

DESARROLLO AL FILO DE LA NAVAJA: ECONOMÍA Y TRABAJO EN BRASIL: 1995-2014

DEVELOPMENT ON KNIFE-EDGE. ECONOMY AND LABOR IN BRAZIL 1995-2014

Marcelo Manzano y Carlos Salas¹

Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit),
Instituto de Economía, Unicamp

Fecha de recepción: 8 abril 2015

Fecha de aceptación: 11 abril 2016

Resumen

Examinamos la evolución de la economía brasileña y sus impactos en el trabajo en dos periodos diferentes: 1994-2002 y 2003-2014, cuando dos proyectos contrastantes se desarrollaron. El análisis de los resultados macroeconómicos y su impacto sobre la desigualdad y las condiciones de vida a lo largo de estos veinte años permite afirmar que el neoliberalismo fue confrontado, si bien de manera incompleta. La desigualdad disminuyó y por más de diez años los beneficios del crecimiento alcanzaron a toda la estructura social. De esta forma, la historia reciente muestra la necesidad de una intervención gubernamental en el centro del proceso de desarrollo económico, junto con esfuerzos sostenidos para reducir la brecha de desigualdad que existe en este país. Los acontecimientos recientes muestran que la educación política y la participación popular también deben formar parte integral de un conjunto de políticas económicas y sociales orientadas a colocar a Brasil en una trayectoria de crecimiento sustentable.

Palabras clave: *Brasil, desarrollo económico, trabajo, desigualdad, políticas sociales.*

Abstract

We examine the evolution of the Brazilian economy and its impacts on labor in two different periods, 1994-2002 and 2003-2014, when two contrasting economic projects were carried on. The analysis of the macroeconomic results and their impact on inequality and living conditions during those twenty years allows us to say that neoliberalism was confronted, albeit incompletely. Inequality was diminished and for more than ten years the benefits of growth reached the whole social structure. Thus, recent history proves the need for state intervention at the center of the process of economic development, alongside with sustained efforts to reduce the inequalities gap that exists in the country. Recent events show that political education and popular participation should also be part and parcel of a progressive set of economic and social policies aimed to put Brazil on a path of sustainable development.

Keywords: *Brazil, economic development, labor, inequality, social policies.*

¹csalasp51@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Los resultados sociales del Brasil en los últimos 12 años, en términos de la salida de la pobreza de millones de personas, la mejora en el ingreso de los trabajadores asalariados, y la disminución de la desigualdad, fueron el resultado de la acción de un gobierno con un proyecto de crecimiento económico y de mejorías sociales, particularmente para los grupos más pobres de ese país. Hoy en día el Brasil se encuentra en medio de una profunda crisis política, deflagrada por la derecha después de que Dilma Rousseff fuese reelecta a finales de 2014 y el futuro del proyecto de desarrollo es incierto. En este texto queremos aportar a la discusión de los resultados y límites de un proyecto económico que tiene un amplio contenido social pero que no consiguió romper con algunos aspectos importantes de la política económica neoliberal y que a partir de 2015 fue atacado fuertemente por la oposición de derecha que, apoyada en los grupos monopólicos de la prensa, usaron diversos artificios jurídicos orientados a sacar a Dilma del poder e imponer un proyecto neoliberal en su forma más retrograda y represiva.

Para entender lo ocurrido en los últimos veinte años en este país, es necesario recordar un poco de la historia económica anterior. Entre 1964 y 1980, la economía brasileña creció, bajo un régimen militar, en forma rápida y sistemática. La crisis de deuda externa al inicio de la década de 1980 marcó el final de éste ciclo de crecimiento y dio paso a una inflación de más de tres dígitos, un escenario económico que fue el fondo del fin de la dictadura y la transición a la democracia, lo que ocurrió durante la primera mitad de los años de 1980. Una década de transición, entre 1985 y 1994, marcada por la presencia política de dos proyectos diferentes de país, uno liderado por la izquierda y otro por fuerzas de derecha que se autonombran "social demócratas" termina con la llegada al poder del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) en 1994. Desde entonces, la economía brasileña ha experimentado dos grandes períodos marcados por diferentes políticas económicas y sociales y, por tanto, cambios importantes en el bienestar de la población. Así el objetivo en este texto es comparar ambos períodos en cuanto a su desempeño macroeconómico y sus impactos en la población trabajadora. Hacemos esto para contrastar los efectos de políticas opuestas, una que coloca al Estado como agente pasivo del desarrollo y otra como un actor central. Esperamos que algunas de nuestras conclusiones ayuden a alimentar la discusión sobre el papel del Estado en un proyecto progresista, mostrando algunos de sus potenciales y los límites que este papel puede tener. Volveremos sobre este tema en las conclusiones del artículo.

Como ya adelantamos, vamos a comparar dos períodos de la historia reciente de Brasil. El primero entre 1994 y 2003, cubre los dos mandatos presidenciales de Fernando Henrique Cardoso, político de centro-derecha, y en él, la agenda macroeconómica brasileña se orientó claramente por los dictados del Consenso de Washington y por las prescripciones de políticas neoliberales. El éxito del plan de estabilización monetaria (Plan Real) de 1994, la disponibilidad de capital extranjero que promovió un aumento en la inversión extranjera directa, en su vertiente de corte plazo, y la coalición política que gobernó el país promovió, en su mayor parte de esos años, un anclaje de la moneda nacional a un tipo de cambio fijo y sobrevaluado; redujo el tamaño del Estado (a través de varias rondas de privatización); acentuó la base discrecional de la política económica e intentó restringir el ámbito de las políticas sociales, centrándose sólo en los grupos más vulnerables. Excepto por su éxito en el control de la inflación, este régimen dejó graves problemas macroeconómicos: lento crecimiento del PIB, una deuda pública casi duplicada, desequilibrio de las cuentas externas, un parque industrial disminuido, un enorme aumento del desempleo y un salario real a la baja, entre otros problemas.

El segundo período de nuestro análisis se sitúa a partir de 2004, con un nuevo gobierno, liderado por Luis Ignacio da Silva -Lula- del Partido del Trabajo (PT) de centro izquierda. En el contexto de los grandes cambios en la dinámica de la economía internacional (en particular un crecimiento del papel de China en la demanda de commodities), se inicia una reorientación inequívoca de la dirección de la economía brasileña, rompiendo el avance del neoliberalismo y guiando al país hacia una nueva etapa de desarrollo. A pesar

de la opinión de algunos autores que ven la primera década de la década de 2000 como la reanudación del desarrollismo, el presente trabajo el modelo de crecimiento es designado solo como un modelo post-liberal; ya que no hubo abandono completo de la política neoliberal, ni es claro que se haya construido un proyecto coherente y sostenible - uno que podría haber llevado a los procesos económicos y sociales iniciados en la década de 2000 a un nuevo modelo de desarrollo.

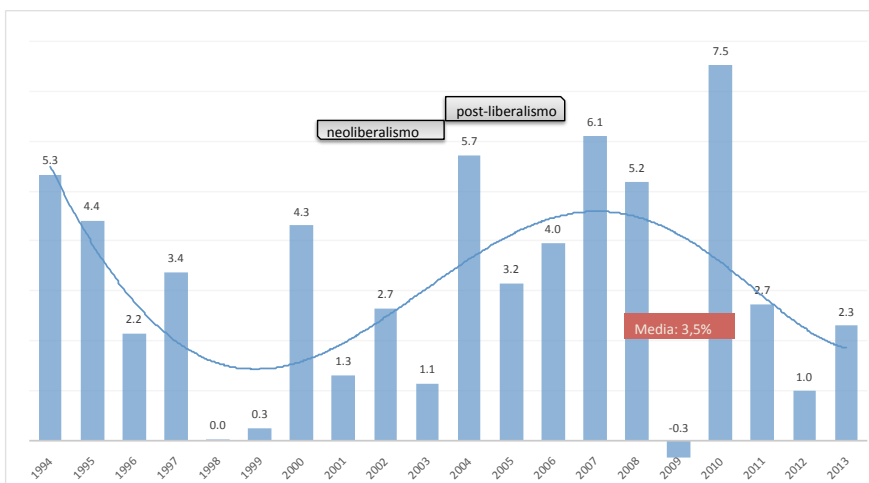
Como prueba de una perspectiva neoliberal persistente en la política macroeconómica tenemos la continuidad de metas de inflación, tipo de cambio flexible y superávit fiscal primario. No obstante, también se han implementado importantes medidas contrarias a la agenda neoliberal: la intervención del Estado en la economía (en particular por medio de los bancos estatales), el fin de las privatizaciones, un estímulo para la creación de empleo, una política sostenida de aumentos en el poder adquisitivo de los salarios mínimo y del salario promedio, y un estímulo para que los trabajadores autónomos y pequeñas unidades se registren y tengan acceso a diversos derechos sociales. Así, este período puede caracterizarse como de transición, en la que los avances progresistas no son marginales. Se trata de un proyecto económico que rescata la participación activa del Estado y de su dinamismo asociado con la recuperación del poder adquisitivo de los salarios (Bruno & Silva, 2009; Carneiro et al, 2012; Fonseca et al, 2012). Por otro lado, la participación del Estado garantiza el ejercicio de los derechos sociales y las instituciones creadas por la nueva Constitución de 1988 (Cardoso Jr., 2013; Krein y Manzano, 2013).

El contraste entre los dos periodos hará más claras las diferencias en los resultados económicos y sociales de ambos momentos y también nos ayudará a subrayar las razones que se encuentran detrás de la caída en la pobreza y la desigualdad observada durante los últimos 12 años. Este contraste permite también mostrar cómo, en el gobierno de Lula (2003-2010) y los mandatos presidenciales Dilma Rousseff (2010-2014), las políticas económicas y sociales se han apartado de neoliberalismo, con la reanudación de liderazgo del Estado, con un tipo de modelo de crecimiento basado en los salarios, pero sin ruptura definitiva con algunos elementos de la política económica neoliberal.

ALGUNOS ELEMENTOS DE LA MACROECONOMÍA EN LOS DOS PERIODOS

Para evaluar inicialmente los resultados de cada período, se analiza el comportamiento de la actividad económica durante los últimos veinte años a través de la trayectoria de crecimiento del PIB (Gráfica 1). En lo que toca a la tasa de crecimiento de la producción, existe un cambio en la dinámica macroeconómica de los primeros años de la década de 2000. Durante el periodo neoliberal (1994-2003) el crecimiento promedio del PIB fue del 2,5% anual. En el siguiente período - que llamamos de post-liberal - hay una aceleración en el ritmo de crecimiento, con una tasa promedio que sube hasta el 3,5% anual. Sin embargo, es de destacar, que después de la crisis financiera de 2008 hubo una considerable pérdida de dinamismo - a pesar del excepcional crecimiento de 7,5% en 2010 - lo que revela las limitaciones del régimen macroeconómico actual y, sobre todo, la dificultad para mantener el avance en un ambiente externo adverso.

GRÁFICA 1 - TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB. BRASIL: 1994-2013

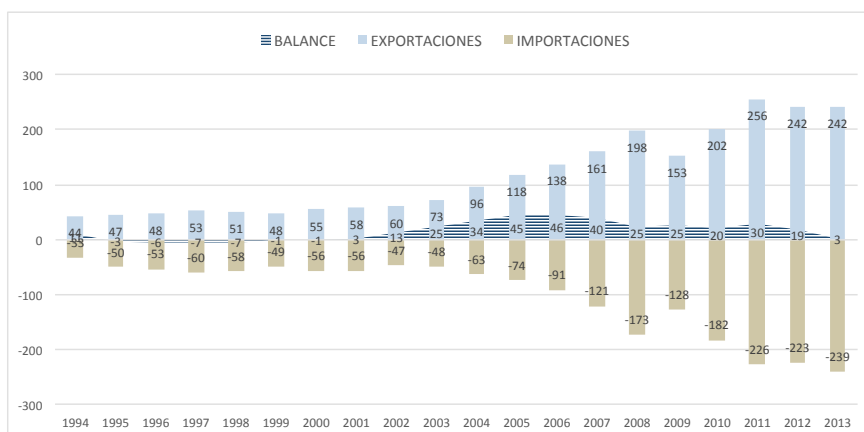


Fuente: IBGE/SCN - IPEADATA

Examinemos de cerca los principales factores que explican el comportamiento de la economía brasileña a lo largo del período analizado.

En primer lugar, observemos los datos relativos a la balanza comercial del país. De acuerdo con los datos que se muestran en el Gráfica 2, hay un giro claro en el comportamiento del comercio exterior de Brasil desde el inicio de la década de 2000, como resultado de la combinación virtuosa de dos factores: las devaluaciones reales en 1999 y 2002 y el aumento del precio de las commodities. Lo anterior se tradujo en una mejora significativa en los términos de intercambio, inducida, en última instancia, por el rápido crecimiento de la economía china (Hiratuka, Baltar e Almeida, 2007).

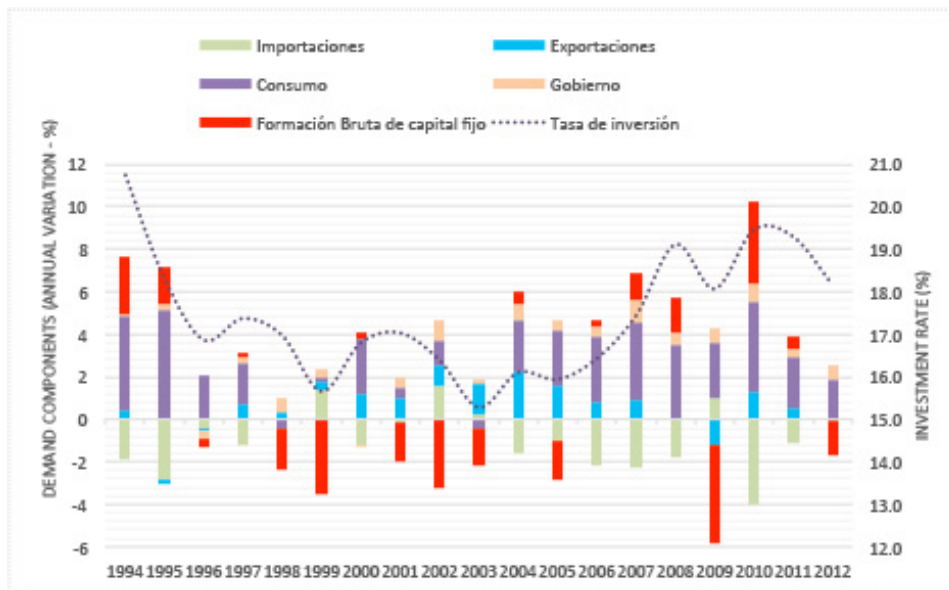
GRÁFICA 2 – EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR



Fuente: BACEN/IPEADATA

La combinación de estos dos factores no sólo contribuyó a revertir los saldos negativos - que estaban presentes desde 1995 -, sino también para generar un elevado superávit comercial, cuya cima acontece en el bienio 2005/2006, cuando el superávit alcanzó el 23% del comercio total de Brasil con el resto del mundo. En el período posterior a la crisis, con la desaceleración de la economía internacional y la valorización de la moneda brasileña, la economía había perdido competitividad exterior, lo que resulta en un menor superávit comercial de US \$ 2.56 mil millones en 2013 - el equivalente al 0,5% del comercio corriente.

GRÁFICA 3 - CONTRIBUCIÓN DE LOS COMPONENTES DE LA DEMANDA AGREGADA AL CRECIMIENTO DEL PIB (VARIACIÓN ANUAL). BRASIL: 1994-2012



Fuente: IBGE/SCN – IPEADATA

La importancia del sector externo como un poderoso motor de la economía brasileña en la primera mitad de la década de 2000 parece incuestionable y queda más evidente cuando observamos la contribución de los componentes de la demanda agregada a la tasa de crecimiento del PIB (Gráfica 3). Se puede notar que ni las exportaciones ni la balanza comercial fueron las principales causas del excelente desempeño en esos años. A diferencia de otras economías emergentes, Brasil sigue siendo una economía relativamente cerrada y tiene un bajo coeficiente de apertura comercial y, por lo tanto, no sería apropiado caracterizar la dinámica macroeconómica de este período como un crecimiento dirigido por las exportaciones.

CUADRO 1 - CUENTAS EXTERNAS - INDICADORES SELECCIONADOS. BRASIL: 1994-2013

Año	Tipo de cambio ¹	Cuenta corriente	Cuenta de capital	IDE	Saldo de la balanza de pagos	Reservas internacionales
	(en %)				(en US\$ billones)	
1994	0,84	-1,81	0,01	2,15	7,22	38,81
1995	0,97	-18,38	29,1	4,41	12,92	51,84
1996	1,04	-23,5	33,97	10,79	8,67	60,11
1997	1,12	-30,45	25,8	18,99	-7,91	52,17
1998	1,21	-33,42	29,7	28,86	-7,97	44,56
1999	1,79	-25,33	17,32	28,58	-7,82	36,34
2000	1,95	-24,22	19,33	32,78	-2,26	33,01
2001	2,32	-23,21	27,05	22,46	3,31	35,87
2002	3,53	-7,64	8	16,59	0,3	37,82
2003	2,89	4,18	5,11	10,14	8,5	49,3
2004	2,65	11,68	-7,52	18,15	2,24	52,93
2005	2,34	13,98	-9,46	15,07	4,32	53,8
2006	2,14	13,64	16,3	18,82	30,57	85,84
2007	1,77	1,55	89,09	34,58	87,48	180,33
2008	2,34	-28,19	29,35	45,06	2,97	206,81
2009	1,74	-24,3	71,3	25,95	46,65	239,05
2010	1,67	-47,27	99,91	48,51	49,1	288,57
2011	1,88	-52,47	112,38	66,66	58,64	352,01
2012	2,04	-54,25	70,01	65,27	18,9	378,61
2013	2,34	-81,37	73,78	64,05	-5,93	375,79
2014	2,65	-91,29	98,40	66,04	10,833	374,05

Fuente: BCB Boletim/BP

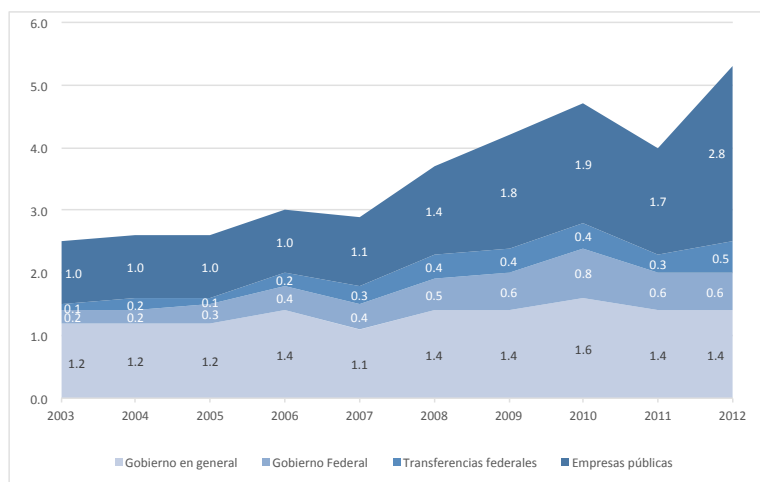
Nota: (1) Se refiere al último mes de cada año.

De hecho, a partir de la reanudación del crecimiento en la década de 2000, la dinámica del sector externo fue bastante favorable, hecho que se conjunta con el rendimiento excepcional de la cuenta corriente entre 2003 y 2008 y, sobre todo, con la acción estabilizadora del gran volumen de reservas de divisas acumuladas en este período (véase el cuadro 1). Estos factores, en conjunto, se abrieron nuevas posibilidades para la producción y expansión de la inversión y dieron espacio para el sector público para ampliar su margen de maniobra en términos de política fiscal. A diferencia de lo sucedido en los años noventa - cuando el país alternó períodos cortos de crecimiento con períodos de crisis y retrocesos (una clásica dinámica de *stop and go*), a partir de 2004, como las reservas en moneda extranjera fueron creciendo y el riesgo externo fue disminuyendo - el país abrió las perspectivas de una ampliación de la demanda interna, de ahí que el consumo y la inversión reaccionaran intensamente, empujando hacia arriba la tasa de crecimiento del PIB.

Como lo demuestra el análisis de la gráfica 3 y el cuadro 1, después de cuatro años de crecimiento sostenido de las exportaciones, la reversión del déficit por cuenta corriente y el crecimiento de las reservas de divisas, la tasa de inversión en 2004 retomó una trayectoria ascendente y comenzó a crecer con más fuerza. A partir de ese momento, hubo diecinueve trimestres consecutivos de crecimiento de la inversión,

la mayoría de los cuales son más altas que las tasas de crecimiento del PIB, con lo que se estableció el ciclo más largo de expansión de la inversión desde mediados de los años ochenta (Carneiro, 2010).

GRÁFICA 4 - INVERSIÓN PÚBLICA COMO PROPORCIÓN DEL PIB. BRASIL - 2003 A 2012



Fuente: STN/MF, ver (Ministério da Fazenda, 2013: p.26)

Son importantes algunos comentarios relativos a cómo evolucionó la tasa de inversión. En gran medida, la recuperación de la inversión observada desde 2004 siguió a un aumento en el volumen de las inversiones realizadas en el sector público. Este tipo de inversión creció expresivamente como resultado de un mayor volumen de inversión de las empresas de propiedad estatal (Gráfica 4). La estatal Petrobras, por ejemplo, la mayor empresa de América Latina, incrementó el volumen de inversión anual promedio de US \$ 5,1 mil millones en 1995-2003 a US \$ 26,5 mil millones en el período post-liberal (2004-2012), después de haber mantenido en 2010-2012 un volumen total de inversiones que supera los US \$ 40 mil millones por año, lo que corresponde a aproximadamente el 0,7% del PIB de Brasil (Petrobras, 2014).

En términos generales, la dinámica macroeconómica de la década de 2000 se caracteriza por la acción combinada y superposición de tres ciclos en los cuales se expande la demanda agregada (cuenta externa - consumo - inversión). El pico de la demanda agregada se produjo a mediados de 2008, cuando el crecimiento de sus componentes fue parcialmente interrumpido por la crisis financiera internacional. Desde entonces, a pesar de la fuerte recuperación de la inversión en 2010, el principal motor de la producción ha sido el consumo (sobre la base de los avances persistentes en los salarios reales y de las políticas de expansión del crédito a los más pobres), cuyo desempeño positivo se ha mantenido desde 2004, aunque tiene una tendencia reciente a la baja.

Dada esta trayectoria y la superposición de factores que están en la base de esos años de la reanudación del crecimiento, no es ni simple ni quizá posible resumir el régimen macroeconómico brasileño post-liberal como un patrón vinculado a ninguna "componente" específica de la demanda agregada. A pesar del buen desempeño de las exportaciones, la reanudación de la inversión y la expansión del consumo, ninguno de ellos fue lo suficientemente fuerte como para explicar la dinámica que se inició en este período. Para entender la dimensión real de la reciente dinámica macroeconómica singular, necesitamos prestar atención a otros dos factores que tuvieron un papel central: 1) la extensión de las políticas sociales dirigidas a la redistribución del ingreso (que funcionaba como una variable autónoma en el gasto expansión); y 2) una relativa rigidez de la oferta laboral causada principalmente por la superación del problema histórico de excedente estructural de mano de obra que caracterizó nuestra economía subdesarrollada durante un período muy largo de nuestra historia. Si buscamos alguna etiqueta que pudiera ser usada para calificar mejor el régimen de acumulación en estos últimos años quizás la más adecuada sería la una

"macroeconomía de empleo" - o, como ya se mencionó, un crecimiento basado en los salarios - en la que la dinámica del mercado de trabajo fue el centro del desarrollo por la vía de la creación de la mezcla necesaria para que los otros factores pudieran empujar a la economía. En la siguiente sección, vamos a discutir cómo las políticas sociales y del mercado de trabajo avanzaron en el período estudiado.

LOGROS SOCIALES: EL SELLO DISTINTIVO DE LA EXPERIENCIA RECIENTE DE BRASIL

Como hemos argumentado anteriormente, este período de recuperación del crecimiento económico de Brasil, después de dos décadas de estancamiento del PIB y de inestabilidad económica crónica, están lejos de ser exhibir un cambio de tendencia en la gestión macroeconómica o evidenciar el surgimiento de un nuevo régimen de acumulación. La importancia de la experiencia reciente de Brasil y su sello distintivo deriva básicamente de los resultados sociales que alcanzó (Fagnani, 2011; Krein et al, 2012;. Quadros, 2014; Oxfam, 2014; PNUD, 2014) y de sus impactos en la dinámica macroeconómica (FMI, 2014).

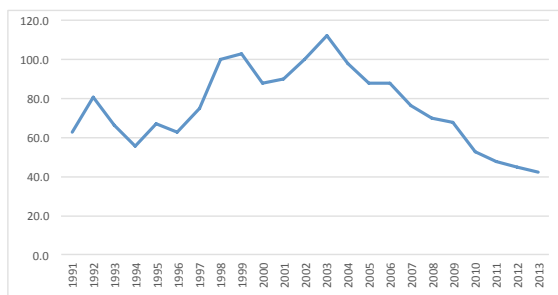
Independientemente de haber crecido menos que la mayoría de las economías emergentes, la reducción de la desigualdad y el desempleo han llamado la atención sobre el hecho de que, más allá de la gestión tímida y el mantenimiento del "trípode macroeconómico" (tipo de cambio flotante, metas de inflación y superávit primario), la otras políticas públicas llevadas a cabo en el período post-liberal han logrado los efectos directos e indirectos que casi contrarrestan el conservadurismo macroeconómico y van más allá de las expectativas de los responsables políticos de su ejecución.

Una de las señas de identidad de este período de la dinámica virtuosa es el buen comportamiento del mercado de trabajo y el crecimiento de los ingresos de los más pobres.

Desde 2004 hasta 2012, Brasil creó 10 millones de puestos de trabajo, mientras que los salarios medios aumentaron un 48% durante el mismo período de tiempo (Leite y Salas, 2013). Esos dos factores tuvieron un impacto importante en la evolución de la distribución del ingreso, como veremos más adelante.

Desde 2003 el desempleo siguió una tendencia a la baja, alcanzando un mínimo histórico en 2013 (Gráfica 5), y se ha registrado una disminución significativa de las disparidades de género, así; mientras que en 2003 la tasa de desempleo femenino fue de 5,4 puntos porcentuales más que el registrado entre los hombres, en 2013 esta diferencia se ha reducido a 1,8 puntos porcentuales (Gráfica 6). Aparte de la creación de empleo, hay varios factores adicionales que explican la rigidez de la oferta de trabajo. El primero es la estructura demográfica que se traduce en un tamaño más pequeño de la familia; el segundo es el aumento en los niveles de escolarización de los jóvenes, debido a un mayor acceso a la educación consecuencia de políticas gubernamentales específicas; y tercero, un ingreso promedio más alto de la familia que se expresa en menores tasas de participación de los hombres.

GRÁFICA 5 - EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO. BRASIL - ÍNDICE BASE FIJA: NOVIEMBRE / 2002 = 100



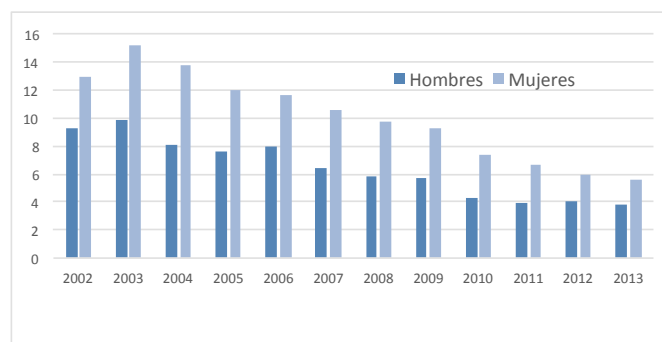
Fuente: PME/IBGE

Además de las anteriores, hay otras dimensiones de la ocupación que también indican avances

relevantes. La participación de los salarios en el PIB, que había caído casi cinco puntos porcentuales entre 1995 y 2004, se ha recuperado rápidamente y en 2010 regresó al mismo valor de 1995 (Gráfica 7).

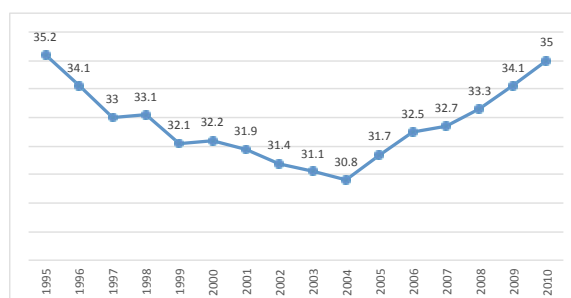
Con respecto a la tasa de formalidad - definida como la proporción de trabajadores asalariados que posean una cartera de trabajo² - los números son significativos. Entre los trabajadores asalariados, la tasa de formalidad creció 11,3 puntos porcentuales entre 1997 y 2012, sobre todo entre los grupos étnicos no blancos (cuadro 2) - otro indicio de la disminución de las desigualdades históricas de Brasil.

GRÁFICA 6 - EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO POR SEXO



Fuente: PME/IBGE

GRÁFICA 7 - PARTICIPACIÓN DE LOS SALARIOS EN EL PIB



Fuente: IBGE/IPEADATA

El índice de Gini, que se mantuvo casi constante a lo largo de los años noventa, período en el que disminuyó en 0,013 puntos, tuvo una disminución muy significativa de 0.096 puntos entre 2001 y 2012, alcanzando la marca de 0,498 - su mínimo histórico desde 1960.

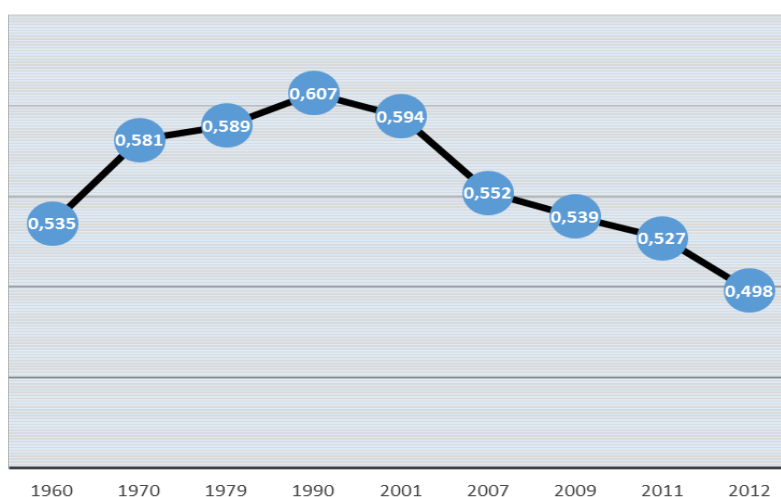
² En Brasil, la relación de trabajo sólo se considera formal cuando se lleva a cabo el registro de la contratación en la "cartera de trabajo", documento oficial que debe ser firmado obligatoriamente por el empleador. Cualquier cambio en su condición (vacaciones, aumento salarial, licencia médica, despido, etc.) también deben estar registrados en la cartera. Una vez registrado, el trabajador podrá acceder tanto a los derechos laborales (vacaciones, licencia maternidad, asignaciones estatutarias, decimotercero salario anual, seguro de desempleo, etc.) y a los beneficios de la seguridad social (baja por enfermedad, indemnización por accidente de trabajo, jubilación, pensión, etc.)

**CUADRO 2 – TASA DE FORMALIDAD DE LOS TRABAJADORES ASALARIADOS. POR COLOR / ETNICIDAD
BRASIL: AÑOS SELECCIONADOS (EN%)**

	1997	2001	2005	2009	2012	2014	Var.
Total de asalariados	55,8	54,9	56,8	61,7	67,1	71,7	15,9
<i>Indígena</i>	36,9	51,3	54,3	58,9	60,4	57,1	20,2
<i>Blanco</i>	63,2	61,6	63,6	68,2	73	76,7	13,5
<i>Negro</i>	52,6	52,5	54,8	59,6	64,5	69,2	16,6
<i>Asiático</i>	63,1	63	63,8	66,4	76,8	77,6	14,5
<i>Moreno</i>	45,9	46	48,6	54,6	61,1	66,8	20,9

Fuente: PNAD/IBGE

GRÁFICA 08 - ÍNDICE DE GINI. BRASIL: AÑOS SELECCIONADOS



Fuente: IBGE/IPEAB

En conclusión, de acuerdo con diversos indicadores y bajo dimensiones múltiples, es visible una mejora inequívoca en las condiciones de empleo y de ingresos de la población brasileña a lo largo de los últimos diez años, lo que resulta en una disminución significativa de la desigualdad lo que contribuyó a la superación de algunos de los problemas que han permanecido desde los orígenes de la estructura económica y social de Brasil.

Sin embargo, entre los analistas y observadores de ese proceso, las investigaciones y disputas permanecen en relación con los factores relevantes que han contribuido a este marco de mejora social dentro de un régimen de acumulación - que se distingue parcialmente, en sus principales fundamentos, del régimen anterior (neoliberal). Diferentes hipótesis se han planteado acerca de esto (Barros et al, 2010;. Carneiro et al, 2012;.. Baltar et al, 2010), pero este debate sigue abierto.

Nuestra hipótesis es que esta particular dinámica socioeconómica de Brasil, que se inició con el nuevo siglo, es causada por un doble movimiento que permite impulsar, de una forma sin precedentes, la estructura productiva y social del país, produciendo un efecto dinámico que nunca se había observado en la sociedad brasileña.

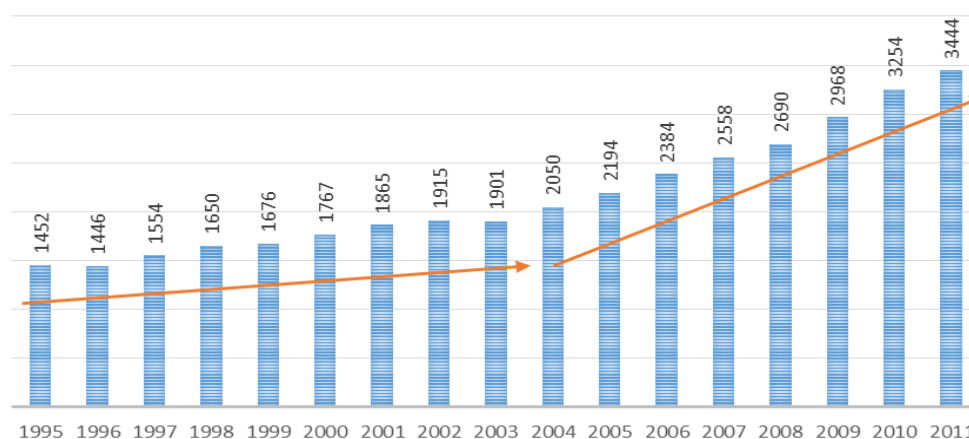
Por un lado, las condiciones objetivas para estimular las actividades productivas, que vienen de los mercados externos e internos (que fueron limitados por veinte años de estancamiento del ingreso per

cápita), surgieron al mismo tiempo que una nueva coalición política gobernó el país, cuya bandera principal fue la disminución de las desigualdades y el énfasis en las políticas sociales.

Por otra parte, junto con este escenario favorable en términos de condiciones materiales y políticas, se produjo una maduración de las instituciones establecidas en la Constitución Federal de 1988, que hasta ese momento estaban latentes - ya sea por la crisis fiscal de la década de 1990 que de forma aguda redujo el posibilidades de expansión de los gastos sociales y públicos a todos los niveles de gobierno, o porque el gobierno neoliberal no tenía interés para dar curso completo al Estado Social que se había proyectado en la Constitución.

Los siguientes datos ayudan a aclarar este asunto. Como muestra Castro (2012, pp 1023-1024) el gasto social ha crecido sensiblemente en el período analizado. Desde el nivel del 19,2% del PIB en 2003 alcanzó el 21,9% en 2005 y el 25,2% en 2010. Es decir, en un período de dieciséis años, los gastos públicos, en los tres niveles de gobierno, crecieron seis puntos porcentuales en relación con el PIB, con una destacada expansión de los gastos sociales del gobierno federal, que por sí solo representó un aumento de 4,1 puntos porcentuales.

GRÁFICA 9 - GASTO SOCIAL PER CÁPITA DEL GOBIERNO FEDERAL. BRASIL - 1995 A 2011 (PRECIOS DE 2011)



Fuente: SIAFI/STN, ver (Cardoso Jr., 2013)

Teniendo en cuenta sólo los números relativos a los gastos sociales per cápita del gobierno federal (Gráfica 9), se puede observar que, a pesar de crecer de forma continua durante todo el período, estos crecieron 31% entre 1995-2003 y el 81% en el próximo período (2004-2011) cuando llegaron a la cantidad de U \$ 1.852 per cápita a precios de 2011. La evolución del último período se debe a las políticas sociales puestas en práctica por los gobiernos del PT.

**CUADRO 3 - EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO REAL. EN REALES Y DÓLARES (PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO)
BRASIL: 1994 A 2013**

Año	Salario mínimo real		Salario mínimo PPP ¹	
	Valor en R\$	Índice	Valor en US\$	Índice
1995	262,92	100	100,99	100
1996	307,85	117,1	107,11	106,1
1997	318,02	121	111,86	110,8
1998	326,44	124,2	120,14	119
1999	345,74	131,5	119,03	117,9
2000	333,71	126,9	129,79	128,5
2001	351,4	133,7	143,57	142,2
2002	381,62	145,1	142,33	140,9
2003	364,5	100	157,64	100
2004	402,7	110,5	166,14	105,4
2005	412,11	113,1	188,73	119,7
2006	453,53	124,4	219,6	139,3
2007	514,07	141	235,99	149,7
2008	529,72	145,3	242,26	153,7
2009	543,57	149,1	267,81	169,9
2010	640,08	175,6	280,02	177,6
2011	636,19	174,5	290,44	184,2
2012	693,76	190,3	317,57	201,5
2013	709,19	194,6	332,84	211,1
Fuente: IPEADATA				
Nota: (1) El valor en cada año corresponde al precio de una canasta de bienes constantes que puede ser adquirida con un salario mínimo. La conversión fue hecha usando la paridad de poder compra, base 2005 y deflactando usando el Índice de Precios al Consumidor del IBGE y del BLS, respectivamente.				

Es importante destacar que este proceso de continua expansión de los gastos sociales estuvo fuertemente vinculado con la política de aumentar el valor real del salario mínimo. Se estima que la política de salarios mínimos de valoración fue la causa principal de la caída de la desigualdad observada en los últimos diez años (Kerstenetzky et al, 2012; PNUD, 2014). Desde 1995, el salario mínimo ha crecido en Brasil, pero el proceso se intensificó a partir de 2003 con el cambio de gobierno. Entre 2003 y 2013 hubo un aumento real del salario mínimo de 94,6% (en moneda local) o 111,1% (medido en dólares de paridad de poder compra). En el período anterior, entre 1995 y 2002, el aumento fue de 45,1% (en moneda local) y el 40,9% (en USD / PPP, cuadro 3).

El impacto de un aumento del salario mínimo va más allá de los efectos en los trabajadores que lo reciben, ya que el salario mínimo es la base para calcular el pago de algunos de los beneficios sociales de gran impacto en Brasil - Régimen Geral da Previdência Social (RGPS) y Assistência Social (en particular, la

BPC³ y el Abono Salarial⁴) – de aquí que la política de aumento del salario mínimo aumentara el volumen de este tipo de recursos. Según Castro (2012: 1.024). El gasto con el Régimen Geral da Previdência Social medido como proporción del PIB avanzó 2,43 pp. (O alrededor de US \$ 48,4 millones anuales) para todo el período 1995-2010, mientras que los costos vinculados al bienestar aumentó 1,0 pp (aproximadamente equivalente a US \$ 22 mil millones). El estímulo a la demanda prevista por esta entrada de dinero ayudó a aumentar el consumo de los sectores más pobres de la economía brasileña

Los gastos en los sistemas públicos de salud y educación también aumentaron. Esos dos elementos, junto con los beneficios sociales mencionados, componen la mayor parte del gasto social brasileño. Después de permanecer inmóvil entre 1995 y 2004, con una variación de 0,25 pp. como porcentaje del PIB en salud y de 0,09 pp. en la educación, en el período de 2005 a 2010, estos dos gastos crecieron en 0,47 pp. y 0,95 pp respectivamente.

Como consecuencia directa de este aumento en el gasto social, y también como un reflejo de lo que llamamos la maduración de las instituciones establecidas en la Constitución Federal de 1988, durante todo el período hubo una ligera tendencia al aumento en el número de personas empleadas en el sector público brasileño. Entre 1995 y 2011, el número de trabajadores públicos empleados en la administración directa aumentó a 3.645.579 – siendo de 2.316.299 el aumento después de 2003. Este movimiento se produjo también en los servicios industriales de utilidad pública, después de una caída de menor importancia entre 1995 y 2002 (el período en que se privatizaron esas industrias), seguida de una recuperación tímida después, aumentando en 102.375 el número total de trabajadores empleados en este sector (cuadro 4).

CUADRO 4 - NÚMERO DE TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO, POR TIPO DE CONTRATO. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS INDUSTRIALES DE UTILIDAD PÚBLICA (PUSC). BRASIL: AÑO SELECCIONADO

	1995		2002		2011	
	Admin. Pública	SIUP	Admin. Pública	SIUP	Admin. Pública	SIUP
Régimen privado	927.276	350.657	580.829	286.209	612.523	380.146
Régimen Público	4.496.369	27.094	6.151.859	23.078	8.225.037	27.494
Otros	34.377	457	54.614	1.079	266.041	5.101
Total	5.458.022	378.208	6.787.302	310.366	9.103.601	412.741

Fuente: sitio web de la RAIS/TEM (consultado el 23 de febrero de 2014)

El aumento en el número de empleados públicos se llevó a cabo principalmente por la expansión de la dimensión de los servicios públicos municipales - en cumplimiento de las obligaciones que les asigna la Constitución de 1988 y estrechamente relacionados con los aumentos en el gasto social en el período reciente. De hecho, como muestran los datos del cuadro siguiente, mientras que el empleo público creció a un nivel por debajo del crecimiento de la población y la fuerza laboral (PEA) a nivel federal y estatal;

³ El BPC (Beneficio provisión continua) es un beneficio de la política de asistencia social y para acceder a él, no es necesario haber cotizado a la Seguridad Social. Es un beneficio individual, no permanente y no transferible, que garantiza la transferencia mensual de un (1) salario mínimo a las personas mayores, de 65 (sesenta y cinco) años o más, y a las personas con discapacidad, de cualquier edad, con impedimentos físicos de largo plazo, o de naturaleza mental, intelectual o sensorial, que puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en pie de igualdad con los demás. En ambos casos, se debe demostrar no tener los medios para garantizarse por sí mismos el sustento o no tener ayuda de su familia. Para tener acceso a este beneficio el ingreso familiar per cápita mensual debe ser inferior a ¼ (un cuarto) del salario mínimo.

⁴ El Bono Salario es un beneficio, que asciende a un salario mínimo anual, garantizado para todos los empleados en el sector formal (público o privado) que reciben hasta dos salarios mínimos mensuales.

dentro de los municipios hubo un aumento expresivo del 75% entre 1995 y 2007, con un volumen total de 2.235.198 nuevos puestos de trabajo públicos creados, lo que corresponde a 91,3% del total de ocupaciones adicionales en el sector público brasileño en el período analizado.

Por otra parte, del análisis de la dinámica de las ocupaciones en el ámbito federal (Cuadro 6), se puede percibir que entre 1995 y 2012, a pesar de que el número de trabajadores públicos estatutarios de la rama ejecutiva ha variado muy poco en el período (5,1%), hubo un aumento significativo en el número de trabajadores de la legislatura federal (48,4%) y sobre todo del poder judicial (62,6%).

CUADRO 5- PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR PÚBLICO

	Federal	Regional	Local	Total
1995	1.437.296	3.426.320	2.970.131	7.833.747
2002	1.246.794	3.265.787	4.102.334	8.614.915
2007	1.574.161	3.502.156	5.205.329	10.281.646
<i>Cambio absoluto</i>				
2007/1995	136.865	75.836	2.235.198	2.447.899
2002/1995	-190.502	-160.533	1.132.203	781.168
2007/2002	327.367	236.369	1.102.995	1.666.731
<i>Cambio relativo</i>				
2007/1995	9,50%	2,20%	75,30%	31,20%
2002/1995	-13,30%	-4,70%	38,10%	10,00%
2007/2002	26,30%	7,20%	26,90%	19,30%

Fuente: PNAD, ver: (Mattos, 2011, p.p.73-74)

En este sentido, cabe señalar que esta expansión de los empleados en los órganos judiciales, así como aumentar el número de tribunales laborales, constituyen uno de los factores que explican el proceso de formalización de las relaciones laborales que se produce en los últimos años (Krein y Manzano, 2014).

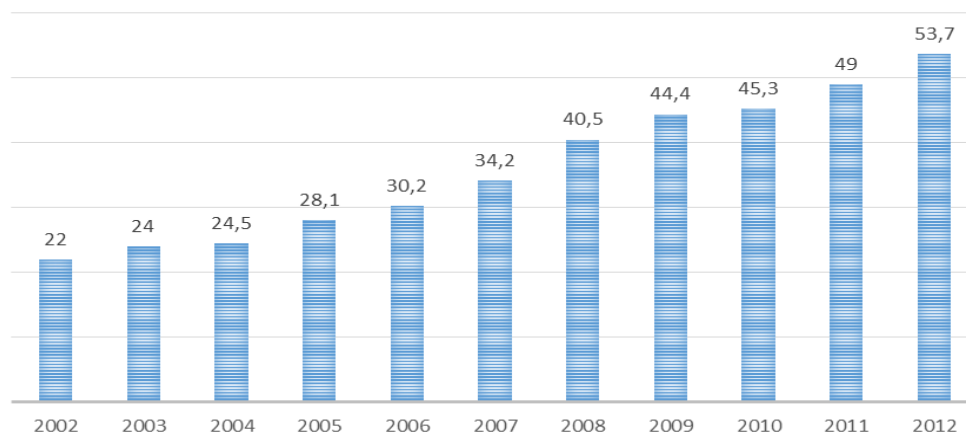
CUADRO 6 - NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES

Poder	1995	2002	2012	Cambio absoluto	Cambio Relativo
Gobierno Federal	951.585	809.975	999.661	48.076	5,1%
Legislativo federal	17.402	20.501	25.828	8.426	48,4%
Justicia Federal	64.561	81.716	104.971	40.410	62,6%
Total	1.033.548	912.192	1.130.460	96.912	9,4%

Fuente: SEGEP/M P, SOF/M P e STN/M F ver: Ministério do Planejamento, 2013

El papel del crédito es otro elemento a destacar, y que apoya la hipótesis de que el período de régimen de acumulación post-liberal empujó - en una forma sin precedentes - la dinámica social del país por la vía de las políticas de crecimiento del producto. Debido al avance de la formalización de las relaciones laborales, el crecimiento del empleo, las ganancias de los salarios reales de los trabajadores y la facilitación y aliento de la política bancaria, el crédito al consumo - especialmente de bienes duraderos - y el crédito de vivienda tipo popular creció fuertemente desde 2002, ampliando los efectos de la expansión de los ingresos de la demanda, principalmente, a través del consumo y, de forma indirecta, a través de la inversión.

GRÁFICA 10 - CRÉDITO COMO PROPORCIÓN DEL PIB BRASIL - 2002 A 2012



Fuente: Banco Central BANCEN. ver: BI&P (2013)

CONSIDERACIONES FINALES

En las últimas décadas, la sociedad brasileña ha persistido en la búsqueda de un arreglo macroeconómico que podría llevar a la economía a la senda del desarrollo sostenido. Uno que se mueva lejos de una experiencia neoliberal, que permita un modelo más heterodoxo donde las políticas sociales, la dirigencia estatal y estrategias para el fortalecimiento de los salarios reales ganen importancia creciente. Durante los últimos doce años, una combinación de aumento de los salarios reales, especialmente los salarios mínimos, junto con el crecimiento del empleo, ayudó a estimular el consumo y el crecimiento económico. Los impactos indirectos de crecimiento del salario mínimo en los flujos monetarios derivados de las prestaciones sociales ayudaron a sacar a muchas personas de la pobreza, lo que apoyó la reducción de la desigualdad.

Sin embargo, han surgido nuevos obstáculos después de la crisis financiera de 2008 que revelan problemas que se pasaron por alto en el período de auge y cuestionan la sustentabilidad del régimen de acumulación que había incrementado los niveles de producción e ingresos en el país.

Con la reducción de los precios de las materias primas y la presión sobre el tipo de cambio, la economía brasileña ha perdido impulso, lo que obligó al gobierno a adoptar un conjunto de medidas ad hoc con el objetivo de apoyar el ciclo de consumo duradero y para aumentar el volumen de las inversiones en infraestructura. En este proceso, la dificultad de mantener la vitalidad del sector industrial brasileño se vuelve cada vez más claro, sobre todo en los últimos cinco años, cuando ha sufrido una fuerte competencia de los productos importados y ha perdido participación en la producción y el empleo. Este proceso ha llevado a transformar la pauta exportadora de Brasil que ya fue basada en las manufacturas hacia una pauta basada en productos primarios.

Por otra parte, hay deficiencias y omisiones en la política económica del período anterior a la crisis que podrían haber sido confrontadas cuando las condiciones internas y externas fueron más favorables. Entre ellas se encuentran: el cuello de botella de la infraestructura (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos) y utilidades industriales (energía, agua y saneamiento); la falta de política industrial y la creciente separación de parque industrial brasileño de las cadenas de valor internacionales; la dificultad en la movilización de la inversión privada en contra de un sistema financiero que no está disponible para financiar proyectos a largo plazo; la persistencia de las presiones inflacionarias que se han enfrentado con el tipo de cambio sobrevaluado y altas tasas de interés, en detrimento del nivel de actividad; la presión económica y el aumento de la especulación inmobiliaria en los grandes centros urbanos; y la carga

tributaria regresiva y contraria a la competencia. Estos son grandes obstáculos para alcanzar un nuevo modelo de desarrollo.

La experiencia brasileña apoya las posiciones teóricas relativas a la importancia de un Estado activo en la economía, un Estado regulador y con un claro proyecto de lucha contra la desigualdad. También muestra que esta acción del Estado no puede dejar de lado la política de participación popular y concentrarse solo en el mantenimiento de posiciones de poder. La ausencia de programas partidarios de educación política masiva solo sirvió para apoyar la ilusión -creada y alimentada por los monopolios de prensa- de que los avances sociales del Brasil fueron el resultado de "esfuerzos personales".

En resumen, el análisis de los últimos veinte años en Brasil ciertamente nos permite decir que el neoliberalismo fue confrontado, si bien de manera incompleta y que está clara la necesidad de la coordinación del Estado en el centro del proceso de desarrollo económico, que debe tener como su primera bandera la reducción de la enorme desigualdad que aún existe en el país. Aunque de manera reactiva y con algunas deficiencias, las políticas puestas en marcha en los últimos 12 años se orientaron hacia un régimen de acumulación que está cerca de lo que la literatura económica denomina "desarrollismo". Sin embargo, a pesar de los avances, todavía se está lejos de un sistema coherente y sostenible de acumulación que pueda ser reconocido como tal y, en última instancia, ser defendido como un proyecto político. Hay muchos obstáculos en frente de una transición fuera del neoliberalismo y sólo un fuerte movimiento popular, trabajando desde el nivel de base hasta los niveles más altos del gobierno, puede ayudar a avanzar a Brasil en un camino de desarrollo sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

BALTAR, P. y KREIN, D. J. (2013). "A retomada do Desenvolvimento e da a regulação do Mercado do trabalho no Brasil" Caderno CRH, Salvador, v. 26, nº 68, mayo. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792013000200005&script=sci_arttext

BALTAR, P. et al. (2010). "Trabalho no Governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência Brasileira" *Documentos de Trabalho*, nº9, Universidad Global del Trabajo. Campinas, SP: IE / Unicamp, Mayo. Disponible en http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Working_Papers/GLU_WP_No._9_portuguese.pdf

BARROS, R. P. et al. (2010). "Determinantes Da Queda de Desigualdade de renda no Brasil" Texto para Discussão, Nº 1460, Serie Seminarios, Brasília: IPEA. Disponible en http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1460.pdf

BASTOS, E. (2012). Distribuição funcional da renda no Brasil: estimativas anuais e construção de uma série trimestral. Texto para Discussão, IPEA, nº 1702. Brasília, DF: IPEA, enero. Disponible en http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1702.pdf

BASTOS, P. (2012). "A Economia Política do novo-desenvolvimentismo e do desenvolvimentismo social". *Economia e Sociedade*, V. 21, Campinas: Número Especial, p. 779-810, Diciembre.

CARDOSO J.R. (2013). *Mundo do trabalho e (des) Proteção sociais no Brasil: Ensaio de interpretação da história recente*. Tesis (Doctorado). Campinas, SP: Unicamp.

CARNEIRO, R. (2010). "O Desenvolvimento Brasileiro POS-crise Financeira: e riscos Oportunidades", *Observatório da Economia Global*, Texto Nº04. Campinas: Unicamp, agosto. Disponible en <http://www.centrocelsofurtado.com.br/arquivos/image/201108311439510.CARNEIRO1.pdf>

CARNEIRO, R. et al. (2012). "O Desenvolvimento Brasileiro: Temas Estratégicos". Texto Discussão párrafo, Rede Desenvolvimentista, nº 1. Campinas, SP: Rede Desenvolvimentista, abril. Disponible en http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=160&catid=14&lang=pt

CARNEIRO, R. (2012). "Velhos e Novos desenvolvimentismos". *Economia e Sociedade*, V. 21, Campinas: Número Especial, p. 749-778, dez. 2012. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea03.pdf>

CASTRO, J.A. (2012.) "Política Social e Desenvolvimento no Brasil". *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, Diciembre, Disponible en <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3241&tp=a>

COUTINHO, L. (1997). "A regressiva especialização: um balanço por faze. Desempenho industrial pós-estabilização" En Velloso, J.P.R. (Org.), *Brasil: desafios de um País em Transformação*, editora José Olympio, 1997.

FAGNANI, E. (2011). "Una Política Social do Governo Lula (2003-2010): Perspectiva Histórica". Texto Discussão, IE / Unicamp, nº 192. Campinas, SP: Unicamp, Junio. Disponible en <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3105&tp=a>

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J.S. (2012). "O Brasil na Era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo?", Texto para Discussão, São Paulo, Nº04, (Rede Desenvolvimentista), Mayo. Disponible en http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=179&catid=14&lang=pt

HIRATUKA, C.; BALTAR, C. y ALMEIDA, R. (2007). "Inserção Brasileira no comércio Mundial no Período 1995-2005", Boletim Neit, n. 9, de la Unicamp, Campinas, agosto .

Kerstenetzky, C.L (2012). Sobre a "crise" do Estado de bem-estar: retração, Transformação fáustica ou O Que? Dados - *Revista de Ciências Sociais* [En línea] 2012, 55 (MES SIN): [Data de consulta: 21 / febrero / 2014] Disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21824580006> > ISSN 0011-5258,

KREIN, J. y MANZANO, M.(2014). "Notas sobre Formalización - Estudio de caso: Brasil" *Promoción de la formalización en América Latina y Caribe*. Lima: OIT, 2014. Disponible en: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_248256.pdf

KREIN, D. et al. (2012). "Trabalho no Governo Lula: avanços e contradições" Texto para Discussão, IE/ Unicamp, nº 201. Campinas, SP: Unicamp, Febrero. Disponible en <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3171&tp=a>

LEITE, M. y Salas, C. (2014). "Trabalho e desigualdades sob um novo modelo de desenvolvimento". *Tempo social.*, Junio, vol.26, no.1, p.87-100

MATTOS, F. (2011). "Emprego Público no Brazil: Aspectos Históricos, Inserção no Mercado de Trabalho Nacional e Evolução Recente". Texto para Discussão, nº 1582. Brasília, DF: IPEA, Febrero. Disponible en http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9754

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (2013). *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais*. SGP, nº212, Parte 1. Brasília, DF: SGP, Diciembre. Available at http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2013/Bol212_Dez2013_parte_I.pdf.

OXFAM (2014). Governar para las élites: secuestro democrático y desigualdad económica. *Informe de Oxfam nº 178*. Oxford, UK: Oxfam House. Disponible en <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es.pdf>.

PETROBRAS (2014). "Histórico de Investimentos Reais". In: *Destaques Operacionais*. Disponible en <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/destaques-operacionais/investimentos/historico-de-investimentos-real/historico-de-investimentos-real.htm> Acessado em 01/04/2014.

PNUD (2014). "Humanidad Dividida: como hacer frente a la desigualdade em los países em desarrollo". Nueva York, NY: PNUD, disponible en http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Humanity%20Divided/Spanish_web_low.pdf

QUADROS, W. (2014). "No Brazil, avanços, apesar dos pesares". *Revista Carta Capital* (site), 06 de fevereiro de 2014. Available at <http://www.cartacapital.com.br/revista/784/no-Brazil-avancos-apesar-dos-pesares-6121.html>