

Crecimiento económico y bienestar social: un balance entre el viejo y el nuevo-desarrollismo en Brasil

Economic growth and social well-being: a balance between the old and the new developmentalism in Brazil

Vera Alves Cepêda

Universidade Federal de São Carlos - UFSCar

cepeda_vera@yahoo.com.br

Resumen:

El objetivo es realizar un balance teórico de la larga trayectoria del desarrollismo (1940/1970/ *viejo* y 2003/actual/*nuevo*) en el proceso de modernización brasileño. En la primera sección busco establecer una definición para el concepto "desarrollismo". En la segunda, se analiza las permanencias y rupturas en los dos momentos indicados, estableciendo como hipótesis que esta segmentación ocurre a través del *diagnóstico* del déficit estructural percibido en cada fase: la insuficiencia de producción (*viejo*) y la desigualdad (*nuevo*). Al final hago un análisis de las consecuencias del fuerte desplazamiento del campo económico (centrado en la planificación de la industrialización) para el campo político (con políticas públicas fuertes de redistribución, inclusión y equidad), indagando acerca del lugar de la democracia en ese dibujo.

Palabras clave: Desarrollo; nuevo desarrollismo; inclusión; democracia.

Abstract:

The aim of this work is to perform a theoretical balance about the developmentalism trajectory (1940/1970/old and 2003/current/new) - in the Brazilian modernization process. In the first section, I seek to establish a definition for the term/concept "developmentalism". In the second, we analyze the continuities and ruptures in the two indicated times, setting as a central hypothesis that this segmentation occurs

through diagnostic of the structural deficit perceived in each phase: the insufficiency of production (in the old) and the inequality (in the new). At the end, I analyze the consequences of the strong displacement of the economic field (centered in planning the industrialization) to the political field (with a strong role of public policies of redistribution, inclusion and equity), inquiring about the place of democracy in this drawing.

Key words: development, new developmentalism, inclusion; democracy,

1. Desarrollo y desarrollismo

El término desarrollo es reconocidamente polémico y su significado genera una profunda controversia en el debate político e intelectual. Parte de esta tensión deriva de su polisemia conceptual al atravesar numerosas áreas y diferentes momentos históricos, y por anidarse en el corazón de algunas de las corrientes teóricas más complejas producidas en más de cuatro siglos de pensamiento occidental. Una primera dificultad al tratar el tema del desarrollo es su aproximación a dos concepciones también espinosas: las nociones de evolución y de progreso. Una segunda dificultad es separar desarrollo de desarrollismo.

Examinemos la primera cuestión más detenidamente. Desarrollo, evolución y progreso son temas omnipresentes en el pensamiento moderno, ya sea en la reflexión filosófica, en el debate histórico o en las tesis originales de la economía. Se puede señalar a Condorcet y Herder como los primeros pensadores que trataron la cuestión de la diferencia de las relaciones humanas y sociales en niveles sucesivos de cambio temporal y cualitativo, como una escala evolutiva del desarrollo del hombre y de la sociedad. Posteriormente, pensadores como Kant, Hegel, Marx y Comte observaron la misma cuestión con el fin de desenmascarar la *ratio* que provocaba dicha evolución y su destino, fortaleciendo así la perspectiva epistemológica de la filosofía de la historia o de la transformación centrada en el movimiento de las formas sociales. Independientemente de toda la diversidad teórica presente en estos autores, oscilando entre la metafísica y el materialismo, el origen de la dimensión histórica como *locus* de un cambio que ascendía a momentos cada vez más sofisticados de existencia los unía bajo el principio de la evolución, del desarrollo, de una fuga hacia delante impulsada por la acción humana. Cambio cualitativo, en el eje de la historia, como realización de una energía que se renueva, es el principio de la síntesis contenida en la idea de progreso, de evolución y de desarrollo. Independientemente del establecimiento del motor o sujeto de dicho cambio (razón, historia, clase social o individuo), o del *telos* de su realización, el canon del desarrollo asentó bases sólidas en el pensamiento intelectual de los siglos XVIII en adelante.

La tesis presentada por Charles Darwin es otra fuente de sustentación importante para la meta-percepción del desarrollo al postular la lógica de la evolución como clave explicativa de la diversidad y pluralidad de la vida orgánica. Más tarde, los

efectos de esa premisa, basada en los elementos de competición y superación como *modus operandi* de la evolución biológica, se adaptarían a los estudios del área de humanidades. El evolucionismo asimiló una escala valorativa para la diversidad cultural, política y económica encontrada en las diversas sociedades integradas por la expansión ultramarina y el mercantilismo, bajo el manto del darwinismo social. La diferencia de las culturas se encuadró en un esquema mundial centrado en el modelo europeo, en el cual estas se posicionaban como escalones o etapas de desarrollo respecto a una acepción unitaria, pero históricamente desigual.

En el pensamiento económico clásico, Adam Smith fue quien trabajó el tema del desarrollo a partir de la versión, probablemente, más duradera de la idea de progreso: aquel que, brotando de la energía del trabajo humano, socializado por la división de la producción (en la fábrica o en la relación fábrica-mercado-sociedad), forjaba las puertas del futuro por la vía de la elevación de la producción industrial y, seguidamente, del bienestar humano. Encontramos en la argumentación de *La riqueza de las naciones* los elementos centrales del *ethos* de la modernidad: la preeminencia del trabajo como forma de autonomía del hombre sobre la naturaleza, la percepción del sistema organizado de división del trabajo, la perspectiva de la productividad y de la innovación, el espacio de la libertad subjetiva que mueve la ingeniería de la acción productiva y, como resultado de todo ello, el cambio y la mejora de las condiciones sociales de la existencia en una curva progresiva continua. Por más que las teorías económicas hayan posteriormente cuestionado, recortado o resignificado el argumento liberal clásico, este aserto de progreso basado en constantes alteraciones en el universo de la producción no se ha superado. Y su vínculo como base de la realización social —por lo tanto, humana—, tampoco.

Aunque se cuestione el lugar y la forma del trabajo en la sociedad moderna o hipermoderna, la reproducción de los mecanismos de producción sigue como telón de fondo y condicionante del futuro social. Las divergencias aparecen en el proceso de explicación de la dinámica económica, en la detección de las variables fundamentales de este movimiento y en la definición del objetivo pretendido por el desarrollo. Es en este contexto donde encontramos la diatriba más señalada en lo que se refiere a crecimiento y desarrollo, pautada firmemente en la disputa entre el paradigma de la economía del lado de la oferta *versus* la economía del lado de la demanda, entre autonomía del mercado (vía mano invisible) *versus* regulacionismo

macroeconómico —cuestiones que distancian los campos concurrentes de la economía neoclásica y keynesiana—. Pero también es en este escenario donde se diferencia el significado entre desarrollo y desarrollismo.

Corriendo el riesgo de suscitar polémica, pienso que, en el argumento económico general, desarrollo es un concepto relativamente neutro, ya que presupone el *desenvolver*, el evolucionar exponencial de la energía contenida en las formas de la producción. Exceptuándose corrientes que rechazan el modelo de una sociedad centrada en la producción y en el consumo capitalistas (SACHS, 2000), generalmente se admite como necesario el vínculo entre el potencial productivo creciente y la obtención de la autonomía de naciones e individuos. Incluso si planteamos el problema de que producción no es sinónimo de distribución, tal discusión no podría ni siquiera concebirse sin que el primer término se realice, como base de la provisión del segundo. Ni los individuos ni los Gobiernos desean que haya escasez, sino que esta se supere. La larga hegemonía del progreso calcado en bases económicas reposa en este presupuesto.

En el ámbito de la teoría económica, la distinción entre crecimiento y desarrollo refleja, por una parte, el conflicto entre una visión naturalista del proceso productivo (presupuesto del libre mercado y de la lógica de maximización de ganancias) y, por otra parte, una visión que atribuye a la base del cálculo racional privado un potencial de disturbios graves. En la primera situación, cualquier acción extraeconómica puede inhibir el mecanismo fundamental de la libre iniciativa; en la segunda, las crisis (previsibles e inherentes al naturalismo económico) exigen mecanismos correctivos con algún grado de racionalización no individual y la adopción de una visión sistémica y reguladora del conjunto económico. Esta ingeniería, mayormente institucional y política, absorbería en su complejo las diferentes fases, funciones y disfunciones de la estructura económica, y observaría el pulso y el *timing* de la producción (externa, interna, regional, sectorial, a corto y a largo plazo), del consumo, de la capacidad de ahorro e inversión, del impulso a la innovación, de la salud de la moneda y de su patrón en los intercambios mundiales, etc. Desde este punto de vista, se trata de una economía en red, que puede y debe corregirse en sus disfunciones como medio de desbloqueo de los puntos críticos. La dicotomía automatismo *versus* regulación constituye un campo complejo y arduamente complicado porque origina la definición de la *ratio* del movimiento económico; por lo que se vuelve la arena central del enfrentamiento entre las concepciones de

crecimiento y desarrollo. De esta forma, podemos referirnos a las políticas de desarrollo como aquellas que fomentan la economía fuera de la primacía del *laissez-faire*.

Otra zona nebulosa surge cuando tratamos la cuestión del *desarrollismo*. La adición del sufijo *-ismo* al término desarrollo indica el aspecto de proceso, de movimiento con dimensión social, que genera paradigmas, corrientes y, principalmente, configuraciones históricas. Me gustaría tratar aquí con más detenimiento la definición mínima de este concepto asociándolo al tema de la periferia capitalista; situación particular de su surgimiento y de su composición. De un modo general, se puede definir desarrollismo como un proyecto de transformación social profunda, operada políticamente de manera racional y orientada por el Estado, en el que economía y avance social están vinculados. Si esta definición es correcta, el desarrollismo nace de una constatación de deficiencia estructural y crónica como base lógica de intervención con fines de transformación. Por tanto, es más que desarrollo: es cambio social sistémico, orientado y sostenido políticamente. El desarrollismo, entendido como proyecto, es producto de un momento fechado y de una coyuntura específica, pero incluso en esta modalidad fue capaz de producir una constelação teórica y política capaz de ser actualizada y realineada en otras situaciones históricas.

En la definición propuesta son centrales el momento histórico de su génesis, el argumento teórico específico y las implicaciones políticas que el proyecto alcanza. El desarrollismo surgió como derivación de la tesis del atraso y fueron varias las contribuciones para la configuración de su campo explicativo. Desde la original contribución de List en *Sistema nacional de economía política* (publicada en 1841), pasando por las tesis de Manoilescu, Rostow, Nurske, Lewis, Agarwala y Singh, hasta las formulaciones más próximas al caso brasileño, como las concepciones cepalinas, y las elaboraciones teóricas de Roberto Simonsen y de Celso Furtado, se forma un lecho común en la comprensión del atraso a partir de la situación de capitalismo tardío. El elemento común en estas tesis es la existencia de obstrucción en la maduración de los procesos de producción y de modernización en los países atrasados. La vía de la industrialización no surge o no se concluye, en gran medida como resultado de la posición desigual de las economías más o menos avanzadas en el circuito de los intercambios internacionales. Así, los óbices de progresión a la modernidad plena no los causarían una situación premoderna, feudal o no capitalista,

sino condicionantes engendrados por la propia modernidad capitalista. Son el resultado de relaciones históricas que brotaron del plano proyectado por el colonialismo, por la expansión mercantil, por la arquitectura del comercio internacional ricardiano y por nuevas formas de dominación económica, que *incluyeron excluyendo*, a través de la situación subalterna y complementaria (generalmente con la fórmula del modelo primario-exportador). El atraso aparece, entonces, como un capitalismo no concluido, incompleto: como expresión de subdesarrollo.

Una de las consecuencias de los efectos de la economía del subdesarrollo fue la de poner en jaque a la neutralidad y la universalidad de la dinámica capitalista en la constelación geoeconómica mundial. Las disfunciones en la división del trabajo mundial, entre economías industriales y primario-exportadoras, son la causa del surgimiento de diversos problemas nacionales en el segundo grupo, especialmente en lo que se refiere a la capacidad de crecimiento a largo plazo, la diversificación productiva, los saltos innovadores y la expansión del mercado interno. Así, se asocian la cuestión económica y la autonomía nacional. De las causas señaladas por la teoría del subdesarrollo emergerán tanto el desarrollismo (propuesta de superación del subdesarrollo) como el nacional-desarrollismo (pacto social que sostiene la propuesta de intervención y medio de construcción de la Nación, clásico en Brasil y Latinoamérica).

El desarrollismo es la “otra cara” de la tesis del subdesarrollo y está preso al mismo principio explicativo: la aceptación de la casualidad económica da lugar a un recetario también pautado por soluciones económicas. Y este movimiento combinado se aleja de los paradigmas de la teoría económica clásica en dos aspectos esenciales: en el reconocimiento de que la patología del subdesarrollo resulta del efecto perverso de la tesis de la mano invisible (que funciona a la inversa en las economías primario-exportadoras) y en la patología de los escollos estructurales, del atraso tecnológico y de los límites de inversión endógena, presentes incluso en situación de arranque (Rostow 1964, Nurske 1957) o brecha histórica (Furtado 1959, 1967). Tanto en la formación del subdesarrollo (modelo mercantil-exportador) como en la situación de brecha histórica/arranque se rechazan postulados centrales del liberalismo, como la premisa de las ventajas competitivas, de la inercia progresiva del arranque y de la autonomía decisoria de los agentes económicos privados. La superación del subdesarrollo exigirá, por el contrario, el

recurso heterodoxo del planeamiento y de la racionalización de la economía para que se desate el círculo vicioso del subdesarrollo a través de la quema de etapas y de la acción transformadora del Estado. La posibilidad del desarrollo, económico y social, depende de un proyecto artificial que *piense y oriente* el mundo de la producción. Muy lejos del modelo de *vicios privados, beneficios públicos*, en el cual el progreso social es efecto de la acción económica, el planeamiento para el desarrollo —desarrollismo— invierte el vector situando la voluntad social como origen de la dinámica del progreso. El proyecto desarrollista se apoya en una expectativa de cambio de trayectoria, *path dependency*, en una perspectiva de alteración del pasado (atraso) y construcción de futuro (progreso, autonomía, soberanía y Nación).

El nacional-desarrollismo es el resultado de tal confluencia, que comprendió una situación histórica particular (la situación del capitalismo tardío y periférico y, en varios casos, herencia colonial), la producción de un complejo explicativo que se rompió con el liberalismo económico (incapacitado para afrontar el problema del atraso periférico) y el esfuerzo social condensado en un proyecto nacional pautado en la superación del subdesarrollo por la vía de la modernización económica. Conviene señalar que esta es una perspectiva genérica en la que, dada la abstracción conceptual, los fenómenos pueden presentarse homogéneamente. Cada situación particular se aproxima a esta tipología ideal y, al mismo tiempo, se distancia en función de sus especificidades factuales. La contribución de Cardoso y Falleto (1969) demuestra que cada experiencia dependiente es nacional y posee una arquitectura propia, fruto de su historicidad, arreglos económicos y pactos políticos establecidos (hacia fuera y hacia dentro). No obstante, a despecho de las experiencias particulares, el modelo nacional-desarrollista se expandió por numerosos países en su fase áurea, cuyo momento de mayor importancia se dio entre las décadas de 1950 y 1970, lo que favorecería el proyecto de modernización de gran recorte de la periferia capitalista.

2. Concibiendo el desarrollismo en Brasil

Tanto la tesis del subdesarrollo como el proyecto desarrollista tuvieron un papel fundamental en el proceso de construcción de la modernidad brasileña. Estas dos influencias permean en el debate intelectual y político nacional bastante antes de su

formulación más clara y definida durante la década de 1950. El desarrollismo se puede asociar a dos claves conceptuales distintas, re combinadas en su elaboración. La primera, endógena al pensamiento social y político brasileño, se asocia a la percepción intelectual del déficit de identidad nacional y es fruto del legado colonial, de la mezcla étnica, de las diferencias regionales o de los límites intrínsecos del surgimiento de la racionalidad moderna (*ethos* del trabajo y del individualismo). La segunda clave es la de su asociación a un campo teórico que rechaza la espontaneidad de las relaciones sociales como *parti pris* para la generación del progreso social, del equilibrio económico o de la emancipación, por lo que se aleja del campo liberal y se aproxima a las concepciones corporativa u orgánica.

El movimiento intelectual que concibe la construcción de la Nación a partir de la superación de sus deficiencias se remonta a finales del siglo XIX, en autores como Nabuco, Euclides da Cunha, Alberto Torres, Gilberto Amado, Oliveira Vianna, Manoel Bonfim, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda y muchos otros. Pero la asociación entre esa laguna y la determinación de orden económico pertenece a autores que acentuaron el peso de la herencia primario-exportadora en la trayectoria de la formación económica, como Roberto Simonsen, Caio Prado Jr. y Celso Furtado. El término subcapitalismo (con significado de situación periférica, especializada y dependiente, responsable del bloqueo del desarrollo nacional) aparece por primera vez constituido como *corpus* teórico en Roberto Simonsen, en la década de 1930, cuando este afirma que Brasil es un país pobre dada la dificultad de “obtener un elevado cociente si el divisor es pequeño y el dividendo crece continuamente”¹. A partir de finales de la década de 1940, la idea de subdesarrollo va adquiriendo una dimensión hegemónica, a pesar de ser entendida y teorizada de maneras distintas. Se volvía una especie de bloque histórico, capaz de organizar, en un campo relacionado con la tarea de superación del atraso por la vía económica, sectores y grupos sociales diversos.

La intersección entre el argumento económico y la dimensión política emerge con la cuestión social, fundamental en el proceso de transformación brasileño durante los años 20 y 30 del siglo pasado. La crisis que se abre en 1930 expresa el proceso de transformación estructural de la sociedad, sin conseguir, no obstante, producir una

1 Según Simonsen 1940, la idea es que lo obstáculo central al desarrollo nacional era la insuficiencia productiva - argumento que permaneciera válido en lo pensamiento económico hasta lo final de los años 70. Cf Simonsen 1931, 1934, 1944.

correlativa hegemonía política (Cêpeda 2010). La década de 1950 representa el apogeo en este proceso de transformación al consolidar un pacto social con alta capacidad hegemónica, el nacional-desarrollismo, caracterizado por la presencia de actores y una agenda de carácter absolutamente moderno. Trabajadores asalariados y empresarios de diversas fracciones de clase (vinculados a los intereses de la industria, el comercio y la agricultura, y divididos entre dinámica interna y externa), clases medias urbanas, funcionalismo e intelectuales con poder de *state-makers* se mezclan en el debate sobre la configuración de una sociedad moderna (de modelo urbano-industrial), definida como proyecto nacional². El proyecto nacional-desarrollista construido con esmero en los años 50 solo se acabaría con la Constitución de 1988 y la Reforma del Estado, que deshacen la estructura del leviatán brasileño (Sallum Jr. 2003). Este largo periodo, denominado viejo desarrollismo, incluye, sin embargo, dos momentos políticos muy diferentes: la fase democrática y el régimen militar. Teniendo como hiato el periodo de estabilización económica y la Reforma del Estado de los años 90, en la última década se detecta el retorno a varios aspectos del desarrollismo, aunque con otro ropaje y nuevos compromisos, lo que le granjearía la denominación de nuevo desarrollismo.

Tenemos así una ola larga (el desarrollismo), dos grandes fases (viejo y nuevo desarrollismo) y tres olas cortas oscilando en el espectro democrático o no democrático (nacional-desarrollismo con democracia, nacional-desarrollismo autoritario y el actual nuevo desarrollismo). En este escenario se puede reconocer que el desarrollismo se volvió un proyecto amplio, con aspectos contradictorios, que permitía no limitarse a un único pacto en el sólido bloque desarrollista. Tomando el Plano SALTE (un plan económico lanzado por el Gobierno brasileño) y el *Manifiesto Latinoamericano* (trabajo del argentino Raúl Prebisch, conocido en Brasil con el título de *Manifiesto dos Periféricos*) como marco inaugural del modelo desarrollista, ambos de finales de los años 40 del siglo pasado, podemos observar que el desarrollismo se extendió en dos grandes fases y por lo menos tres olas, marcadas por los problemas de la dicotomía producción *versus* distribución y por la cuestión democrática.

La larga ola del desarrollismo brasileño se puede legitimar como uno de los

2 La obra coetánea de Celso Furtado (1959, 1962, 1964) es una buena expresión de las tensiones e configuraciones de este momento.

momentos del *linaje orgánico* del pensamiento social y político brasileño, como parte de aquella tradición intelectual calcada en la acción protagonista del Estado, exigida como necesaria en la superación de los problemas estructurales de una sociedad hiposuficiente (Brandão 2007, Cepêda 2013). La adopción de esta perspectiva del linaje orgánico es importante porque señala la permanencia en la cultura intelectual y en la política nacional de la tendencia de subalternizar la potencia de la sociedad civil y de fortalecer la capacidad del Estado. El desarrollismo estaría, así, encuadrado en un marco contextual que lo precede históricamente (la enunciación precisa y resumida del “idealismo orgánico” aparece en 1927 en *El idealismo en la Constitución*, de Oliveira Vianna) y que tal vez sea el origen de su hegemonía y de la persistencia de su trayectoria. Sin embargo, el reconocimiento del desarrollismo como parte de una “familia intelectual y política” centrada en el organicismo y en la centralidad del papel del Estado no impide su continuidad en compromisos autoritarios o progresistas. La presencia del linaje orgánico desarrollista ganará cuerpo tras los años 30, con actores ideológicamente concurrentes, en el campo izquierda-derecha, inclinándose hacia el campo del planeamiento y de la intervención estatal, movido por la energía explicativa de la perspectiva del subdesarrollo (aunque sostenido por lógicas diversas en casos particulares)³.

El desarrollismo brasileño posee un cuerpo teórico común, pautado en la sospecha o rechazo de las virtudes de la autoorganización de la sociedad (a partir del mercado, del protagonismo de los individuos o de la competición política) como factor crucial para el progreso y el desarrollo en general. A partir de este aserto se origina la inclinación hacia una perspectiva más orgánica. Esta larga ola comprende dos percepciones: tanto la insuficiencia de producir (viejo desarrollismo) como la incapacidad de distribuir (nuevo desarrollismo) pueden actuar como bloqueadores del desarrollo. Entre los dos extremos surge un delicado complejo que además del problema económico tiene que enfrentar aspectos sociales y políticos en la construcción del desarrollo, como demandas, intereses, ideologías y proyectos concurrentes en la configuración de los compromisos sociales en cada momento⁴.

3. Entre el viejo y el nuevo desarrollismo

3 Cf. taxionomia produzida por Ricardo Bielschowsky 1988.

4 Bresser-Pereira 2009; 2012.

La fórmula del viejo desarrollismo se puede sintetizar en seis argumentos esenciales: 1) entendimiento de la economía como un sistema nacional integrado, una totalidad que no puede reducirse a sectores productivos, regiones o actores; 2) crítica a los automatismos de mercado y, consecuentemente, alejamiento de las matrices del liberalismo económico; valorización de mecanismos de regulación estatal y de políticas de estímulo/desbloqueo de la producción, aliando economía y política, con función de transformación social profunda; 3) preponderancia de los intereses industriales como factor propulsor de la cadena dinámica de la economía (en este caso aceptando el argumento de la economía del lado de la oferta); 4) oposición externo *versus* interno, apoyándose en una tesis de antagonismo entre intereses mundiales y nacionales, fortaleciendo barreras proteccionistas y fuertes inversiones en los segmentos más vitales de la economía doméstica; 5) superación del paradigma de especialización liberal (ventajas competitivas) y esfuerzo de desarrollo de un sistema económico diversificado, autónomo y completo, especialmente en los segmentos estratégicos (infraestructura, industria de base, sectores tecnológicos y cualificación profesional); 6) protagonismo directivo del Estado vía planeamiento y uso de la idea de Nación como base de ese pacto social. El viejo desarrollismo, que parte del diagnóstico del subdesarrollo y está preso a él, elige como nuclear el problema de los obstáculos a la realización de un sistema económico industrial complejo y maduro. La atención en el viejo desarrollismo está centrada, principalmente, en los estrangulamientos del mundo de la producción y en su resolución vía industrialización pesada. Aparecen en segundo plano, como mucho en el horizonte de su proposición y como efecto de su acción, los aspectos de distribución y elevación del bienestar. El lema *crecer primero para distribuir después*⁵ no es accidental, sino una metáfora ejemplar del compromiso y de los costes sociales necesarios en el proyecto de desarrollo⁶.

El nuevo desarrollismo, por el contrario, se apoya en el proceso de inclusión social y sitúa la redistribución y la equidad en posición prioritaria. Establecer la distinción entre las dos fases no es fácil ni está desprovista de conflicto, principalmente cuando

5 Mui curiosamente, esta afirmación que se hace en la década de 1930, por Simonsen es reutilizada por Delfim Neto durante lo governo militar (década de 1970): así es utilizada tanto en lo inicio (formación) quanto en lo final do ciclo de lo viejo desarrollismo.

6 Un de los intelectuales que se há apartado de esta proposición en el período es Furtado ao firmar a distribución de ingresos como lo epicentro de la dinámica para la superación de lo subdesarrollo e, también, por definir desarrollo ccomo proyecto holístico de modernización de la cultura e instituciones – con equidad social (Furtado 1967, 1962,1964).

en ella se cruzan las dimensiones económicas y las de alcance (o causación) político. La cuestión nacional que cimienta el nuevo desarrollismo, presente en las políticas públicas federales de la última década y en su proyecto de sustentación (PAC I y PAC II), se apoya en el diagnóstico de la exclusión social como eje del problema actual⁷. Reafirmando el compromiso del 3.^{er} artículo de la Constitución de 1988 de “I - construir una sociedad libre, justa y solidaria; II - garantizar el desarrollo nacional; III - erradicar la pobreza y la marginalización y reducir las desigualdades sociales y regionales; IV - promover el bien de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color, edad o cualquier otra forma de discriminación”, el tema de la inclusión y de la equidad adquirieron una mayor relevancia en el conjunto de los documentos y cartas de intención del Gobierno federal en sus acciones recientes, incluyendo el actual eslogan del Gobierno: “Brasil: un país rico es un país sin pobreza”.

El nuevo desarrollismo combina políticas de crecimiento con políticas de distribución⁸, pero tal vez sea interesante percibir que la posición del segundo objetivo cambió de lugar en la constelación desarrollista y se volvió el epicentro del proyecto, acompañada de políticas de estímulo productivo, en el formato de un *plus* de estrategias sectoriales desarrollistas. El hecho de que se produzcan políticas de impulsión del desarrollo económico/productivo es la base obligatoria de cualquier proyecto desarrollista, de la cual provienen los recursos distributivos y el fortalecimiento del conjunto de las fuerzas sociales productivas⁹ —aquí entendidas como una suma de conocimiento, capacidades y autonomía¹⁰. En este contexto las estrategias desarrollistas se segmentan en sectores clave como la economía de la innovación, la economía de la sostenibilidad y la economía exportadora, acompañadas de estrategias de cambio y de crédito, y se centran en el fortalecimiento de la totalidad de la cadena productiva. Se definen como expresión del desarrollismo porque anticipan o neutralizan amarras estructurales de la producción, por lo que reafirman el papel de la orientación racional del desarrollo.

Sin embargo, el otro ángulo de las políticas recientes apunta al papel estratégico del consumo y de la renta popular en el proceso de desarrollo económico y social. La vía de desarrollo por consumo de masa, la transferencia de renta directa (como el

7 Cf. Albuquerque 2011, Pochmann 2010, Djaccoud 2005.

8 Cf. Sicsú et al 2005, 2009.

9 Cf. denominação dada por List 1986.

10 Desplegadas tanto en los factores clásicos de la economía —como el capital (empresarios, recursos, nivel tecnológico)— como en aquellos presentes en el mundo del trabajo, en la cultura, en la ciudadanía y en las instituciones Cf. Sen 2000, Pochman 2010.

programa Bolsa Família) y las políticas de crédito popular y economía social son características importantes de una acepción de economía estimulada por el “lado de la demanda” — por la tesis del mercado interno y por la innovación vía multiplicación del emprendimiento popular. La acepción de economía y de lo pacto político con distribución de recursos estratégicos de *apoderamiento* y generación de *capabilities*, vuélvese distributiva e inclusiva en *más de un sentido*. La política de transferencia directa de renta impacta: a) en la alteración de la dinámica económica local y regional, con la creación de efectos multiplicadores, como véase el caso del nordeste brasileño em que los recursos provenientes de lo Bolsa Família e otras formas de ingresos publicos ha permitido la formación de uno mercado consumidor razonablemente estable (Araújo 2006, 2007); b) en la cuestión de género y en la inclusión de los segmentos de exclusión más radical, ahora insertado al universo de una economía monetarizada y productora de cálculo racional (por lo tanto, modernizando las acciones de los individuos e familias)¹¹; c) las políticas de transferencia indirecta de renta vía servicios y patrimonio, como los programas “Luz para todos” y “Minha casa, minha vida”, y d) la multiplicación de asentamientos rurales. Todos estos movimientos, entre otras medidas, producen la inclusión de esos actores en la apropiación de mayores cotas de bienestar y calidad de vida, pero también amplían la conciencia del sujeto político (portador y demandador de derecho).

En términos de redistribución estratégica de potencia social (*empowerment*, como en la dirección propuesta por Amartya Sen), surgen las políticas actuales de democratización del acceso a la educación superior, proporcionada por las políticas de expansión de vacantes en instituciones públicas (REUNI y red de instituciones técnicas superiores), la financiación de mensualidades para alumnos de baja renta en el sistema privado (PROUNI) y la proposición de nuevos mecanismos de selección/ingreso (ENEM, SiSU y Reserva de Vagas/Acciones Afirmativas). Las políticas de educación superior pueden producir una mutación a largo plazo y de largo alcance porque genera movilidad social, inclusión política y simbólica, y transformación de los paradigmas del conocimiento y de la expresión de la cultura. Según algunos autores, estas políticas son de *promoción*, mas que de *protección*

11 Cf. la análise de Alessandro Pinzani e Walquíria Leão Rego en *Vozes do Bolsa família: dinheiro, autonomia e cidadania* (2013).

social ¹².

En su conjunto, las políticas directas e indirectas de renta poseen una funcionalidad múltiple: *económica* —ya que calientan el mercado y sirven como medio de dinamismo y estímulo a la producción industrial, el comercio y los servicios (la vía del consumo de masa es, en gran medida, pariente del modelo de mercado interno del viejo desarrollismo) — y *política* — ya que, al incluir como consumidor o propietario, la lógica de esta inserción, inicialmente económica, se basa en el principio del derecho y de la ciudadanía, como parte del contrato social que permite requerir la promoción del bienestar como una de las tareas del Estado.

Las políticas de expansión de la educación, de acciones afirmativas y de reconocimiento del principio de la representación y la organización de las diferencias sociales expresan una segunda cara de esa funcionalidad inclusiva: apoderar simbólicamente, capacitar instrumentalmente y canalizar institucionalmente el flujo de demandas de los distintos actores para permitir un cambio de la estructura de poder político y de sus formas de operacionalización.

Para el entendimiento de la disposición política y económica del nuevo desarrollismo es importante retomar la importancia asumida por el problema de la desigualdad social (potencializada en los análisis de las últimas décadas) y el peso de la ingeniería democrática. Si se tiene como telón de fondo la reingeniería democrática e inclusiva de la Constitución de 1988, la masificación del colegio electoral brasileño y el cambio de coalición de los grupos en el poder, la inclusión es término (y moneda?) de extremo valor y poder¹³ en la construcción de compromisos sociales.

Si el nuevo desarrollismo mantuvo elementos del modelo original del viejo desarrollismo, como la noción de sistema integrado y protagonismo del Estado en la solución de obstáculos estructurales —que la libre acción de los individuos y del mercado no puede transformar por no tener suficiente fuerza—, cambió, sin embargo, el objetivo de su propósito: las deficiencias actuales son sociales, hijas de la desigualdad y de la pobreza.

4. Elementos para un debate

¹² Castro 2008, 2009.

¹³ Sobre el alcance político electoral según el excelente análisis de André Singer en *Raízes sociais e ideológicas do lulismo* (2009).

Destaco aquí, para finalizar este artículo, dos innovaciones en el esquema y las herramientas del nuevo desarrollismo. La primera de ellas se caracteriza por una intervención económica más puntual y menos directa, con un menor nivel de estatización; hay un mayor predominio de políticas de regulación frente a las de intervención directa. Un segundo aspecto se explica por la disminución de la autonomía del Estado, que se somete al control de la sociedad en dos niveles: el de la gestión y el control social (participación deliberativa, *accountability*, administración gerencial) y el de la finalidad de su acción (vía inclusión y distribución). La suma de estos dos elementos institucionales sitúan como centrales las nociones de responsividad y de eficacia, valorizando simultáneamente el papel correctivo de la acción estatal y, asimismo, estableciendo duros mecanismos de control sobre ella (jurídico, político-institucional o por la vía electoral). Aunque fuera de manera más flexible y puntual, la acción gubernamental brasileña en ese periodo formuló un paquete de cambios y de políticas que retoman el *telos* del viejo desarrollismo, pero no su *modus operandi*. Se mantiene el enfoque en la lógica económica, pero se definen como fundamentales las demandas relacionadas con el tema de la distribución y sometidas a varias formas de control social.

El tema del nuevo desarrollismo es de difícil aprehensión en toda su extensión e importancia por ser un proceso en movimiento, pero se evidencia de forma clara su asociación a una mentalidad arraigada profundamente en la cultura brasileña —la larga duración del repertorio desarrollista, sea como léxico, sea como gramática—. Su mantenimiento reposa en la permanencia del reconocimiento de tareas que cumplir, de óbices que eliminar: anteriormente, en la clave económica; hoy, en la clave social. Las políticas públicas cambiaron de rumbo y redefinieron prioridades e instrumentos hasta el punto de permitir la legítima suposición de un nuevo pacto social en curso; no obstante, claro, en términos de **proceso** y no necesariamente de **proyecto**.

Referências Bibliográficas

- ALBUQUERQUE R C (2011). O desenvolvimento social do Brasil. José Olympio, Rio de Janeiro.
- ALBUQUERQUE R C de, PESSOA A (2008). *O IDS – Análise da Situação social do Brasil*. (Atualização de 2008). XX Fórum - “Um Novo Mundo nos Trópicos” 200 Anos de Independência Econômica e 20 Anos de Fórum Nacional. INAE, Rio de Janeiro.

- ARAÚJO T B (2006). Desenvolvimento Regional: a descentralização valorizaria a diversidade. In: Sonia Fleury. (Org.). Democracia, Descentralização e Desenvolvimento - Brasil & Espanha. Editora FGV, Rio de Janeiro.
- _____ (2007). Brasil: desafios de uma política nacional de desenvolvimento regional In Diniz, C. C. (org.) Políticas de desenvolvimento regional. Brasília: UNB.
- BRASIL (2012). Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 8035/2010 de 02 de maio de 2012.
- BRASIL (2007). Portaria nº 552 SESu/MEC, de 25/06/2007: Diretrizes Gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília: MEC-SeSu.
- BIELSCHOWSK R (1998). Pensamento econômico brasileiro. IPEA; INPES, Rio de Janeiro.
- BIELSCHOWSKY R, MUSSI C (2002). Políticas para a retomada do crescimento – reflexões de economistas brasileiros. IPEA; CEPAL, Brasília.
- CARDOSO F H, FALETTO E. (1969). Dependência e desenvolvimento na América Latina. Siglo XXI, México.
- BRANDÃO G M (2007). Linhagens do pensamento político brasileiro. São Paulo: Hucitec.
- BRESSER-PEREIRA L C (2009). Construindo o Estado republicano – democracia e reforma da gestão pública. FGV, Rio de Janeiro.
- _____ (2012). Os três ciclos da sociedade e do Estado. Texto para discussão 308. São Paulo: FGV-EESP.
- CASTRO J A (2009). Política social: alguns aspectos relevantes para discussão. In: CASTRO J A (organizadores) Concepção gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social, Brasília (DF).
- CASTRO J A (2008) Política Social: vinte anos da constituição federal de 1988. IPEA, Brasília.
- CEPÊDA V A (2010). Contexto política e crítica à democracia liberal: a proposta de representação classista na Constituinte de 1934. In: MOTA C G, SALINAS N (org.) Os Juristas na formação do Estado-Nação brasileiro: de 1930 aos dias atuais. Saraiva; FGV, São Paulo, pp: 195-222.
- _____ (2013) As constituições de 1934 e 1988 – trajetória histórica e inflexão política. Cadernos do Desenvolvimento, 8(12). CICEF: Contraponto, Rio de Janeiro, pp: 269-284.
- DJACCOUD L (2005). Questão social e políticas sociais no Brasil Contemporâneo. IPEA, Brasília.
- FURTADO C (1959). *Formação Econômica do Brasil*. 23ª edição. Editora Nacional, São Paulo.
- _____ (1962). *A Pré Revolução Brasileira*. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro.
- _____ (1964). *Dialética do Desenvolvimento*. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro.
- _____ (1961). *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro.
- _____ (1967). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. Cia Editora Nacional, São Paulo.
- IPEA (2011). *Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Boletim n. 75. IPEA, Brasília.
- _____ (2008). Situação social brasileira 2007. IPEA, Brasília.
- _____ (2010a). PNAD 2009 – Primeiras análises: distribuição de renda entre 1995 e 2009. Comunicado do IPEA, Brasília, n. 63.

- _____. (2010b). PNAD 2009 – Primeiras análises: situação da educação brasileira – avanços e problemas. Comunicado do IPEA, Brasília, n. 66, nov.
- _____ (2010c). Perspectiva da Política Social no Brasil. Brasília. IPEA (volume 8).
- LIST G F (1986). Sistema Nacional de Economia Política. Nova Cultural, São Paulo.
- NURKSE R (1957). Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- O'DONNELL G (1990). Análise do autoritarismo burocrático. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- POCHMANN M (2010). Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil. Cortez, São Paulo.
- REGO W D, PINZANI A (2013). Vozes do Bolsa Família. Unesp, São Paulo.
- ROSTOW W W (1964). Etapas do Desenvolvimento Econômico. Zahar, Rio de Janeiro.
- SACH, W. (2000). Dicionário do desenvolvimento. Vozes, Rio de Janeiro.
- SALLUM Jr B (2003). Metamorfoses do Estado brasileiro no século XX. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 18(52). ANPOCS, São Paulo, pp: 89-106.
- SEN A (2000). Desenvolvimento como liberdade. Cia das Letras. São Paulo
- SICSÚ J, CASTELAR A (2009). Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento. IPEA, Brasília.
- SICSÚ J, PAULA L F de, MICHEL R (org.) (2005). Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Manole, Barueri (SP), Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro.
- SIMONSEN R (1931). As finanças e a indústria. São Paulo Editora, São Paulo.
- _____ (1934). Ordem econômica, padrão de vida e algumas realidades brasileiras. São Paulo Editora, São Paulo.
- _____ (1940). Níveis de vida e a economia nacional. sem editora, São Paulo.
- _____ (1944). Planificação da economia brasileira – parecer apresentado ao CNPIC. FIESP, São Paulo.
- SINGER A (2009). Raízes sociais e ideológicas do lulismo. Revista Novos Estudos, v. 85. Cebrap, São Paulo, pp: 121-134.
- STIGLITZ J E (2002). A globalização e seus malefícios. Editora Futura, São Paulo.