, que hasta la fecha no se ha podido recuperar.

Bibliohemerografía

- CEPAL (s/f), *Observatorio Social Cepal*. Dirección URL: <<https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/brasil>>.
- BIELSCHOWSKY, R. (1995), *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Contraponto.
- BOITO JR., A. (2012), “Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder”, en A. BOITO JR. & A. GALVÃO, *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*, São Paulo, Alameda.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2007), “El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional”, en *Economía UNAM*, México, Facultad de Economía, UNAM, vol. 4, núm. 10, enero-abril.
- DA SILVA, L. I. (2002), “Discurso del señor presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, en su toma de posesión el 1º de enero de 2003”, en *Estudios Latinoamericanos*, México, Centro de Estudios Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, nueva época, núm. 18, julio-diciembre, Sección “Elementos para el análisis”.

- FILGUEIRAS, L. & R. GONÇALVES (2007), *A economia política do governo Lula*, Rio de Janeiro, Contraponto.
- GUIMARÃES, F. (2014), *Estadão*, 13 de agosto. Dirección URL: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,para-steinbruch-so-louco-investe-no-brasil-imp-,1542975>>.
- GUIOT, A. P. (2015), *Dominação burguesa no Brasil –Estado e sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) entre 2003 e 2010*, Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- ISTO É DINHEIRO (2011), Obtenido de *Isto é dinheiro*, 15 de junio. Dirección URL: <<https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20110615/aposta-jbs-papel/3126.shtml>>.
- KATZ, C. (2016), *Neoliberalismo, neodesarrollismo, socialismo*, Buenos Aires, Batalla de Ideas.
- LÓPEZ CASTELLANOS, N. (2001), *Izquierda y neoliberalismo. De México a Brasil*, México, Plaza y Valdés.
- MERCADANTE, A. (2013), *Brasil: de Lula a Dilma (2003-2013)*, Madrid, Clave Intelectual.
- NEPOMUCENO, E. (2013), “Rousseff propone plebiscito para emprender una reforma”, en *La Jornada*, México, 25 de junio. Dirección URL: <<https://www.jornada.com.mx/2013/06/25/politica/004n1pol>>.
- POCHMANN, M. (2013), “Políticas públicas e situação social na primeira década do século xx”, en E. SADER, *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*, São Paulo/Rio de Janeiro, Boi Tempo/Flacso.
- ROJAS, P. C. (2019), *Reconfiguraciones del Estado en Chile y Brasil: alianzas neoliberales entre grupos económicos y poder político bajo gobiernos progresistas*, México, UNAM.
- SINGER, A. (2015), “Cutucando onças com varas curtas. O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”, en *Novos Estudos*, Brasil, vol. 34, núm. 102, junio. Dirección URL: <<http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-102/>>.
- ZIBECHI, R. (2012), *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, México, Bajo Tierra Ediciones.

Recibido: 4 de mayo de 2020
Aprobado: 1 de junio de 2021