



# BRASIL

## PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y PERSPECTIVAS DE TRANSFORMACIÓN

Instituto Lula



Fundación  
DHI



### **Presidente**

Itai Hagman

### **Consejo Asesor**

Adriana Serquis - Fernanda Miño - Paula Abal Medina

### **Coordinación ejecutiva**

Bruno Giormenti Moravec - Ulises Bosia - Romina Chuffardi

### **Equipo de Política internacional y Unión latinoamericana**

Gonzalo Armúa (coordinador), Gerardo Gamarra y María Haro Sly

### **Área de Prensa y Comunicación**

Lucas Grimson

Traducción al español: Gerardo Gamarra

Revisión: María Haro Sly, Carolina Flores

Diseño de tapa: Maribel Rombolá

El Instituto Lula posee todos los derechos de la versión portuguesa, española e inglesa de este trabajo. Las ediciones en español e inglés de la obra deberán tener impreso en cada ejemplar de la traducción en el reverso de la página de título (página de derechos de autor) el aviso de derechos de autor de acuerdo con la convención universitaria de derechos de autor (UCC) conforme sigue: Traducción de la edición portuguesa: “Problemas estructurales de Brasil y perspectivas de transformación”; editado por Marcelo Manzano, Jorge Abrahão de Castro, María José Haro Sly, Raúl da Silva Ventura Neto; Copyright [aviso de copyright proporcionado en la obra]. Todos los derechos reservados.

# **BRASIL**

## **PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y PERSPECTIVAS DE TRANSFORMACIÓN**



F U N D A Ç ã O

Perseu Abramo

Partido dos Trabalhadores

### **Fundación Perseu Abramo**

Creada por la Dirección Nacional del Partido de los Trabajadores en mayo de 1996

#### **Presidente**

Paulo Okamoto

#### **Vicepresidenta**

Vívian Farias

#### **Directorio**

Elen Coutinho, Naiara Raiol, Alberto Cantalice, Artur Henrique, Carlos Henrique Árabe, Jorge Bittar, Valter Pomar, Virgílio Guimarães

#### **Consejo editorial**

Albino Rubim, Alice Ruiz, André Singer, Clarisse Paradis, Conceição Evaristo, Dainis Karepovs, Emir Sader, Hamilton Pereira, Laís Abramo, Luiz Dulci, Macaé Evaristo, Marcio Meira, Maria Rita Kehl, Marisa Midori, Rita Sipahi, Silvio Almeida, Tassia Rabelo, Valter Silvério

#### **Coordinador editorial**

Rogério Chaves

#### **Asistente editorial**

Raquel Costa

Fundação Perseu Abramo  
Rua Francisco Cruz, 234 – Vila Mariana  
04117-091 São Paulo – SP

Fone: (11) 5571 4299

[www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)

## **BRASIL**

### **problemas estructurales y perspectivas de transformación**

Marcelo Manzano

Jorge Abrahão de Castro

María José Haro Sly

Raul da Silva Ventura Neto

(organizadores)

# ÍNDICE

<b>Presentación general de la colección</b>	<b>07</b>
<b>Prólogo a la edición argentina</b>	<b>09</b>
<b>Prefacio</b>	<b>12</b>
<b>Relaciones internacionales y soberanía nacional: una política exterior activa y transformadora</b>	<b>15</b>
<b>Estructura productiva y transición ecológica</b>	<b>26</b>
<b>Mercado de trabajo en Brasil: Viejos y nuevos problemas, inmensos desafíos</b>	<b>40</b>
<b>Protección social en Brasil: avances, límites y posibilidades</b>	<b>53</b>
<b>El Estado híbrido como forma contemporánea del Estado de excepción</b>	<b>70</b>
<b>Ciudades en la reanudación de un proyecto de desarrollo: algunos puntos para la inclusión y la reflexión.</b>	<b>82</b>

# PRESENTACIÓN GENERAL DE LA COLECCIÓN

Este libro que aquí se presenta es resultado de un esfuerzo colectivo de especialistas y gestores que unen experiencia, profesionalismo y voluntad de innovación. Resulta de la búsqueda del Instituto Lula de reunir, una vez más, profesionales de excelencia para pensar la sociedad brasileira en sus más diversos aspectos: provocar y proponer soluciones para políticas públicas y sociales.

Entre los años 2020 y 2023, la Dirección del Instituto Lula, compuesta por Marcio Pochmann, Moises Selerges, Thamires Sampaio, Paulo Okamoto y Juvândia Moreira, se propuso realizar estudios, ampliar el debate y buscar estrategias de modernización de su visión del mundo. A partir de esa misión, surgieron proyectos de formación de cuadros, seminarios con participación social, articulación con las universidades, grupos de escucha con especialistas y propuestas de trabajo para investigadores. Esos intercambios, reuniones, estudios, investigaciones y reportes ahora se convierten en una serie de libros que tienen como objetivo ayudar a pensar el Brasil del futuro. Mucho de lo que fue realizado tuvo la perspectiva de presentar nuevos abordajes para temas que insisten en mantenerse en la agenda social, política y económica de Brasil. Para esto, la propuesta del Instituto Lula, en tratar temas recurrentes que permanecen irresueltos, fue proponer una discusión de largo plazo, de veinte años o más. No pensar en lo inmediato, pensar a largo plazo.

El síntoma de nuestro atraso como sociedad es que estamos siempre corriendo detrás de lo urgente y de lo que tiene que ser resuelto inmediatamente. Es como intentar pasar toda el agua de un reservorio por un caño de una sola vez. Para tener buenos resultados, es preciso controlar el flujo, organizar el stock, pensar en el largo plazo y en los cuellos de botella. La colección que aquí se presenta y de la cual es parte este volumen tiene ese propósito: pensar el Brasil, reconocer sus problemas urgentes, pero dar tiempo al tiempo, controlar la ansiedad de hacer todo de una vez y evitar el error de suponer que todo es urgente, porque, según el dicho popular: si todo es urgente, nada es prioritario.

Sabemos que al definir prioridades, seleccionamos la secuencia de tareas, y que obviamente a cada decisión hay muchas renunciadas. El Instituto Lula insistió en la necesidad de que esas elecciones y preferencias se hicieran entre los especialistas, profesores, líderes de movimientos sociales, investigadores y participantes anónimos que nos acompañaron, porque eso es parte del ejercicio de liderazgo. Provocar reacciones, buscar respuestas para tomar las mejores decisiones es el papel de una institución como el Instituto Lula, apoyar a las dirigencias con diagnósticos y propuestas para que la sociedad brasileira tenga horizontes de pensamiento de largo plazo. De nuestra parte, la enfermedad del *cortoplacismo* debe ser combatida.

Un segundo eje de trabajo adoptado, que quedará evidenciado en las lecturas de la presente colección, es el hecho de considerar los cambios para una nueva Era Digital. Consideramos que la

transición de la sociedad industrial, que concentraba empleos, riquezas e innovación en el área de la industria, ha dado señales de agotamiento y que despunta, como sustitución a ese modelo, un periodo de cambios asociados a la informatización de los servicios que incorpora iniciativas como la inteligencia artificial, que identificamos como Era Digital.

¿Cómo las plataformas de servicios digitales, el incremento del celular, toda la economía en torno a internet, los sitios y aplicaciones fueron capaces de hacer una verdadera revolución en la forma en que nos comunicamos, en la forma con que transmitimos informaciones y, también, en las formas de organización y circulación de personas y productos? Tener un mapa a la mano, con geolocalización en tiempo real, cambió la logística del transporte. Así como las aplicaciones bancarias restaron muchos empleos de caja. Los tótems en los *fast food* reemplazan trabajadores y transforman la atención al público, así como los semáforos con IA que monitorean el tránsito perfeccionan los flujos en la ciudad. Todas esas transformaciones y aceleraciones presentan desafíos para las políticas públicas, los gobiernos y la propia sociedad civil. Discutir en parte esos impactos fue parte de algunos proyectos del Instituto Lula estos años.

En esta colección, de la cual este volumen es parte, el lector encontrará análisis y desafíos para colocar al país en la ruta del aprendizaje de esas transformaciones, con plena conciencia de que no agotamos el asunto. Por el contrario, aunque se publiquen 15 volúmenes que representan una gama de estudios que va desde de la economía del cuidado hasta la seguridad pública, pasando de la soberanía en la era digital al Sistema Único de Asistencia Social (SUAS); donde se discute el sistema de protección de datos, la cuestión fiscal y de gobierno y hasta la seguridad pública y defensa, tenemos plena conciencia de que es preciso avanzar en la investigación, refinar la comprensión y trabajar constantemente a largo plazo. Para esto, presentamos estos estudios en forma de colección para que más y más debates sean organizados y que, a partir de aquí, se encaminan soluciones para un futuro promisorio de desarrollo, democracia y justicia social para Brasil, que tantos años lleva como promesa pendiente.

¡Buena lectura! Cuenten con nosotros.

Marcio Pochmann

Luís Fernando Vitagliano

# PRÓLOGO A LA EDICIÓN ARGENTINA

Por Itai Hagman

La publicación de “Brasil: problemas estructurales y perspectivas de transformación” es una bocanada de aire fresco y una invitación a repensar América Latina en conjunto. Este libro no solo ilumina las complejidades de Brasil, sino que también pone sobre la mesa debates y reflexiones que son esenciales para todos los pueblos de la región. Hoy, cuando el sueño de la unidad latinoamericana parece más urgente que nunca, es clave recuperar estas herramientas de análisis crítico y propuestas concretas, que el libro pone a disposición de quienes queremos transformar nuestras realidades. Desde la Fundación para el Desarrollo Humano Integral, creemos firmemente que los problemas de nuestras naciones no pueden ser abordados de forma aislada. Lo entendieron figuras como Perón, que con el proyecto del ABC (Argentina, Brasil y Chile) buscaba sentar las bases de una integración regional con justicia social, y lo entiende el Instituto Lula, que desde su origen ha impulsado debates y propuestas para enfrentar las desigualdades estructurales con una visión latinoamericana. La conexión entre ambos proyectos no es casual: ambos reconocen que nuestras luchas están profundamente entrelazadas y que nuestras soluciones deben construirse colectivamente.

## **Un manual para la acción política**

En este libro se habla de Brasil, sí, pero también de nosotros. Compartimos las mismas cadenas que nos atan a un modelo económico extractivista, desigual y subordinado. Al igual que en Brasil, en Argentina sufrimos los embates de un neoliberalismo feroz, que concentra riqueza y destruye derechos. Pero también compartimos la misma historia de resistencia, la misma fuerza popular y la misma esperanza de que un futuro distinto es posible.

Este libro no se limita a describir problemas; cada capítulo es también una invitación a la acción. En el ámbito productivo, se destacan las oportunidades que ofrece la transición ecológica para construir un nuevo modelo económico que priorice la sostenibilidad ambiental y la equidad social. En el mercado laboral, se plantean estrategias para revertir décadas de precarización y exclusión, reconstruyendo derechos laborales básicos. Y en el capítulo dedicado a la protección social, se analiza cómo las políticas públicas pueden convertirse en herramientas poderosas para garantizar una vida digna para todos. Estas reflexiones son especialmente relevantes para los movimientos sociales, los sindicatos y las organizaciones comunitarias de Argentina, que enfrentan desafíos similares y pueden encontrar en este libro una fuente de inspiración y orientación. Al igual que Brasil, nuestro país necesita un Es-

tado fuerte y comprometido, capaz de liderar procesos de transformación estructural en beneficio de las mayorías.

El capítulo dedicado a las relaciones internacionales y la soberanía nacional, por ejemplo, expone cómo el alineamiento con las potencias hegemónicas, en lugar de favorecer a nuestros pueblos, perpetúa la dependencia. En el contexto argentino, las presiones externas y el sometimiento a organismos como el FMI resuenan con fuerza. Este libro, al plantear una política externa soberana, muestra un camino hacia una integración regional que nos permita enfrentarnos juntos a un mundo globalizado y desigual.

Y no es solo una cuestión de economía. En el capítulo sobre el Estado híbrido, se analiza cómo las instituciones democráticas son manipuladas para servir a intereses de unos pocos. ¿Acaso no vivimos algo similar en Argentina, con la judicialización de la política y la cooptación de sectores estratégicos del Estado por las élites económicas? Esta idea del “Estado híbrido” nos ayuda a entender nuestras propias luchas y nos da herramientas para resistirlas.

## **Una invitación a soñar juntos**

En este libro, se respira el legado de quienes han luchado por la unidad de América Latina. Así como Perón buscó construir un bloque regional que se plantara con dignidad frente a las potencias extranjeras, el Instituto Lula ha sido un espacio clave para articular propuestas que nos fortalezcan como región. Ambos proyectos, cada uno a su modo, apuntaron a lo mismo: que nuestras riquezas beneficien a nuestros pueblos y no a unos pocos intereses transnacionales.

La publicación de este libro en Argentina, traducido al español, es un acto político en sí mismo. Es un llamado a retomar esa agenda de integración, de construir un Mercosur más sólido, de fortalecer los lazos entre nuestros países y de enfrentarnos juntos a los desafíos de un siglo XXI atravesado por la crisis climática, las nuevas tecnologías y el resurgir de viejas desigualdades. Este no es un libro para leer y dejar en la estantería. Es un libro para discutir en las mesas de los sindicatos, en las asambleas barriales, en las universidades populares. Es una herramienta para quienes creemos que otro modelo de sociedad es posible. Un modelo que priorice la dignidad del trabajo, que respete a la Madre Tierra y que construya un futuro donde el bien común esté por encima de la ganancia de unos pocos.

El Instituto Lula, con su legado de compromiso con el pueblo brasileño y su incansable búsqueda de justicia social, ha demostrado que no basta con diagnosticar los problemas: hay que actuar. Este libro refleja esa misma filosofía. Desde la Fundación para el Desarrollo Humano Integral, compartimos esa visión y nos comprometemos a ser parte de esta construcción colectiva.

Porque al final del día, lo que nos une es la misma convicción: que la Patria Grande no es solo un sueño romántico, sino una necesidad histórica. Que Brasil, Argentina y todos los pueblos de nuestra región deben caminar juntos hacia un horizonte de justicia social, soberanía y dignidad. Porque “nadie se realiza en una comunidad que no se realiza”, y nuestra realización como naciones solo será posible si nos abrazamos como región. Como lo hemos aprendido en nuestra historia reciente, los cambios verdaderos no vienen de la resignación, sino de la organización, la lucha y la esperanza. Este libro, en su contenido y en su espíritu, es una invitación a construir juntos ese futuro mejor que todos anhelamos. Que su publicación en Argentina sea un paso más en ese camino compartido, y que su traducción al español permita que más voces se sumen a este diálogo transformador.

Invito a todos los lectores, desde académicos y líderes políticos hasta trabajadores y militantes de base, a sumergirse en estas páginas con mente abierta y corazón dispuesto. Porque el conocimiento, cuando se combina con el compromiso, es una herramienta poderosa para cambiar el mundo. También invito a los lectores argentinos a hacer suyo este libro. Que lo lean, que lo discutan, que lo

critiquen, pero sobre todo, que lo utilicen como una herramienta para la acción. Que esta publicación sea un paso más en el camino hacia la unidad, y que este libro nos inspire a seguir luchando, con más fuerza que nunca, por una América Latina justa, libre y soberana.

# PREFACIO

En tiempos de negacionismo, de utilización de la mentira como estrategia política y de ataques a la ciencia, la investigación y la educación –sobre todo a la universidad– nada mejor que una herramienta poderosa llamada Conocimiento. Solo el conocimiento es capaz de hacer gerente al oscurantismo que el gobierno entre 2019 y 2022 nos intentó imponer a cualquier costo.

Ningún país del mundo se desarrolló sin inversión en educación. Pero la educación, aunque es deber del Estado, no se debe limitar a este. Cabe a todas y todos los interesados en la construcción de un Brasil más justo para hacer del conocimiento un bien cada vez más accesible a la población brasileña.

Es ese el sentido de la serie *Nueva y Viejas Desigualdades en la Era Digital*. Son en total 15 libros, fruto de los Ciclos de Debates Formativos desarrollados por el Instituto a partir de la aproximación con más de 200 productores de pensamiento e intelectuales experimentados en la formulación de políticas públicas brasileñas.

La serie es parte de uno de los ejes de trabajo del Instituto Lula, encargado de analizar las nuevas desigualdades en la llamada era digital. Parte de la constatación de que el mundo atraviesa un cambio profundo, en el cual las tecnologías digitales de información reestructuran la sociedad y el propio Estado. Exigiendo nuevos esfuerzos en la construcción de políticas públicas que le hagan frente a esas desigualdades.

Los libros contemplan temas fundamentales para el futuro de Brasil en la era digital, tales como trabajo y renta, ambiente, democracia y representatividad, asistencia social y políticas públicas, entre otros.

Detrás de cada uno de los 15 libros existe mucho trabajo. Un trabajo que nace del esfuerzo colectivo y del amplio diálogo, pero que, antes de todo, tiene como punto de partida una historia de amor por Brasil y por el pueblo brasileño construido a lo largo de dos décadas.

El Instituto Lula nació de la necesidad de lucha y de la voluntad de cambio. Cabe recordar que después de las elecciones de 1990, una ola de desánimo golpeó el país. El Partido de los Trabajadores (PT) fue, en aquel momento, la principal referencia de oposición, pero teníamos poca estructura que permitiese dialogar con la población.

Eran tiempos difíciles para la oposición. Todavía más con una oposición que tenía origen en la lucha de los trabajadores. Había dificultades para romper los cercos mediáticos que nos querían colocar al margen de la historia. Pero eran también tiempos fértiles para la búsqueda de soluciones para los grandes desafíos del país.

Nos podríamos haber quedado cómodos con la catástrofe que fue el gobierno de Collor. Pero sabíamos que no era razonable quedarnos de brazos cruzados mientras todo se desmoronaba. Fue entonces que, contra todas las dificultades, creamos el Gobierno Paralelo.

Era imperativo enfrentar a los aventureros que conformaban el núcleo del gobierno de Collor. Demostrar que era posible gestionar de otra forma, y hasta incluso apuntar nuevos horizontes. Convocamos especialistas, elaboramos políticas y mostramos que no era solo propuestas lo que teníamos, sino que sabíamos gobernar para todos, con una especial atención orientada para el sector más necesitado del pueblo brasileiro.

De esa experiencia del Gobierno Paralelo nació en 1993 el Instituto Ciudadanía. Allí reunimos a personas, especialistas de las más diversas áreas, quienes tenían una importante contribución para el combate a las desigualdades.

Nuestro secreto era que teníamos, más allá de los mejores cerebros, grandes corazones comprometidos con el pueblo brasileiro. Eso explica por qué el Instituto Ciudadanía fue el marco de proyectos como *Hambre Cero*, entre tantos otros.

Algunas de las iniciativas construidas en el Instituto Ciudadanía fueron implementadas luego y diseñaron las características de nuestros gobiernos futuros. En esa época no sabíamos si —y cuándo— podríamos poner en práctica esas ideas. Podría no haber sucedido, pero sabíamos que si teníamos el honor de gobernar, íbamos a precisar estar preparados para transformar a Brasil. Ese fue el espíritu de aquella época: esperanza, fuerza, compromiso y responsabilidad.

En 2011, cuando dejé la Presidencia de la República, el Instituto Ciudadanía cedió su lugar al Instituto Lula, y lo que era un espacio para el debate de ideas para el futuro del país tuvo que empezar a lidiar con otras preocupaciones.

El legado de mis dos gobiernos fue incorporado al Instituto Lula, y la cuestión internacional pasó a tener un lugar destacado en nuestras relaciones institucionales. Construimos puentes para las relaciones con África y América Latina, porque teníamos mucho que compartir.

Algunos pueden decir que se trata de fases diferenciadas: el Instituto Ciudadanía siendo oposición, después el Instituto Ciudadanía durante mis dos gobiernos, y finalmente el Instituto Lula tras mi salida de la Presidencia. Pero yo lo veo integralmente: una institución que siempre estuvo preocupada en reunir esfuerzos, proyectos, propuestas; ideas para fomentar políticas públicas y con ellas transformar el Brasil, mejorar la vida de nuestro pueblo.

En el Instituto Lula, después de 2010, pasamos a organizar, sistematizar y preservar la memoria de mis gobiernos. Hicimos reuniones, viajes y conferencias para que el proyecto Hambre Cero sea replicado en todo el mundo. Un programa tan exitoso merecía ser extendido a todos los países donde existiese la tragedia de la inseguridad alimentaria. Porque no es posible que en pleno siglo XXI todavía tengamos más de mil millones de personas pasando miseria en el mundo; y que hombres, mujeres e infancias continúen pasando hambre.

Sabemos que hicimos mucho, pero tenemos conciencia de que todavía es necesario y que podemos hacer más. Queremos que el pueblo sufrido de Brasil y del mundo tenga derecho a tres comidas diarias como mínimo, para que desde ese piso se pueda caminar hacia su autonomía. Ese es un objetivo que nos mueve cada día, nos hace levantar temprano y poner manos a la obra.

Por eso, incluso cuando persiguieron mi legado, invadieron el Instituto Lula, me convirtieron en un preso político confinado en la cárcel y me impidieron disputar las elecciones de 2018, no perdí la esperanza y el entusiasmo. No tengo dudas de que la verdad y el amor vencerá al odio y la mentira.

El hecho concreto es que a partir de 2020, cuatro años después del golpe contra la presidenta Dilma, volvimos a trabajar con más esfuerzo en aquello que nosotros, desde el Instituto Lula, sabemos

hacer muy bien: buscar soluciones para transformar el Brasil, sobre todo en un momento de ascenso del fascismo y del intento de destrucción de todo lo que construimos.

Por todo esto, es con gran alegría que damos inicio a esta serie de libros. Que es parte de un esfuerzo para mirar Brasil con perspectiva de futuro. Es fundamental mirar hacia adelante. Ver que el siglo XXI presenta desafíos y oportunidades. Diseñar políticas públicas para las nuevas generaciones. Continuar haciendo más y mejor, aprendiendo con el pasado y siempre atentos a los cambios.

Tenemos mucho que reconstruir. Precisamos levantar nuevamente los cimientos del futuro. Contamos con ustedes, lectores y lectoras, para esta misión.

*Luiz Inácio Lula da Silva*

Presidente de la República de Brasil

## Capítulo 1

# Relaciones internacionales y soberanía nacional: una política exterior activa y transformadora

**Adhemar Mineiro**  
**María José Haro Sly**  
**Luciana Ballestrin**

Brasil y América Latina ocupan un papel periférico en la división internacional del trabajo y en el sistema de poder mundial. La gran mayoría de los países de la región son exportadores de materias primas de bajo valor agregado, commodities agropecuarias, minerales y energéticas, y algunos pocos, como Brasil, Argentina y México, consiguieron desarrollar los modos más competitivos de algunas actividades industriales. A partir de la década de 1990, el avance neoliberal afectó todavía más a las industrias nacionales latinoamericanas, la desindustrialización se profundizó. Brasil, por ejemplo, pasó de 45% de participación de la industria en su PBI en 1988 a menos del 25% a comienzos de los años 2000. Ese proceso de caída, privatización y transnacionalización de las cadenas industriales es una tendencia que continúa y fue profundizada con la emergencia de China en el contexto internacional como segunda potencia económica mundial en lo que va del siglo XXI. Pero hay que considerar que ciertos procesos de disputa hegemónica, como los que estamos viviendo, abren posibilidades para algunas autonomías relativas de países que están por fuera del centro del sistema mundial, que ganan espacio para implantar políticas estratégicas de inserción internacional.

Este capítulo tiene como objetivo discutir la inserción de Brasil en el sistema internacional. Se presenta un análisis de la política exterior activa y transformadora a partir del escenario de tierra arrasada, consecuencia de la desastrosa gestión de las relaciones internacionales del gobierno de Bolsonaro, marcada por la ruptura diplomática, la erosión democrática y la subordinación internacional de Brasil. Ante un contexto internacional también muy difícil y desafiante —que registró una crisis económica y sanitaria, además de conflictos militares que sacudieron profundamente el orden internacional—, el capítulo plantea algunas estrategias para un posicionamiento externo menos periférico,

altivo, soberano y claramente más integrado al resto de las naciones de América Latina y el Sur Global como un todo.

## La política exterior del gobierno Bolsonaro

Los marcos de la política exterior del gobierno de Bolsonaro fueron definidos formalmente durante el proceso electoral de 2018, aunque muchos apuntan a que ya estaban presentes en la ruptura institucional promovida en 2016 que resultó en la destitución de la presidenta Dilma. El elemento central de esa definición fue un alineamiento automático a las posiciones de la política exterior de los Estados Unidos (EUA) bajo la gestión Trump en el ámbito de los foros multilaterales –como el sistema de Naciones Unidas– y de las instituciones financieras multilaterales. Ese movimiento comenzó a ser percibido ya en el inicio del gobierno de Temer de forma más leve, pero fue revertido en el proceso con la gestión de Aloysio Nunes en Itamaraty, cuando nuevamente volvió a buscarse un equilibrio entre los intereses de EUA y de China en el ámbito de las grandes definiciones. Así, si durante el comienzo del gobierno de Temer con el ministro José Serra se convalidaron los intereses de las empresas petroleras de los EUA, con el ministro Aloysio Nunes se enfatizó nuevamente el comercio con China y la participación brasilera en los BRICS (grupo de países compuesto por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Ese posicionamiento culminó, por ejemplo, en diciembre de 2017, con el aislamiento de EUA en la reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Buenos Aires. Cabe recordar que el mecanismo de deliberación de la OMC exige consenso entre los participantes; así, la posición aislada del por entonces gobierno Trump fue suficiente para que la reunión terminara sin resultados significativos o incluso un comunicado final.

Bajo el gobierno de Bolsonaro y con el ministro Ernesto Araújo, el país asumió definitivamente una postura subalterna de alineamiento con EUA, cuyo mayor ejemplo tal vez haya sido el proceso de sucesión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Una postulación brasilera a un eventual cargo de relevancia fue abandonado por el alineamiento automático al candidato de EUA, en un ambiente donde varios países de América Latina (como Argentina, México, Costa Rica, entre otros) –incluso países europeos– llegaron a ensayar el veto a la candidatura de un nombre de EUA. Ese hecho subvierte el acuerdo original de creación del banco que establecía la sede en Washington, D.C., capital de EUA, pero la presidencia siempre en manos de un país latinoamericano – que había sido respetado hasta entonces.

En el Sistema de Naciones Unidas (ONU), esta posición hacia EUA en temas como género y diversidad sexual, significó el alineamiento con fundamentalismos religiosos, en línea con varios países –el católico de los gobiernos de Hungría y Polonia; el cristiano evangélico del gobierno de Uganda; el islámico de los gobiernos de Arabia Saudí e Irán. En el caso de la agenda ambiental, el posicionamiento fue minimizado en función de la presión de socios importantes de Brasil en la Unión Europea. La apertura de espacios en el plano internacional para sectores aliados del gobierno Bolsonaro –vinculados a la minería ilegal, la apropiación de tierras públicas para el desmonte, o el agronegocio entre otros actores para los que el cuidado del ambiente significa una “traba” al desarrollo (léase la posibilidad de destrucción ambiental)–, aumentó la vulnerabilidad de las áreas reservadas de indígenas y comunidades quilombolas, lo que condujo a la pérdida de protagonismo y al aislamiento del país en los foros ambientales.

Cabe recordar también el alejamiento de Brasil de socios, especialmente latinoamericanos y africanos, con los cuales estaba intentando trabajar posiciones conjuntas y alianzas desde 2003. La diplomacia presidencial durante los gobiernos de Lula (2003-2010) fortaleció la representación internacional de la política exterior brasilera, enfatizando la importancia estratégica de las cooperaciones

Sur-Sur. En este sentido, hubo una ampliación de estructuras diplomáticas (expansión del número y de la actuación de embajadas y consulados), de políticas de cooperación (viabilizadas por un rol más activo de la Agencia Brasileira e Cooperación (ABC) y de relaciones comerciales con los países del Sur Global. Esas políticas posibilitaron no solo un mayor protagonismo del país en varios ámbitos (OMC, G20, ONU, etc.) sino el ascenso de brasileros en cargos de representación importante en el escenario internacional, como la dirección general de la OMC (con el diplomático Roberto Azevêdo) y de la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO, con el economista José Graziano da Silva). Más allá de esto, el protagonismo de la política exterior brasileira en los 15 años que precedieron al gobierno de Bolsonaro condujo a la constitución de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), una especie de embrión de una Organización de Estados Americanos (OEA), sin EUA y Canadá, pero con Cuba. Estas iniciativas fueron abandonadas y rechazadas por la gestión de Bolsonaro, bajo justificativas exclusivamente ideológicas. Además, el Mercosur está pasando por su peor momento desde su creación. El gobierno de Bolsonaro solo presta atención al acuerdo de libre comercio de Uruguay con China, el cual pone en riesgo toda la infraestructura del principal organismo de protección regional de las industrias brasileras. La desindustrialización y el aumento de la primarización acabaron en una descoordinación regional en las cadenas primarias y en el fomento de negociaciones bilaterales. América del Sur se convirtió en el mayor productor de soja y carne del mundo, pero le falta un organismo similar a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para el segmento, que le permita negociar mejores precios y coordinar la producción y el abastecimiento. En contraste con el consenso en el Mercosur sobre la necesidad de la industria automotriz que tiene sede en Argentina y Brasil, en el pujante agronegocio de la región los actores se ven como competidores recíprocos con pocas conexiones e intereses comunes. Además de competir entre sí, el sector ha hecho muy poco por el control y el desarrollo tecnológico de los insumos para la producción agropecuaria. Así, los fertilizantes, semillas, maquinaria agrícola, entre otros insumos que forman parte de la cadena de producción, son dominados por empresas transnacionales y se abastecen fundamentalmente por importaciones. La competencia y la falta de estrategia regional en el sector agropecuario, base del gobierno de Bolsonaro, ha fomentado la desarticulación en los organismos regionales.

En el ámbito general, otro elemento significativo del giro diplomático provocado por el gobierno de Bolsonaro fue la votación a favor del bloqueo a Cuba. En aquella votación simbólica de la ONU, los EUA se aislaron y contaron solo con el respaldo de pocos fieles socios y de Brasil. Esta postura rompió con la tradición histórica de condena al bloqueo comercial contra la isla, revelando el tono beligerante y no pragmático que caracterizó la política exterior bolsonarista.

## **Ruptura diplomática, erosión democrática y subalternización internacional de Brasil**

Al elegir este camino, la política exterior del gobierno de Bolsonaro ha roto con la tradición diplomática del país. Se trata de un esfuerzo coordinado para debilitar la autonomía nacional, deconstruir alineamientos históricos, dañar las negociaciones, dismantelar Itamaraty, desinvertir en áreas estratégicas, acelerar la desindustrialización del país, entre otras conductas graves en el entorno externo. Así, el gobierno de Bolsonaro ha dismantelado lo que algunos llamaron una diplomacia “activa y altiva” en la primera década de este nuevo siglo. Además, Brasil se ha convertido en una especie de paria en la sociedad internacional debido a su postura negacionista en relación con los problemas ambientales globales, la importancia de los derechos humanos y la gravedad de la pandemia de coronavirus, que se cobró más de medio millón de víctimas en Brasil.

En este ámbito de las políticas de gobierno y de Estado es quizás donde más evidente es el proceso de erosión democrática en curso en el país, intensificado por el gobierno de Bolsonaro de

forma inédita en nuestra historia. Este proceso no es una mera innovación bolsonarista, está alineado con un sector del Partido Republicano aún vinculado a Trump que busca implosionar las instituciones democráticas, incluso en EE.UU.

El punto principal aquí es que la tradición diplomática brasileña en términos estratégicos, desde finales del siglo XIX, siempre ha sido tratar de equilibrar las posiciones de los países hegemónicos, aprovechando los “espacios” diplomáticos que este equilibrio le permitía alcanzar algún intervalo dentro del cual podía impulsar políticas con una autonomía razonable. Esto sucedió en el pasado, aprovechando las disputas por la hegemonía entre Inglaterra y Estados Unidos desde finales del siglo XIX en la región (América Latina y el Caribe), pasando por las disputas entre Alemania e Inglaterra y aliados que precedieron a la Segunda Guerra Mundial, hasta la búsqueda de espacios entre los intereses americanos, japoneses y alemanes, en los que la diplomacia del gobierno de Geisel avanzó en los años 1970. Así, en el actual contexto de disputa hegemónica entre Estados Unidos y China, se abren nuevos espacios políticos dentro de los cuales podría moverse la diplomacia brasileña. De hecho, las acciones diplomáticas desde principios de la década de 2000 hasta 2014 fueron favorecidas precisamente por estos espacios que se estaban abriendo. Estados Unidos es un socio tradicional de Brasil, con el que negocia una serie de pactos, acuerdos y organizaciones regionales. Por otro lado, la participación en el G20, la institucionalización creciente de los BRICS y, especialmente, el comercio y la estructuración de nuevas inversiones a escala global, han acercado a Brasil a China. Así, se generó una senda cómoda para ejercer la vieja posición brasileña de tratar de actuar en estos espacios y ganar un grado de libertad en su política exterior. Por un lado, la hegemonía estadounidense es asfixiante regional y globalmente; por otro lado, la asociación que ofrece China refuerza la posición de Brasil como productor y exportador de productos agrícolas, minerales y energéticos, incluso si se produce un importante superávit comercial. Esto termina cerrando espacios para estrategias alternativas de industrialización y desarrollo, generando impactos negativos desde el punto de vista social y ambiental.

O sea, el “espacio político” podría ser bien aprovechado para escapar de la asfixiante hegemonía estadounidense en la región, permitiendo negociar con China en otros términos de la sociedad comercial, de forma que se logren grados de libertad para políticas tecnológicas e industriales que generen valor agregado, diversifiquen las exportaciones, puedan generar empleo en el país y fortalezcan su autonomía. Un punto a favor de esta estrategia de negociación, es que a diferencia de EE.UU., una potencia global en el sector agropecuario; China con una población de 1,4 mil millones tiene apenas el 12% de su territorio orientado a la producción agrícola, por lo que necesariamente precisa garantizar la provisión de *commodities*. En este sentido, una coordinación regional del agronegocio puede contribuir en la mesa de negociación con China para conseguir desarrollar proyectos con mayores posibilidades de incorporar valor en América Latina.

El cuadro internacional de disputa hegemónica entre EE.UU. y China, desde entonces, solo creció. El gobierno de Trump explicitó la disputa, poniéndola en foco para la actuación global de EE. UU., particularmente en las áreas económica y militar. EE. UU. se enfocó en su política bilateral, de manera de vaciar una serie de organizaciones internacionales (Sistema ONU, OMC, G20, conferencias climáticas, entre otras), en las cuales los intereses chinos podrían actuar aprovechando los conflictos entre EE.UU. y algunos de sus mayores socios, como la Unión Europea. Aunque en el gobierno Biden, EE. UU. haya modificado parte de las políticas anteriores, fundamentalmente en el plano doméstico, en el plano internacional, existe una continuidad, especialmente en la ausencia en foros multilaterales y la disputa con China prevalece. La visita de Nancy Pelosi a Taiwán es un claro ejemplo de esa continuidad.

Por otro lado, el crecimiento económico chino ha impulsado su crecimiento diplomático, al mismo tiempo que China no cede en sus principales reivindicaciones regionales, tales el control sobre Hong Kong, la reunificación de Taiwán –entendida por China como una provincia rebelde– y la mayor autonomía en las rutas de navegación del Mar del Sur de la China, reduciendo los controles navales por parte de EE. UU. en la región. Además, el gigante asiático avanza con su megaproyecto

“La Iniciativa de la Franja y la Ruta” que apunta a crear una serie de rutas: por tierra, vía Rusia, Asia Central y Oriente Medio hasta Europa; por mar, por el sur de Asia y el Mar Rojo y Canal de Suez; o bordeando el sur de África; por mar vía Pacífico y América Central y del Sur; creando una ruta directa vía Pakistán y promoviendo corredores bioceánicos en América Latina. Se trata de una estrategia osada que invierte en infraestructura logística de alta velocidad, promoción del comercio “sin obstáculos” y coordinación política de los proyectos económicos y de integración más ambiciosos. Como se puede observar, es un proyecto global, asentado en la diplomacia, pero especialmente en los poderes comercial y financiero chino, lo que demuestra más allá de las sociedades comerciales, pretensiones hegemónicas a nivel global para las próximas décadas, en las que probablemente China vuelva a ser el “Reino del medio”. Ese proceso está acompañado con una expansión –todavía controlada– del yuan como moneda de cambio internacional y con un aumento del poderío tecnológico chino que ya preocupa a EE. UU., con el ingreso en sectores clave como las telecomunicaciones, los semiconductores o la inteligencia artificial, entre otros.

En este ámbito de disputa, más que nunca habría espacio para que la política exterior brasilera se movilice de la forma que le es más conocida. A pesar de la dependencia económica que Brasil hoy tiene con China, en especial en el área de comercio exterior, el país optó por un alineamiento automático subalterno en relación a los intereses y a la diplomacia de EE. UU. Bolsonaro llegó tan lejos que visitó Taiwán y ofendió a los diplomáticos chinos –lo que complicó mucho la relación con el principal socio comercial de Brasil, incluso para la compra de vacunas contra el COVID-19. Ese comportamiento incongruente generó también cierta ruptura de la base de apoyo de Bolsonaro que, incluso manteniendo su posición, tiene demasiados intereses económicos con China (Kotz & Haro Sly, 2022).

## **Una nueva política exterior**

Las guerras recientes, la continuidad del hambre y las tímidas acciones ambientales contra el cambio climático dejan en evidencia que la estructura de las organizaciones de Bretton Woods están en crisis. La dificultad de coordinación y resolución de conflictos, la superconcentración de poder en cinco potencias con capacidad de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, la total hegemonía y poder de veto de EE.UU. en el FMI, no ayudan a resolver los problemas y desafíos de la humanidad para el siglo XXI. Brasil debe mantener la defensa férrea de la democracia, de la soberanía y de la paz, principalmente en este mundo marcado por el ascenso de los gobiernos neofascistas de nivel nacional e internacional.

La reescritura del funcionamiento y democratización de Naciones Unidas debe ser una bandera no solo de Brasil, sino de la mayoría de los países de la región, para un mundo que cambió completamente su contexto pos Segunda Guerra Mundial. El sistema construido antes de la década de 1950 se muestra insuficiente para asumir la complejidad en la que vivimos. En ese cuadro, el papel de los grandes países de América Latina y de la región en su conjunto, así como su capacidad de operar a nivel internacional en los espacios existentes y en los nuevos espacios que se están creando (como los BRICS, por ejemplo), es crucial. Esto incluye su articulación con países que, por diversos motivos, fueron derrotados en la Segunda Guerra Mundial, como Alemania y Japón, o con aquellos que, al momento de la conformación del sistema internacional, todavía eran colonias, como India e Indonesia. Estos países hoy se presentan como candidatos a potencias regionales y pueden ser estratégicos en la conformación de las transformaciones actuales en el sistema.

Una democratización política efectiva con capacidad de reflejar un equilibrio de poder en un mundo multipolar solo puede ser acompañada en un proceso de regulación de las monedas de cambio. Por un lado, EE. UU., la potencia más envidiada del mundo, mantiene su poder financiero y geopolítico, como vimos en las recientes retaliaciones contra Rusia en el contexto de la guerra con Ucrania,

gracias a la hegemonía del dólar en las transacciones internacionales. Por otro lado, China aumentará cada vez más la posibilidad de reconversión del yuan directamente para las distintas monedas nacionales, dado que es el primero o segundo socio comercial de la mayoría de los países del mundo. Así, la moneda china irá poco a poco internacionalizándose. En este contexto, Brasil y los países de la región deberían tratar de pensar formas de fortalecer el intercambio regional, con instrumentos financieros dedicados, que permitan salir de la subordinación de la moneda de los centros financieros hegemónicos, ganando así más autonomía.

La crisis ambiental y el cambio climático continúan bajo tratamiento negligente en el contexto internacional; son tratados como herramienta de *marketing* político y de oportunidad de negocios. Brasil tiene a favor el hecho de ser la matriz energética más verde, diferenciándose de la tendencia mundial. A pesar de que el consumo de energía de fuentes no renovables todavía es mayor que el de las renovables, Brasil utiliza más esta última fuente en relación con el resto del mundo. Si se suma leña, carbón vegetal, energía hidráulica, derivados de caña y otras renovables, estas totalizan 48,3%, casi la mitad de la matriz energética (EPE, 2022). La matriz eléctrica brasilera es incluso más renovable que toda la energética, 83% proviene de fuentes renovables, en contraste con la media mundial, que solo alcanza el 27% (EPE, 2022). Gran parte de la energía eléctrica generada en Brasil viene de usinas hidroeléctricas. La energía eólica también está creciendo mucho y contribuye para que la matriz eléctrica siga siendo en su mayor parte de fuentes renovables. Las capacidades brasileras en la construcción de proyectos de infraestructura energética renovable pueden encontrar mercados en América Latina y África, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social puede desempeñar un papel central en el financiamiento para la exportación de usinas hidroeléctricas (construcción) y el *know-how* renovable.

El gran problema en Brasil ha sido el desmonte de la Amazonia. Hasta ahora, cerca de 729 mil km<sup>2</sup> ya fueron desmontados en el bioma amazónico, lo que corresponde a un 17% de este. De ese total, 300 mil km<sup>2</sup> fueron desmontados en los últimos 20 años. Con el gobierno de Bolsonaro, el desmonte aumentó un 56,6%. Parar el desmonte y promover una política de reparo ambiental será un gran desafío, porque involucra a un sector creciente del agronegocio (con su poder político), que procura una fuerte expansión del territorio agropecuario (aumento extensivo de la producción). Como contrapartida, se puede pensar que el desarrollo de industria farmacéuticas y de la bioeconomía pueden generar una salida para la riqueza de la biodiversidad de la Amazonia y, quien sabe, convertirse en un modelo de desarrollo sostenible.

## Nuestro Norte es el Sur

Si la integración regional es un camino posible para buscar un desarrollo autónomo –poniendo el crecimiento con distribución de renta como centro de una nueva estrategia– tanto la profundización de la dependencia histórica (con EE. UU. o incluso la Unión Europea) o de una nueva dependencia (con China), solo harían más difícil ese proceso de integración regional.

Con el centro de las relaciones comerciales en transición del Atlántico hacia el Pacífico, Extremo Oriente gana un rol central. Las escalas de China e India dejan a la mayor potencia América Latina, Brasil, como un actor pequeño ante la inmensidad poblacional y económica de esas potencia orientales. En este sentido, profundizar la integración regional es imprescindible, hoy más que cuando figuras como Prebisch, Celso Furtado y la CEPAL la defendían en los años 1950.

Las exportaciones con mayor valor agregado de Brasil se producen para América Latina, la articulación para regionalizar las cadenas productivas permitirá generar una interrelación suficientemente fuerte para continuar moviéndose frente a las potencias políticas y económicas hegemónicas.

En el contexto de la globalización neoliberal que se intensificó en los años 1990, la discusión sobre la integración regional ganó múltiples interpretaciones en la agenda política y académica. Una

de ellas refería que en un ambiente cada vez más “desnacionalizado” y competitivo, el proceso de integración regional daría a los países individualmente la capacidad de ganar fuerza por medio de la utilización de sinergias para operar en un ambiente global –lo que, por ejemplo, CEPAL llamó como “regionalismo abierto”. En el contexto latinoamericano, debe tomarse en cuenta que ningún país del continente posee condiciones para enfrentar a EE. UU., potencia hegemónica global con fuerte influencia regional. En este sentido, la creación de un mercado común entre los países del Cono Sur (Mercosur) en 1991 puede ser comprendida como una de las pocas formas posibles de ganar grados de libertad y autonomía para construir proyectos nacionales y regionales de desarrollo, a partir de ganar importancia económica estratégica en un primer momento.

Las ventajas de la integración económica regional en América Latina y Caribe son discutidas desde los inicios de la CEPAL. Con relación al proceso de industrialización de la región, la integración regional se asociaba a la posibilidad de ampliación de mercados y de estructuras productivas para viabilizar unidades de producción más eficientes, que de otra forma no serían posibles dada la exigüidad de los mercados nacionales, con excepción de algunos pocos países como México, Argentina y Brasil. El proceso de globalización neoliberal, sin embargo, alteró las bases del desarrollismo nacional difundido en los años de 1950. En ese nuevo contexto, la integración regional adquirió un significado de fortalecimiento económico para la supervivencia en un ambiente global neoliberalismo y competitivo. Además de facilitar el acceso a mercados más amplios, la afirmación de hegemonías locales y la ampliación de la capacidad de influencia en otros espacios de poder económico-financieros.

Para los países menores, asociarse en un bloque regional podría minimizar los costos por la búsqueda de inserción económica y sus ventajas. Con todo, la integración regional también podría contribuir para ampliar y perpetuar las asimetrías preexistentes en la construcción del proceso de integración. La Unión Europea atestiguó ese riesgo, como se vio con la situación de países menores como Irlanda, Portugal y, especialmente, Grecia.

El Mercosur, incluso con sus problemas, todavía tiene mucho espacio para expandirse. Su origen estuvo fuertemente marcado por el contexto neoliberal de los años 90 y por los intereses de la industria automotriz. A principios de la década de 2000, hubo un giro de profundización del Mercosur, incluyendo a las Cumbres Sociales y el Mercosur Social y Participativo.

La expansión de la participación y la inclusión de Venezuela, sin embargo, se mezcló con los golpes de estado *soft* (o parlamentarios) en Paraguay y Brasil. Pero hoy, una ampliación y profundización de la integración del Mercosur tiene condiciones para ser realizada en un contexto de nuevo avance de gobiernos progresistas, como el de Boric en Chile, López Obrador en México, Arce en Bolivia y Petro en Colombia.

La profundización de la integración puede avanzar en cinco sentidos fundamentales: económico-financiero, infraestructura, desarrollo productivo y tecnológico; y social-cultural.

En el eje económico, la construcción de un mecanismo de intercambio a partir de monedas nacionales es fundamental para garantizar mayor grado de independencia y autonomía en la región. El Mercosur puede incluso mejorar la experiencia europea con la creación, por ejemplo, de una moneda virtual o algún tipo de mecanismo de compensaciones que no sustituya las monedas nacionales, permitiendo mayor flexibilidad a nivel nacional, teniendo en consideración las asimetrías existentes en la región.

Brasil tiene una amplia experiencia en financiamiento de proyectos de desarrollo gracias al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y a los bancos regionales de desarrollo. Esta experiencia podría ser replicada a la escala del Mercosur con la creación de un Banco de Desarrollo Latino-Americano (o Sudamericano). Hoy la región continúa dependiendo del financiamiento del BID, Banco Mundial y el FMI (además de las entidades multilaterales regionales, como Fonplata y la antigua Corporación Andina de Fomento, hoy conocida como CAF –banco de desarrollo de

América Latina) o de la creciente estructura financiera china. Brasil participa de todas las instituciones internacionales, tanto las de Bretton Woods, como las del Nuevo Banco de Desarrollo en el marco de los BRICS y del Banco de Inversión e Infraestructura Asiático. Pero el ideal es que además de esas estructuras de financiamiento global, América Latina tenga una estructura de financiamiento propia, capaz de impulsar el desarrollo en infraestructura, tecnológico, productivo y de conectividad regional, con el formato del Banco del Sur, ya discutido hace casi 25 años.

Sobre la cuestión de la infraestructura, existe un problema para Brasil y los países del Mercosur, en particular, los que tienen costa en el Océano Atlántico, que hasta hoy enfrentan dificultades logísticas por la vía del Pacífico. Las redes de conexión al interior de cada país y entre los países de América del Sur también son imprescindibles y están por construirse. Mejorar la infraestructura de transporte, de rutas, trenes, aeropuertos y puertos es un condicionante estratégico para la integración regional y el desarrollo. Los corredores bioceánicos pueden mejorar la competitividad de regiones periféricas de los países de nuestra región y los grandes proyectos de infraestructura pueden ofrecer oportunidades de crecimiento económico.

Desde el punto de vista del desarrollo productivo, tal vez sea el momento de pensar estratégicamente lo que queremos de un proceso de integración regional. Evidentemente, el proceso de integración productiva es fundamental y debe basarse en la formulación de una estrategia común de desarrollo que modifique sustancialmente el tradicional papel exportador de commodities de los países de la región. Una estrategia en que la transformación no conforma sinergías productivas, sino competidores del escenario global en mercados como la carne, la soja, entre otros productos primarios. No debe restringirse a una estrategia de integración corporativa, tomando como eje, por ejemplo, a la industria automotriz, lo que, de hecho al comienzo ocurre de forma significativa, pero que se ha mostrado incapaz de dar perspectiva y *momentum* al proceso de integración regional.

La falta de grandes empresas nacionales y su integración con el parque de producción de tecnología ha limitado el desarrollo tecnológico en la región, restringido a alguna poca conexión entre lo que restó de sectores estatales después de las sucesivas olas de privatización en el Mercosur y en América del Sur. Recomponer de alguna forma esos canales por medio de iniciativas oficiales y estatales es fundamental. Los problemas y las cuestiones planteadas por el desarrollo regional pueden ser un punto de partida, además de las cuestiones estratégicas recientes - la pandemia, por ejemplo, mostró que hay un espacio fundamental y hasta por cuestiones de soberanía sanitaria es un área fundamental, con la posibilidad de desarrollo de un complejo económico industrial y de servicios en el área de salud. Trabajar para identificar esas posibilidades, y proveer recursos -políticos, de conocimiento, financieros y otros- para intentar aprovecharlas es fundamental.

En el área de ciencia, tecnología e innovación existen algunos antecedentes importantes incluso antes de la creación del Mercosur, como el Programa Argentino-Brasileño de Informática (PABI) y la Escuela Brasileño-Argentina de Informática (EBAI), fundada durante el proceso de democratización en ambos países en la década de 1980. El PABI buscó integrar desarrollos productivos, formación de recursos humanos e investigación sobre temas de punta (Carnota, 2003). El EBAI existió hasta 1989, cuando la crisis económica y el surgimiento del neoliberalismo postergaron la iniciativa y naufragó (así como el propio desarrollo de informática y electrónica en las respectivas escalas nacionales). La región latinoamericana quedó muy atrás en la carrera por el desarrollo de electrónica e informática, que en este contexto mundial pasa a ser central en la economía digital 4.0; los recursos, las capacidades y el propio mercado de cada país individual limita iniciativas fuertes en ese sentido. Coordinar regionalmente, aprovechar al máximo los recursos humanos y financieros para desarrollar proyectos con alcance regional sería estratégico.

Otras conquistas fueron la creación del Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC), y de la Agencia Brasil-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), que marcaron el fin de la corrida armamentista entre Argentina y Brasil y fue-

ron fruto deliberado de la aproximación de Alfonsín y Sarney en los años 80. En esa área hay mucho espacio para la cooperación, el sector nuclear brasilero y argentino pueden ser complementarios, los países podrían desarrollar empresas binacionales o proyectos comerciales binacionales que permitan la generación de nuevos proyectos energéticos y la exportación de tecnología nuclear, así como en el área de medicina nuclear. Itaipú es una buena referencia de empresa binacional (Brasil y Paraguay) bien sucedida que podría ampliarse para otras áreas de producción energética y tecnología.

En esa línea, también fue creado en 1987 el Centro Argentino-Brasilero de Biotecnología (CABBIO, hoy Centro Latinoamericano de Biotecnología). Sin embargo, más allá de los resultados académicos, el amplio sector del agronegocio en los países del Mercosur continúa dependiente de la importación de tecnologías, insumos y patentes de los países centrales. La región precisa sentarse y debatir como generar autonomía y desarrollo de la cadena productiva agropecuaria, además de asociarse en negociaciones comerciales con países extrarregionales.

En el sector sanitario quedó clara la dependencia de la región y la necesidad de coordinación regional sudamericana frente a amenazas biológicas, y en el desarrollo de soluciones tecnológicas para enfermedades desatendidas. A pesar de la capacidad de Brasil de garantizar transferencias en numerosas patologías, con enormes volúmenes de producción que atienden a las necesidades en salud de un país continental, la dependencia tecnológica en el campo farmacéutico y biotecnológico es inevitable (Haro Sly & Zubeldía, 2022). La balanza comercial sectorial en caso de insumos médicos es de u\$ 20.000 millones en negativo para los brasileros. Más específicamente, en el caso de las vacunas es significativa la dependencia de la importación de componentes activos, linajes celulares y tecnología de proceso para producirlas. Hasta los años 1970, Brasil conseguía producir el 70% de los principios activos. La creación de la Agencia Sudamericana de Medicamentos es urgentemente necesaria, para poder responder de forma coordinada a las futuras amenazas epidemiológicas, preservando la soberanía y los intereses de los países del subcontinente (Haro Sly & Zubeldía, 2022). En el aspecto geopolítico, permitiría negociar desde una posición fortalecida con el conglomerado de grandes multinacionales para incorporar transferencias de tecnología para emprendimientos cuya complejidad impide nuevamente un desarrollo local. En la dimensión productiva, la coordinación regional también es un objetivo para destacar, teniendo en vista los diversos actores con diferentes capacidades con potencial para completar un vademecum que atienda a las necesidades de salud de la región –no solo en punta tecnológica, sino en la cobertura de todas las demandas, incluso aquellas de baja complejidad que son insumos demandados de los sistemas de salud. Eso significa, encarar el montaje de plataformas regionales para tecnología de frontera, que se torna imposible de administrar entre países separados –por ejemplo, una plataforma para vacunas de ARNm de diseño, desarrollo y escala industrial local (Haro Sly & Zubeldía, 2022).

La parte regulatoria podría ser simplificada para enfrentar los ensayos clínicos de forma continental, asumiendo el financiamiento, logística, obtención conjunta de insumos médicos necesarios para ensayos multicéntricos transnacionalizando los ensayos, en el subcontinente, en el marco de una estrategia regional. De igual manera, el ingreso de insumos locales en los mercados de los países centrales requieren registro y aprobación de la European Medicines Agency (EMA), de la Unión Europea; y de Food and Drug Administration (FDA), de los EE. UU., podría facilitarse si contara con un respaldo político regulatorio de una Agencia Sudamericana de Medicamentos (Haro Sly & Zubeldía, 2022).

Reformular la ley de patentes, apuntar a las inversiones en ciencia, tecnología e innovación (CTI), en desarrollo experimental y no quedarse solo en el campo de la ciencia básica; así como conectar CTI en el marco de las necesidades estratégicas de la región a partir de crear estructuras cooperativas que en vez de formar lógicas competitivas generen el aprovechamiento de recursos y conocimientos existentes es fundamental.

Pensando el lado sociocultural y educativo es fundamental buscar construir agendas políticas y culturales que reúnan demandas, intereses, reivindicaciones e identidades de los diferentes pueblos de

la región. Muchas grandes áreas de intereses comunes, tales como cultura, educación, deporte, turismo, ciencia y tecnología, poseen el potencial de promover la ciudadanía de las sociedades comprometidas en ese proceso. O sea, es fundamental estimular la creatividad y la adhesión de la ciudadanía en este proyecto, donde la promoción de valores comunes como democracia, multiculturalismo, derechos humanos, protección ambiental, entre otros. La integración comienza a acercar a los pueblos y a las voluntades, eso es fundamental. La promoción de la lengua castellana y del portugués en América Latina es fundamental para mejorar ese proceso de integración. A ese respecto, vale todavía pensar en trabajar una contrahegemonía desde el punto de vista del pensamiento económico. El economicismo y la economía neoclásica han clada fuerte en el sentido común de la población latinoamericana, promovidos por los grandes medios. Repensar el desarrollo y fomentar el debate de alternativas al desarrollo sería muy importante para generar la formación de cuadros técnicos-políticos, profesionales y periodistas. El objetivo sería proveerlos de herramientas innovadores y multidisciplinares sobre las particularidades de las economías subordinadas como las nuestras y las posibilidades de proyectos autónomos de desarrollo. Crear una masa crítica de profesionales y una estructura de divulgación de propuestas de desarrollo será fundamental para evitar nuevos avances del neoliberalismo en la región. La profundización de la experiencia de la Universidad Federal Latinoamericana (UNILA) creada por el gobierno Lula en 2010 puede tener una nueva dimensión y un papel ampliado en esta nueva fase de integración regional. Otro aspecto fundamental para promover la integración latinoamericana es la creación de un grupo mediático regional fuerte capaz de expandir y educar sobre la importancia de la integración y mediar los intercambios culturales, la diplomacia popular es la única capaz de asegurar un proyecto integracionista frente al avance neoliberal y antiprogresista.

En el plano político, el Mercosur puede y debe ser pensado como un proceso de le imprima dinámica también a otros procesos políticos de integración, como fue en el pasado en relación con la UNASUR (agrupando países de América del Sur) o la CELAC (Comunidades de Estados Latinoamericanos y Caribeños, una especie de OEA sin EE. UU. y Canadá, e incluyendo a Cuba). Pero también es fundamental ampliar su contexto de actuación en dirección a diferentes iniciativas protagonizadas por los países del Sur global –por ejemplo, también con los BRICS (Brasil, Rusia, India y África del Sur) y los bloques de integración africanos. Avanzar en ese proceso es fundamental para que el Mercosur contribuya a una estrategia que pueda reorganizar la fuerza política del llamado Sur global, reconstruyendo la idea de integración regional en un sentido humanitario que trascienda su centralidad económica y enfoque neoliberal. En un mundo pos-pandémico desafiado por un conjunto de crisis profundas y desafiantes, repensar el papel y el potencial del Mercosur es fundamental para el campo progresista. Permite también de alguna forma contrabalancear el peso hegemónico de los EUA región.

## Referencias

CARNOTA, R. El Programa Argentino-Brasileño de Informática. *Epistemología e Historia de la Ciencia*, vol. 9, 2003.

EPE – Empresa de Pesquisa Energética. “Matriz Energética”, 2022. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>. Acesso em: 11 ago. 2022.

HARO SLY, M. J. & ZUBELDÍA, L. Ciencia, Tecnología e Innovación del Mercosur: avances y desafíos en el sector Salud. *Tempo do Mundo*. IPEA. (forthcoming), 2022.

IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Amazônia em Chamas – O novo e alarmante patamar do desmatamento na Amazônia, n.o 9, fev. 2022.

KOTZ, R. L. & HARO SLY, M. J. (2022). China's Economic Diplomacy in the Context of the Far-Right Government's Neoliberal Nationalism: The Case of Brazil's Energy Sector. In: RAJAOSON, J. & EDIMO, R. M. M. (eds.). *New Nationalisms and China's Belt and Road Initiative*. Cham: Palgrave Macmillan, Cham., 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-08526-0> 14. Acesso em: 11 ago. 2022.

## Capítulo 2

# Estructura productiva y transición ecológica

**Beatrice Fontenelle-Weber**  
**Emílio Chernavsky**  
**Marcolo Manzano**  
**Matias Cardomingo**

Al entrar en la tercera década del siglo XXI, por cualquier prisma que se mire, es incuestionable que Brasil precisa de un nuevo modelo de desarrollo económico, que no solo reubique al país en la trayectoria de crecimiento con distribución de renta que perseguía entre 2004 y 2014, sino que también incorpore una nueva perspectiva de desarrollo que tenga a la cuestión ambiental y la transición ecológica como principios centrales y norteadores. Abordando esa cuestión, discutiremos en las secciones 4 y 5 de este capítulo el papel de la planificación y las formas de construir mayorías sociales para combatir las crisis ambientales y climáticas. Antes, apuntaremos en la próxima sección las razones principales del movimiento de fuerte desindustrialización que marca la economía brasilera en las últimas décadas y que ayuda a explicar las dificultades que el país viene enfrentando para retomar y sostener a largo plazo un proceso de desarrollo económico y social. Todavía, en la sección 3, veremos uno de los posibles motores principales de ese proceso, la implantación de un ambicioso plan de inversión en infraestructura, si no debe prescindir de la participación privada, no debe esperar de esta una contribución que es incapaz de ofrecer.

### **La larga caída de la industria brasilera**

A comienzos de 2021, Brasil fue tomado de sorpresa por el anuncio del cierre de actividades de Ford en el país, un ícono de la industria automovilística mundial que estaba presente en Brasil desde 1919. La salida simbólica de la empresa se sumó a otras miles que prefirieron cerrar sus puertas que arriesgar capital en un mercado en franco deterioro.

Es claro que la salida de Ford involucra una serie de otras cuestiones relacionadas a las

transformaciones más generales que alcanzan las cadenas productivas mundiales del sector automotriz (nuevos competidores, transición para el motor eléctrico, regionalización de las cadenas productivas, entre otras). Pero es todavía más evidente que el cierre de las tres fábricas de la empresa que todavía operaban en Brasil (Taubaté-SP, Camaçari-BA y Horizonte-CE) fue expresión del agravamiento del proceso de desindustrialización que se extiende desde los gobiernos neoliberales de los dos Fernandos (Collor y FHC).

Un proceso de esa magnitud posee diversas causas y diversos especialistas han hecho un análisis muy precisos al respecto. De forma resumida, podemos decir que la precoz desindustrialización de la economía brasilera tiene seis dimensiones principales:

## **Ambiente macroeconómico desfavorable**

Desde la implementación del Plan Real en 1994 hasta la crisis recesiva de 2015-2016 el cambio brasilero atravesó largos periodos de valorización real (aunque desde 1999 con trayectoria altamente volátil), lo que hizo corroer la competitividad de la industria brasilera, induciendo un proceso de especialización regresiva de la manufactura nacional que se manifestaba por dos vías principales: la pérdida de mercado de bienes finales para competidores extranjeros y la sustitución de bienes intermedios nacionales por importados.

Además, como a lo largo de más de 20 años las tasas de interés practicadas en el país se mantuvieron sistemáticamente elevadas, las inversiones productivas centrales de mayor complejidad no fueron suficientemente estimuladas y se mantuvieron en niveles inferiores de lo que sería necesario para evitar el envejecimiento precoz del parque productivo nacional. Incluso las meritorias políticas de crédito del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) entre 2007 y 2014, que fueron fundamentales para dinamizar sectores estratégicos de la industria nacional, se direccionaban principalmente a segmentos ya establecidos, dejando en segundo plano el financiamiento de nuevos frentes de expansión industrial.

En este contexto, aunque en algunos momentos la demanda interna por bienes manufacturados haya crecido de forma robusta, las empresas fueron moldeando sus estrategias a fin de ampliar el coeficiente de importación, reducir el capital inmovilizado (menos inversión productiva) y ampliar las ganancias de tesorería (más renta financiera).

## **Política industrial de bajo perfil**

Desde el inicio de la experiencia neoliberal en Brasil (años 1990) no se consiguió implementar una política industrial de mayor amplitud y duración. En última instancia, descontando algunas iniciativas importantes en los gobiernos Lula y Dilma - como la política de contenido local en el sector de petróleo y gas, la política para los sectores automotriz y de medicamentos, además de la introducción de herramientas para aumentar el impacto de las compras públicas- las políticas de apoyo y promoción del sector industrial estuvieron limitadas a algunos ramos específicos y tuvieron dificultad para avanzar frente a la escasez de instrumentos estatales adecuados para dar soporte a planes de mayor envergadura, de la falta de continuidad de las políticas en ciertos casos, y también en consecuencia de las crecientes restricciones regulatorias colocadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC).

## La retracción del sector productivo estatal

En proporción al avance del ideario neoliberal en el país, olas de privatizaciones trataron de desmontar la columna central del capitalismo brasileiro, lease, *un sistema productivo integrado y articulado en torno de holdings estatales* (Siderbras, Telebras, Embratel, Engesa, Embraer, Petrobras, Eletrobras, Nuclebras, entre otras) que, alimentado por grandes y duraderos planes de inversión, garantizada insumo básico a precios competitivos y la sostenía la demanda para un amplio conjunto de empresas privadas en el país, especialmente del sector manufacturero. Sin esa base estructurante del parque productivo nacional, el sector privado industrial vio su horizonte de inversiones reducirse significativamente y fue obligado a adoptar estrategias defensivas para sobrevivir. En el límite, en muchos casos (Cofap, Metal Leve, Freios Varga, etc.) la simple venta de las empresas competidoras internacionales ha sido la solución preferida de sus dirigentes para preservar el patrimonio de los accionistas o propietarios.

## Hegemonía del rentismo

Otra dimensión del problema de la desindustrialización brasileira tiene que ver con la preeminencia de los intereses rentistas dentro de las instituciones públicas y privadas desde la crisis de la deuda externa en la década de 1980. Embalados por las altas ganancias proporcionadas por la llamada “bicicleta financiera”, las empresas brasileiras fueron direccionando sus estrategias de acumulación para este sector, aplicando recursos excedentes en el “over night” durante el periodo de alta inflación, y en operaciones eventualmente más complejas en el periodo de altos intereses desde la estabilización en 1994, en detrimento de inversiones productivas, de larga maduración y mayor riesgo. Cabe recordar incluso que ese proceso fue en parte agravado por el hecho de haber ocurrido en un momento en que muchas empresas privadas nacionales pasaban por una transición generacional, entregando el comando a las nuevas generaciones de herederos, muchos de los cuales frecuentemente más próximos a las operaciones de valorización financiera en los mercados de capitales. Si, esa mutación del capitalismo brasileiro, en consonancia con el movimiento global desde mediados de los años 1970 y paralelamente a las demás transformaciones mencionadas, parece haber sido un componente importante para comprender la economía política de la desindustrialización. Tales cambios fueron responsables no solo de alterar las estrategias de inversión empresarial, sino también por tornar más unitario un consenso macroeconómico entre la clase dirigente privada que juega contra las posibilidades de retomar el camino del desarrollo.

## Intensificación de la competencia internacional

A partir de la década de 1980, el avance de la globalización y la constitución de las cadenas globales de valor tornó mucho más compleja la tarea de escalar el proceso de industrialización. Más tarde, ya a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, se observó un proceso de intensificación de la competencia internacional de bienes manufacturados a partir de la entrada de China en un número cada vez mayor de mercados, cuyo efecto se acentuó desde la crisis financiera de 2008. Para hacer frente a los impactos depresores de la crisis en el comercio internacional, algunos países -notoriamente del Sur de Asia y especialmente China- adoptaron políticas muy agresivas para mejorar la inserción de sus productos industriales en otros mercados. Como Brasil y otras economías latinoamericanas habían abandonado la mayor parte de sus políticas proteccionistas y venía adoptando estrategias copiadas, principalmente de la expansión del mercado interno, acabaron absorbiendo parcelas crecientes de manufacturas extranjeras, en un proceso que resultó en un cambio estructural del sector industrial doméstico en detrimento del contenido nacional y en favor de bienes finales e intermedios oriundos del exterior.

## **Impacto del Lava Jato sobre las cadenas productivas de petróleo y gas para construcción pesada**

Iniciadas en marzo de 2014, las investigaciones conducidas en torno de la Operación Lava Jato, inicialmente enfocadas en los contratos entre Petrobras y las grandes constructoras que le prestaban servicios, llevaron a la paralización de muchas inversiones estatales en curso y al cancelamiento o suspensión por tiempo indeterminado de gran parte de los proyectos que estaban programados. La fuerte caída en la demanda tuvo impacto profundo sobre los proveedores de la cadena de petróleo y gas, y también sobre el sector de la construcción pesada, cuyas grandes empresas, igualmente bajo investigación, se vieron prácticamente fuera del mercado de crédito y fueron llevadas a la quiebra o a juicio, generando impacto en otros sectores en los que actuaban, como el de infraestructura. En un amplio estudio realizado por el DIEESE (2021), se trató de cuantificar los efectos socioeconómicos de la Operación Lava Jato: caída del 3,6% del PBI, 4,4 millones de puestos de trabajo eliminados, reducción de la masa salarial cerca de R\$ 86.000 millones y pérdidas fiscales en el orden de los R\$ 68.000 millones (R\$ 47,4 de impuestos y R\$ 20,3 mil millones de otras contribuciones al fisco).

La desestructuración del sector y el ataque a Petrobras prosiguieron después del golpe de 2016 cuando se insertó en el vocabulario del gobierno brasileño y estatal el concepto de desinversión y cuando la gestión de la empresa pasó a orientarse por la primacía de la máxima rentabilidad para el accionista. Desde entonces, su foco estratégico ha sido la producción de crudo en detrimento de otras actividades -refinamiento, distribución biocombustibles, entre otros-, desarticulando la extensa cadena productiva que había sido construida principalmente a partir del descubrimiento del presal en 2005. Además de esto al adoptar una nueva política de precios de los combustibles -política de precios de paridad de importación (PPI) - la compañía transfirió para el consumidor final oscilaciones de precios internacionales que nada tienen que ver con el costo de producción de petróleo en Brasil, uno de los más bajos del mundo punto como consecuencia reciente, la crisis en el mercado internacional de petróleo derivada de la guerra en Ucrania en 2022 elevó los precios de los combustibles e impactó fuertemente en la inflación brasileña.

o de esas dimensiones, la agudización de la competencia internacional ciertamente continuará siendo parte de la realidad en la cual el desarrollo nacional debe ser perseguido. Se puede decir lo mismo del resto de las causas que han contribuido con la precoz desindustrialización del país. Es necesario y posible que el impacto de la causa Lava Jato se restrinja al pasado y que las lecciones sean aprendidas para que esto no vuelva a ocurrir. Es necesario y posible construir un ambiente macroeconómico favorable, con tasas de cambio real estables y tasas de interés competitivas, así como una política industrial activa y creativa y un sector productivo estatal en las áreas donde corre con ventajas. Y es necesario y posible acabar con la hegemonía del rentismo. Esas tareas son imprescindibles no sólo para que el proceso de desindustrialización sea interrumpido sino para que sea revertido y pueda contribuir para el desarrollo social y ambientalmente sostenible del país.

Participación privada: ¿solución para la infraestructura?

En la perspectiva de retomar el desarrollo nacional en nuevas bases, un tema frecuente e ineludible tiene que ver con la necesaria mejora de infraestructura nacional. Además de ampliar la oferta y la calidad de los servicios públicos, aumentando el bienestar de la población en general, la expansión de la infraestructura es también fundamental para reducir los costos de producción y transporte, facilitando la integración del mercado interno y el intercambio con el exterior. Con esto aumenta la inversión y la productividad, acelerando el crecimiento económico.

Sin embargo, desde los años 80 las inversiones en infraestructura en Brasil históricamente costeadas y ejecutadas por el gobierno, han estado en niveles muy bajos respecto de las décadas anteriores

y de los registros en otros países en desarrollo, e incluso por debajo de los necesarios para compensar la depreciación de los activos existentes. Frente a este cuadro ganó fuerza la idea de que cabría al sector privado invertir en infraestructura, no sólo trayendo recursos en sustitución a las inversiones del estado, como introduciendo mayor eficiencia en la ejecución de los proyectos.

Así desde los años 90, importantes cambios institucionales fueron promovidos para tornar la participación privada en infraestructura legalmente viable y atractiva para posibles interesados. Gracias a las modificaciones en la legislación, incluso en la constitución la creación de una costosa estructura regulatoria y las decisiones administrativas en los tres niveles gubernamentales la infraestructura en el país fue siendo asumida por el sector privado. Esto se dio de forma muy heterogénea y mayoritariamente por medio de la adquisición del derecho de explotación de activos ya existentes operados por el gobierno, siendo pocos los casos en que el sector privado avanzó en proyectos genuinamente nuevos. A pesar de esto, la apuesta en la participación del sector privado en la infraestructura del país sigue casi intacta y todavía es prácticamente consensuada entre gobernantes, gestores públicos y especialistas del mercado.

La participación privada en la infraestructura se da por medio de arreglos contractuales regidos en Brasil por varias leyes como la ley de Sociedades Público Privadas (SPPs), que que trata apenas uno de esos arreglos en este contexto, con todo, el término se refiere a todos los tipos de sociedades. En ellas con el socio privado es responsable por el financiamiento del proyecto (incluso cuando utilice recursos públicos), asume el control o la propiedad de los activos por largos períodos, y abastece un paquete generalmente amplio de productos y servicios punto hasta el inicio de los años 1990, prácticamente no existían SPPs en el país. Sin embargo, a partir de mediados de aquella década estas crecieron rápidamente con las privatizaciones en los sectores de la energía y telecomunicaciones, y volvieron a crecer en la segunda mitad de los años 2000 en un contexto de gran liquidez global y con el apoyo de una amplia red de organismos multilaterales, gobiernos, consultorías especializadas y empresas. Este avance ocurrió también en muchos países en desarrollo y en países desarrollados. En estos últimos, sin embargo, el movimiento se revirtió a partir de 2008, bajo el impacto de la crisis financiera global.

## **Dudas y cuestionamientos**

La crisis, además de elevar fuertemente los costos de captación privados para los proyectos, prácticamente secó los mercados de capitales y de crédito de largo plazo, cruciales para viabilizar las SPPs. Además, se elevó el riesgo cambiario y se redujo la demanda por servicios -y, con eso, el flujo de caja y la rentabilidad de los emprendimientos. La respuesta inmediata fue la postergación de muchos proyectos y, en muchos casos, en especial en los países desarrollados, su cancelación. En Europa, quedó claro que en vez de ayudar a mejorar la difícil situación fiscal, la adopción de las SPPs la empeoraba. Los países que más recurrieron a las sociedades -Chipre Grecia Irlanda Portugal y España, además del Reino Unido, pionero en el avance privado en infraestructura - fueron justamente los más afectados por la crisis, lo que llevó a los paquetes de rescate financiero firmados en la época a exigir su auditoría y renegociación, además del congelamiento de nuevos proyectos.

Por cuenta de los compromisos asociados a las SPPs que obligaban a los gobiernos a recortar gastos en otras áreas o a elevar impuestos para mantener las transferencias al socio privado, el cuasi consenso en torno de la superioridad del sector privado pasó a ser cuestionado. Crecieron fuertemente las críticas al respecto de su capacidad de proveer infraestructura con calidad y en la cantidad necesaria y, especialmente, a precios que pudiesen ser soportados por los usuarios y por las sociedades.

Nos sorprende sin embargo que los órganos oficiales de auditoría en la mayoría vinculados a los parlamentos de los países muestran hoy poco entusiasmo al respecto de la convergencia de las SPPs. Ese es el caso especialmente significativo dada su larga experiencia en el asunto y la agudeza de las crí-

ticas, de la británica National Audit Office. Hasta en Brasil a pesar del optimismo reinante en relación a la participación privada, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) Viene relevando dudas respecto del caso generalmente considerado exitoso de SPPs en el sector vial.

En los últimos años también organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), El Fondo Monetario Internacional (FMI) Y el Banco Mundial se han mostrado más comedidos en relación al desempeño de las SPPs. Medio del entusiasmo casi incondicional de las décadas anteriores, sus publicaciones han intercalado el incentivo con alertas sobre las condiciones que las instituciones del país, las capacidades estatales y los proyectos deben atender para que los beneficios prometidos puedan ser de hecho alcanzados.

A todo esto se suma el empeoramiento de la percepción de la población sobre el avance privado en la prestación de servicios públicos. De hecho, mientras que en muchos casos ese avance no propició la esperada mejora de la calidad, con frecuencia elevó las tarifas, lo que ha generado protestas frecuentes y contribuyó para casi 1000 casos de reversión de las privatizaciones en todo el mundo entre 2000 y 2019. En el Reino Unido, cuna de las SPPs, más de 3/4 de la población cree que los servicios de transporte ferroviario, gas, electricidad y saneamiento deberían estar en manos del gobierno, llevando el partido laborista en la oposición al defender la re-estatización de esos servicios y el partido conservador, en el gobierno, incluso siendo responsable por la gran ola de privatizaciones en los años 80 y por la introducción de las SPPs a inicio de los 90, a decidir dejar de utilizarlas en nuevos proyectos de infraestructura. Los resultados 2 después de más de 2 décadas de expansión privada en todo el mundo pueden frustrar a quien espere que el aparente consenso favorable en los medios empresariales, políticos y periodísticos en Brasil estuviese apoyado en bases empíricas sólidas, pero no sorprenden si examinamos algunas características centrales de las SPPs.

## **Frustración previsible**

La participación privada en la infraestructura es generalmente justificada en base a dos argumentos principales. El primero se basa en la idea de que el estado no tendría los recursos necesarios para invertir, y que la participación privada sería por lo tanto, no una elección, sino una imposición de la realidad. Para que ese argumento sea válido con todo sería preciso demostrar que no sólo el estado no consigue direccionar a la infraestructura parte de la recaudación de impuestos, sino también que no consigue emitir deuda o que enfrenta dificultades mayores que el sector privado para esto, incurriendo en tasas de interés más altos y plazos medios más cortos. En realidad, lo que ocurre generalmente es justamente lo contrario: los gobiernos de países que, como Brasil, emiten su propia moneda, disfrutan de mejores condiciones para endeudarse que el sector privado.

En Brasil, por ejemplo, buena parte de las inversiones de las empresas privatizadas en los años 90, así como la amplia mayoría de las inversiones de SPPs durante el último ciclo de expansión entre 2007 y 2014 fue financiada, no con recursos privados, pero sí con préstamos de bancos públicos, principalmente el BNDES. De la misma forma, apenas un año después de contratar en 2007 el segundo mayor número de SPPs de la historia, el Reino Unido lanzó en medio de la profunda crisis de 2008 un paquete de rescate a los bancos que disponibilizó rápidamente recursos por una suma de alrededor de un tercio del PBI. O sea, en ambos casos, fue evidente que no había escasez de recursos públicos para invertir en infraestructura.

El segundo argumento usado para justificar las SPPs defiende que estas propiciarían contrataciones con el mejor costo-beneficio y, por lo tanto, atenderían mejor el interés público. Eso se reflejaría en mayor calidad de infraestructura y servicios, en menores tarifas cobradas a los usuarios, menores pagos por parte del gobierno al socio privado -contraprestaciones- por la disponibilización de la infraestructura, mayores pagos del socio privado al gobierno por el derecho de operar, o en combinación

de los resultados. Todo eso sería fruto de la supuesta reducción de costos propiciada por la mayor eficiencia del sector privado, derivada del uso de procesos más ágiles y económicos en la ejecución de los proyectos y operación de servicios, de la incorporación más rápida de innovaciones tecnológicas y gerenciales, del alcance de las ganancias con la provisión conjunta de productos y servicios, y de la mayor capacidad de manejo de riesgos. Con todo, para que esa reducción de costos efectivamente justifique la opción por las SPPs, esta debe ser obligatoriamente mayor que la suma de las ganancias apropiadas por el socio privado- que simplemente no existen en el caso de la provisión directa de infraestructura por el gobierno – y del aumento del costo de ciertos ítems que casi siempre son más elevados para los agentes privados.

Cuando eso no ocurre, la participación privada acaba empeorando, en vez de mejorar, el costo-beneficio del proyecto de infraestructura. Y, al contrario de lo que acostumbran a afirmar los defensores de las SPPs, ese resultado negativo es lo más frecuente en la mayoría de las situaciones reales. De hecho, la capacidad de lucro de las empresas que actúan en el sector de infraestructura es, con frecuencia, mayor que la de las empresas de los demás sectores, y estas tienden a registrar un crecimiento más lento de la productividad. Esto ocurre cuando hay competencia reducida y regulación ineficaz, lo que es común en mercados concentrados, que tienen a registrar patrones de calidad inferiores y/o precios superiores a los que fortalecerían mercados competitivos. Tales precios tienden a ser especialmente elevados en los servicios asociados a la infraestructura cuya demanda, al envolver actividades esenciales, es muy poco elástica. Las ganancias extraordinarias resultantes de esa situación pueden absorber no solo la totalidad de las eventuales rentas de eficiencia que la participación privada pueda generar, sino también exigir recursos adicionales del gobierno y los usuarios.

## **Competición reducida, regulación ineficaz y costos elevados**

La competencia reducida y la regulación ineficaz responsables por los altos lucros y el avance lento de la productividad son comunes en la infraestructura. En lo que se refiere a la competencia, son especialmente raras en el sector las situaciones en que ésta puede darse en el mercado, en el que varios competidores ofertan los servicios y se disputan entre sí. Normalmente eso no es posible dada la omnipresencia de monopolios naturales, caracterizados por elevados costos fijos indivisibles ligados a voluminosas inversiones no recuperables en activos específicos y a las grandes economías de escala y alcance generalmente existentes en el sector. Bajo monopolio natural, la escala mínima de deficiencia es grande en relación al mercado y constituye una barrera a la entrada que inviabiliza la participación de más de un competidor.

Típicamente hay monopolio natural en la transmisión y distribución de la energía eléctrica y de gas, en la provisión de agua en la recolección y tratamiento de efluentes, en la operación de rutas, trenes y metros, y otros medios de transporte masivos y en operaciones de renovación urbana. En esos casos, en que la competencia en el mercado es inviable, esta debe ser buscada en la disputa por el mercado, de la cual resulta la elección del socio privado que implementará y administrará la infraestructura y prestará los servicios en condición monopólica sujeto a regulación. Con todo, también la competencia por el mercado es generalmente baja en razón de los siguientes factores: 1. Elevado volumen de inversiones no recuperables en activos específicos; 2. Alta complejidad de los proyectos; 3. Larga duración de los contratos; 4. Elevada incertidumbre sobre múltiples aspectos del proyecto; 5. Información asimétrica; y 6. Altos costos de licitación. Presentes en todos los mercados, estos elementos son especialmente relevantes en la infraestructura, creando barreras de entrada que restringen el número de posibles participantes en la compulsa y facilitan la colusión. No sorprende que la competitividad en el sector sea normalmente baja.

Ya la eficacia de la regulación en diseñar la disputa para que la competitividad sea la mayor posible y monitorear el comportamiento privado para que los compromisos en cuanto a prestación

de servicios, en particular tarifas y reajustes, padrones de calidad y servicio integral sean respetados a lo largo de la ejecución del contrato, es afectada negativamente por: 1. Cooptación del regulador; 2. Dependencia de información incompleta, poco confiable y desactualizada proporcionada por el propio regulado; 3. Expertise y capacidad de negociación del regulador menores que la de sus homólogos privados; 4. Oportunismo del regulado asociado al riesgo moral y al *hold-up*; 5. la ineficiencia propia del órgano público. Frente a estos elementos, tampoco sorprende la dificultad de regular eficazmente un sector que, incluso, es operado por agentes privados que frecuentemente poseen elevado poder político y económico.

Además de las altas ganancias y del avance lento de la productividad, costos que tienden a ser mayores en el sector privado ayudan a reducir todavía más el costo-beneficio de las SPPs en la infraestructura. El más importante de estos es el capital, que representa generalmente una parte importante de los costos totales de los proyectos y se torna mayor en tanto mayor es la tasa de interés, la proporción de las inversiones en relación al total de los contratos, y su duración. Dado que la infraestructura con frecuencia requiere grandes inversiones amortizadas en largos periodos, pequeñas diferencias en las tasas generan grandes variaciones en los costos. Y, como el Estado goza en general de mejores condiciones en su jurisdicción, la provisión privada normalmente implica mayores costos. Los costos de transición también tienden a ser mayores en SPPs. Estos costos, necesarios para negociar, componer y garantizar el cumplimiento de los contratos, incluyen, por el gobierno, exigido para diseñar la sociedad, seleccionar al socio privado y generar una relación compleja a lo largo de la duración del contrato, lo que implica recoger datos y monitorear el desempeño, resolver disputas y renegociar condiciones. Ya el socio privado incurre en costos de negociación con proveedores para estructurar el consorcio y la propuesta con financistas para garantizar los recursos requeridos, y de gerenciar los intereses comprometidos en la relación con los sucesivos gobiernos. Además de estos, los costos de seguro, así como los de modificación de productos y servicios, así como la interrupción o la provisión debido a cambios culturales, políticos, ambientales, tecnológicos y otros, comunes en largos periodos de tiempo, tienden a ser mayores en las SPPs.

## **¿Solución para la infraestructura?**

La competencia reducida y la regulación ineficaz, además de ciertos costos relevantes generalmente mayores en el sector privado, reducen la probabilidad de que el costo-beneficio de la provisión privada de infraestructura sea mejor que el de provisión directa del gobierno, en especial en proyectos complejos, de larga duración y que requieren grandes inversiones.

Eso no significa que todo y cualquier proyecto privado de infraestructura necesariamente traerá resultados frustrantes. En particular para gobiernos subnacionales, recurrir al sector privado no solo puede ser mejor, sino también la única manera de sortear la falta de recursos y permitir que los proyectos sean de hecho, ejecutados. También en acciones poco complejas, de corta duración, con baja incertidumbre y que no involucren grandes inversiones, en las cuales los problemas indicados son menores, la participación privada en infraestructura puede mostrar resultados positivos. O sea, ciertamente hay situaciones en las que esa participación es conveniente. Todavía, su número es mucho menor, lo que lleva a mostrar el destaque dado en el debate público a posiciones favorables o incluso entusiastas de analistas a favor de la provisión privada en prácticamente cualquier situación.

Escapando de ese entusiasmo injustificado, es preciso romper el velo ideológico que lo sustenta, apuntando claramente las condiciones necesarias para que la provisión privada de infraestructura pueda ser atractiva desde el punto de vista del interés público y, en sentido inverso, las situaciones en que esta no es conveniente, pues difícilmente presentará buenos resultados. Además de esto, así como se hizo en las últimas décadas para viabilizar la inversión privada, es imperante diseñar y promover transformaciones institucionales para elevar la eficacia y eficiencia de la provisión de infraestructura

por el Estado en los muchos e importantes casos en que la provisión privada tiende a ser insatisfactoria. Esa agenda, fundamental y ciertamente fructífera, es la que tenemos por delante.

### El papel de la planificación en la superación de la crisis ambiental

Entender los mecanismos capaces de retomar para el Estado la capacidad de planificar y ejecutar grandes proyectos de infraestructura es condición necesaria para atacar la crisis ambiental. La emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 desnudó gobernantes como Bolsonaro y Guedes, que desconocían funciones estatales a no ser las represivas, y eran incapaces de reconocer el valor de los servicios públicos. Incluso para esta dupla fue inevitable que la respuesta a la pandemia tuviese en el centro a la acción gubernamental por medio de la movilización de diferentes áreas de forma articulada. Este también será el caso para una respuesta efectiva a la urgencia del cambio climático. En los últimos años, gobiernos de todo el mundo han discutido planes multisectoriales de transición ambiental y el periodo pandémico aceleró todavía más esta tendencia.

En EE.UU., fue tarea de la diputada Alexandria Ocasio-Cortez presentar la Resolución 109 en la Cámara, todavía en febrero de 2019, en la cual se definió la línea de acción para un Green New Deal. Según el plan, el gobierno estadounidense debería invertir no solo en una transición de su estructura productiva hacia una economía de bajas emisiones de carbono, sino también sería responsable por la transición justa de trabajadores y comunidades<sup>1</sup>. Eso significa que es función del gobierno garantizar que las pérdidas ocasionadas por el proceso de destrucción creativa, inherente al proceso de innovación, deben ser compensadas a fin de que los cambios sean, de hecho, beneficiosos para todas las personas.

La precandidatura de Bernie Sanders fue la que presentó propuestas más robustas en este sentido, con un plan de inversiones por u\$s 16,3 billones en diez años. El valor es ilustrativo de aquello que se viene formulando por el ala más a la izquierda del partido demócrata, íntimamente relacionado con el financiamiento por medio de la emisión monetaria como defiende la Teoría Monetaria Moderna (MMT por sus siglas en inglés). Joe Biden, siempre más moderado que su correligionario, se comprometió con un plan de inversiones<sup>2</sup> del 10% del valor para el mismo periodo. Los planes preveían no solo la generación de empleo de calidad en EE.UU. vinculados a la economía verde, si no también el fin de las emisiones líquidas de carbono para 2050 -además de retomar los compromisos internacionales como el Acuerdo de París.

Incluso sin alcanzar plenamente esas cifras, la aprobación de la Inflation Reduction Act<sup>3</sup> con inversiones por u\$s 373 mil millones en infraestructura verde, apunta a la efectivización de ese largo proceso de construcción política y diseño de medidas a ser tomadas. El proyecto, en caso de ser exitoso, será responsable de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al 40% del nivel de 2005 hasta el año 2030. La medida, además de invertir en infraestructura verde de porte y en la transición energética, también será responsable por otorgar subsidios para que las familias hagan inversiones particulares en energía solar doméstica y en vehículos eléctricos<sup>4</sup>, por ejemplo.

De vuelta a los planes, pero ahora del otro lado de la disputa geopolítica, China también se comprometió durante la última Asamblea General de la ONU a reducir a cero sus emisiones líquidas de carbono para hacia 2060, con el pico de emisiones para 2030 ya alcanzado. Estudios de especialistas<sup>5</sup> de la Universidad de Tsinghua, uno de los principales centros de investigación sobre el asunto, indican

---

1 <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/109/text>. Acceso en: 30 de mayo 2023.

2 <https://joebiden.com/climate-plan> . Acceso en: 30 de mayo 2023.

3 [https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation\\_reduction\\_act\\_one\\_page\\_summary.pdf](https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_one_page_summary.pdf) Acceso en: 30 de mayo 2023.

4 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/15/by-the-numbers-the-inflation-reduction-act> . Acceso en: 30 de mayo 2023.

5 <https://www.vox.com/2020/10/15/21516537/climate-change-china-xi-jinping-coal-carbon-neutral>. Acceso en: 30 de mayo 2023

que es posible ir más allá de neutralizar las emisiones de carbono en 2050, sino también reducir a cero las emisiones líquidas de todos los gases de efecto invernadero hasta 2060 (incluyendo metano y óxido nitroso). El esfuerzo en promover una transición ambiental viene surtiendo efecto: hoy el país produce 30% de la energía solar de todo el mundo, aun siendo que en términos *per cápita* todavía se ubique por detrás de EE.UU., como se puede ver en el gráfico 1. Los avances, sin embargo, son de un país que responde por el 28% de las emisiones de CO2 mundiales, el doble de la participación estadounidense, incluso que en términos *per cápita* EE.UU. sea responsable por emisiones 2,3 veces mayores.

En marzo de 2021 fue presentado el 14° Plan Quinquenal<sup>6</sup> chino, en el cual se delinea la estrategia para alcanzar la neutralidad de gases de efecto invernadero. Estableciendo una meta para que hasta 2035 la mitad del parque automotor chino sea impulsado por energía eléctrica y la otra mitad sea híbrido. El plan de transición ambiental chino observa ese proceso de forma integrada con la carrera tecnológica, en busca de mayor eficiencia en la conectividad de los objetos y del desarrollo de nuevos materiales.

Esa integración de objetivos también es estructurante en otros planes de recuperación verde diseñados durante la pandemia. Francia, Alemania y Corea del Sur, por ejemplo, presentaron programas de inversión<sup>7</sup> superiores a los u\$s 120 mil millones para los próximos años, en los cuales la transición digital aparece junto a la cuestión ambiental. Vale notar que el programa del *Green deal* europeo, que prevé inversiones superiores a u\$s 100 mil millones para la próxima década, tiene un fuerte énfasis en la cuestión agrícola, más allá de la transición digital. Su programa del *campo a la mesa (from farm to fork)*, traza incentivos para la producción agroecológica y la restauración de vínculos más próximos entre comunidades rurales y urbanas, y establece metas para reducir la dependencia de la producción de proteína animal que demanda raciones vinculadas al desmonte<sup>8</sup> -algo con impacto potencial sobre nuestra exportación de soja, responsable por 20% del total exportado en 2019.

En América Latina hay también una iniciativa de Big Push Ambiental<sup>9</sup> construida en el ámbito de la CEPAL -brazo de la ONU para cuestiones económicas en la región- por la investigadora Camila Gramkov. La idea fuerza del Big Push es la de establecer metodologías de coordinación de inversiones de iniciativa privada y del sector público en busca de soluciones para enfrentar problemas crónicos del subdesarrollo brasileiro a la luz de los desafíos ambientales. Como destacado en el documento, se trata la búsqueda de eficiencia en la innovación, en la inserción de mercados de mayor dinámica y en el impacto ambiental, actuando para *desacoplar el desarrollo económico de la degradación ambiental*.

La recopilación de estudios de caso<sup>10</sup> en Brasil busca evidenciar cómo es posible promover iniciativas en este sentido también considerando desarrollo social y nuevos patrones de desenvolvimiento para diversas comunidades, como es el caso del pueblo Tükùna del sudoeste amazónico. En términos de estrategias nacionales, Gramkov sugiere como ejemplo la Política Energética 2030 lanzada por Uruguay a inicios de la década pasada. El gráfico 1 muestra cómo el país consiguió desarrollar su mercado de energía fotovoltaica, llegando a equipararse a la producción china en términos *per cápita*, teniendo hoy el 90% de su matriz energética basada en fuentes renovables (siendo que al comienzo del plan 56% de la energía provenía de la quema de combustible importado).

Los varios ejemplos alrededor del mundo no dejan dudas sobre la centralidad de la planificación que el Estado tendrá que cumplir para la superación de los desafíos ambientales. Esa cuestión se torna particularmente importante en un escenario en el que nuestras políticas económicas están enfocadas en la reducción de capacidad y de tamaño del gobierno hace por lo menos seis años. En un

6 <https://csrreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11684>. Acceso en: 30 de mayo 2023.

7 <https://madeusp.com.br/publicacoes/tipos/notas-de-politica-economica/>. Acceso en: 30 de mayo 2023.

8 [https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f\\_action-plan\\_2020\\_strategy-info\\_en.pdf](https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf). Acceso en: 30 de mayo 2023.

9 <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44506>. Acceso en: 30 de mayo 2023.

10 [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45590/S2000209\\_04\\_pt.pdf?sequence=1&i-sAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45590/S2000209_04_pt.pdf?sequence=1&i-sAllowed=y). Acceso en: 30 de mayo 2023

escenario de restricción fiscal permanente bajo la égida del Techo de gastos, para superar los impactos sobre las políticas sociales, será mucho más difícil construir la institucionalidad necesaria para la superación de esos desafíos, articulando sector público y privado en una estrategia unitaria de desarrollo. Con todo, no hacerlo podría implicar un deterioro aún más profundo de nuestra posición periférica, en tanto los padrones de consumo pasen a tener exigencias cada vez mayores en relación con el impacto ambiental -como parece delinarse en el caso de las importaciones europeas. Así como la transición digital no podrá ser disociada del debate ambiental, también nuestras políticas de desarrollo deberán corresponder a ese nuevo momento, en caso de querer construir salidas efectivas para nuestros problemas estructurales.

## **Construyendo mayorías sociales para el combate a la crisis climática<sup>11</sup>**

Hecha la comprobación de la centralidad del Estado en el proceso de transición ecológica, cabe pensar de qué forma es posible construir el discurso político necesario para dar inicio y sustento a esa actuación. Finalmente, a pesar del negacionismo de algunos líderes políticos, en los días de hoy no debería haber más dudas acerca de la existencia del calentamiento global, tampoco del papel que la acción humana tiene sobre el aumento de las concentraciones de CO<sub>2</sub> y otros gases de efecto invernadero en la atmósfera. Felizmente, en Brasil, esa comprensión es mayoritaria: 92% de las personas reconocen la existencia de los cambios climáticos y 77% entienden que la acción humana es la principal responsable.

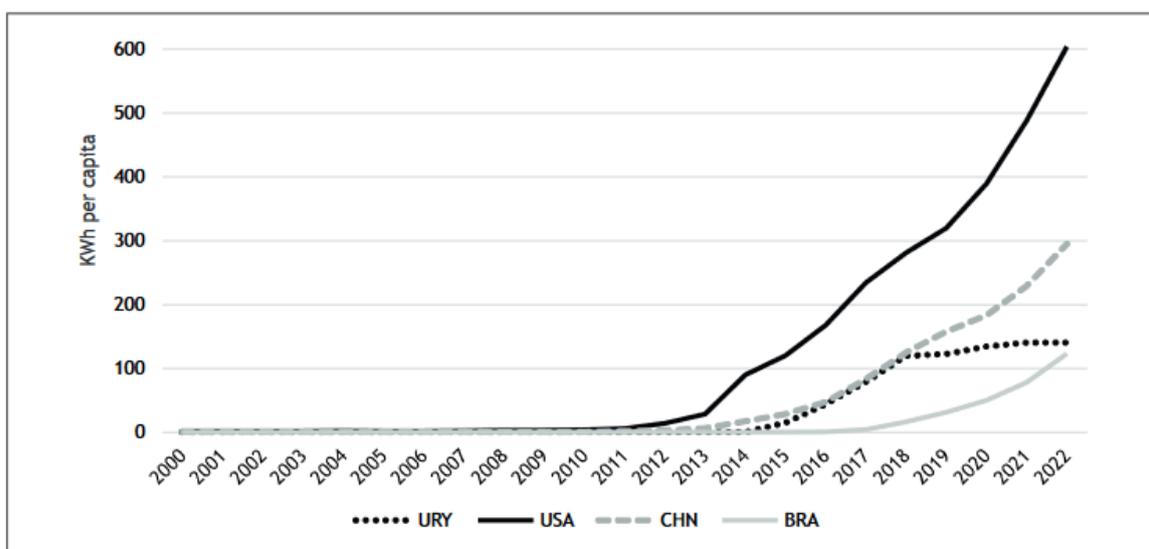
El aumento del número de tragedias asociadas a la crisis climática evidencia la urgencia que vivimos. Solo para el comienzo de 2022 vimos casi 300 personas que perdieron la vida en menos de dos semanas a partir de las lluvias de la región metropolitana de São Paulo y en Petrópolis (RJ). Es en ese contexto que ganan espacio en el debate público voces que reivindican transformaciones radicales para enfrentar de conjunto el desafío de la supervivencia humana, en vez de soluciones apocalípticas restrictas y millonarias de fugas extraterrestres.

Sin embargo, a pesar de ese creciente consenso, es evidente que hemos fallado en tomar medidas significativas y en el tiempo adecuado para mitigar las emisiones y adaptarse a la realidad del desequilibrio del clima. Incluso sin contar los negacionistas -como el propio gobierno brasileiro de Bolsonaro-, líderes políticos y económicos todavía prefieren tapar el sol con la mano, defendiendo, de forma ingenua o mentirosa, que los cambios paulatinos son, por un lado, aquello que es viable políticamente y, por otro, suficientes para contener los efectos más nocivos del calentamiento global.

---

11 Para la elaboración de este punto fue de gran contribución el aporte de Victor Marques en seminario sobre el tema.

Gráfico 1: generación de energía solar *per cápita*.



Fuente: Our world in data. | Elaboración propia

Partiendo de ese diagnóstico, discutiremos por fin tres aspectos de la construcción de un proyecto político de vocación mayoritaria para enfrentar el asunto: primero, evidenciamos que la crisis demanda cambios drásticos y urgentes: enseguida, argumentamos que esa agenda solo será transformadora cuando la propuesta sea hecha por y para la clase trabajadora; y por fin, presentamos algunos puntos de reivindicación para un programa de transición ecológica que organiza prioridades para la disputa política.

En lo que respecta a la caracterización de la crisis climática, el informe más reciente del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC), puntualiza que hay más de 50% de probabilidad de alcanzar un calentamiento superior a 1,5°C en menos de 20 años, techo colocado por la ciencia como límite para que la crisis sea tratable. Ese plazo representa un recorte de más de una década en relación al informe anterior, cuando se decía que ese límite sería alcanzado hacia 2050.

Se estima que hoy la temperatura media de la superficie del planeta ya se elevó en 1,1°C en relación al periodo de referencia (1850-1900), alcanzando un nivel que se registraba hace por lo menos 125 mil años, siendo las últimas cinco décadas el principal periodo de emisiones. Según Paulo Artaxo, uno de los mayores especialistas en el tema e integrante del IPCC, el escenario más probable hoy es el aumento de 2°C para 2050 y 3,6°C para fin del siglo XXI.

O sea, se trata de un movimiento acelerado rumbo a la catástrofe que no es posible desacelerar en forma abrupta; incluso si redujeramos drásticamente nuestras emisiones hoy, todavía tendríamos un desafío gigantesco por delante. Frente a ese escenario, la imagen de un tren sin frenos rumbo al precipicio parece inevitable. Es preciso que la construcción de un sentido de urgencia colectivo sirva exactamente para lo contrario. Urge que la comprensión sobre la gravedad de la crisis climática sirva como motivación para el cambio y no como un catastrofismo paralizante, como ya es el caso de una porción de la juventud europea. Un estudio reciente en Inglaterra indicó que el 45% de los jóvenes de 16 a 25 sufren de la llamada “ansiedad climática”<sup>12</sup>.

La necesidad de actuar nos lleva al segundo punto: la comprensión de que la solución de la crisis o será para todos o no será para nadie, algo que suena muy familiar tras dos años de variantes en la secuencia del coronavirus. También como en nuestra comprensión de la pandemia, hoy sabemos que la crisis climática no tiene solo impactos desiguales, afectando a los más vulnerables de forma más intensa, sino que sus efectos acaban por perpetuar y acentuar esas desigualdades ya existentes. No

12 Folha de S. Paulo, 5 de nov. de 2021. “Ansiedade climática ou eco-ansiedade”. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2021/11/ansiedade-climatica-ou-eco-ansiedade.shtml>. Acceso en 5 de septiembre de 2023.

en vano se popularizó el concepto de racismo ambiental, en el cual se evidencia como el impacto de la crisis climática es sentido de forma diferencial, en el caso brasilero, en detrimento de la población afrodescendiente.

Sin embargo, a diferencia de la emergencia sanitaria, la crisis climática fue gestada de manera desigual: el 1% más rico fue responsable, entre 1990 y 2015, por el 15% de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global, mientras que el 50% más pobre emitió apenas el 7%. En Brasil, los hábitos de consumo de las familias pertenecientes al 10% más rico resultan en un volumen de emisiones que corresponde a tres veces las emisiones de una familia media y supera por diez las emisiones de las familias del decil inferior de renta. Esto es resultado de un modelo económico de superexplotación de los recursos naturales, principalmente en los países del Sur global, que recompensa a los más ricos -en especial de los países más ricos- y sistemáticamente excluye a las poblaciones más vulnerables de los bonus de desarrollo.

O sea, al pensar que significa justicia social en el siglo XXI, es preciso considerar que el enfrentamiento al calentamiento global es condición necesaria para alcanzarla. Yendo más allá, es preciso comprender que las soluciones para el calentamiento global que no se organizan en torno de una mayor equidad y justicia no son verdaderas soluciones. La construcción de un enfrentamiento justo de la crisis debe ser a partir de una transición ecológica que oriente todos los frentes de acción en beneficio de la mayoría.

Así llegamos a nuestro tercer y último punto sobre la construcción de un programa de transición ecológico orientado para la clase trabajadora y capaz de construir mayoría social para su defensa. En primer lugar, es preciso dejar nitido que la transición no debe representar un programa de escasez para aquellos que siempre fueron excluidos de los hábitos de consumo. Es evidente que el debate al respecto de la supervivencia de nuestra especie en el planeta exige cambios profundos en patrones de comportamiento y en la configuración de los deseos. Sin embargo, no será imponiendo una carga aún mayor a los más pobres como haremos la transición. Por el contrario, será por medio de la garantía de las condiciones de vida digna para estos y la reducción de emisiones por arriba.

La principal frontera brasilera para la reducción de las emisiones de GEI es un ejemplo de esto: actualmente 44% de nuestras emisiones son consecuencia del desmonte de vegetación nativa, en especial en la Amazônia. Impedir el desmonte se logra justamente garantizando las condiciones jurídicas y económicas para que las poblaciones residentes en esas áreas puedan actuar a favor de la protección, al mismo tiempo que se cohibe y castiga de manera eficaz el desmonte ilegal conteniendo la expansión de la frontera agrícola. O sea, es por la garantía de la protección a las comunidades ribereñas, por las demarcación de tierras indígenas -y por la garantía de condiciones dignas de vida para todos- que haremos posible que la naturaleza valga más en pie que desmontada.

En segundo lugar, la transición ecológica exige un programa de inversiones robustas en infraestructura para que pueda ser llevada a cabo, como aprobó el gobierno de Biden. No sólo la transición energética, que plantea una necesidad menos apremiante en Brasil debido a nuestra fuerte participación en la matriz hídrica, sino la adopción de medidas para mitigar la crisis climática en las ciudades, la adaptación de vivienda, la construcción de medios de transporte menos contaminantes y la garantía de los medios para la producción y circulación de alimentos saludables son todos frentes de acción necesarios. La serie de planes de recuperación verde lanzados alrededor del mundo trae algunas pistas de los caminos por donde seguir.

Finalmente, este proceso también demanda una postura activa de producción de conocimiento para la creación de un nuevo patrón económico capaz de tornar el metabolismo de nuestra especie coherente con nuestros límites ambientales. Para esto será necesario no solo nuevos productos y procesos, sino también nuevas maneras de integrar conocimiento de pueblos tradiciones con la ciencia para que comprenda la naturaleza de otras maneras.

Estos elementos deben servir como bandera para la creación de mayorías sociales interesadas en la construcción de un programa de transición ecológica. Es solo por medio de la vinculación entre la pauta ambiental y la mejora de las condiciones de vida de la clase trabajadora que seremos capaces de frenar ese tren que hoy es ingobernable. Sin embargo, este seguirá ingobernable si dejamos que las soluciones vengan de la esfera privada y no pasen por la formación de coaliciones populares en pos de un futuro de abundancia común.

## Capítulo 3

# Mercado de trabajo en Brasil: Viejos y nuevos problemas, inmensos desafíos

**Regina Camargos  
Bárbara Vásquez  
Flávia Vinhaes  
Pietro Borsari**

La persistencia de un mercado de trabajo desestructurado está relacionada al modelo de desarrollo económico implementado en Brasil.<sup>13</sup> De 1930 a 1980, la política económica basada en la planificación estatal de largo plazo aliada al escenario internacional favoreció la inserción del país en la división internacional del trabajo. El cambio en el eje dinámico del capitalismo de Inglaterra hacia EE.UU. propició un espacio para que Brasil se industrialice. Sin embargo, esto ocurrió de forma muy concentrada en el eje sudeste-sur, lo que implicó el aumento de desigualdades regionales y limitó la distribución de los efectos positivos de la industrialización en la estructuración del mercado de trabajo.

A pesar de haber constituido, en ese periodo, una estructura industrial diversa y compleja, que buscaba la integración entre la industria de bienes de capital y de consumo, Brasil no consiguió acompañar los saltos tecnológicos ocurridos en los años 90 en sectores estratégicos, tanto como se ubicó de forma subordinada en la globalización productiva y financiera de finales del siglo XX. Así, el gran volumen de empleo industrial generado se concentró en segmentos de baja complejidad y poco intensivos en tecnología, como en el de bienes de consumo durables y no durables, siguiendo la estagnación de ganancias de productividad a partir de finales de la década del 80.

El resultado que se expresa tras el largo esfuerzo de avance de las fuerzas productivas en el país

---

13 Por mercado de trabajo desestructurado se entiende aquel que presenta persistentemente alta informalidad (trabajadores sin protección de la legislación laboral), alta rotatividad en la ocupación, acentuada diferencia de remuneración y condiciones de trabajo entre ocupaciones, sobre todo entre hombres y mujeres, negros y no negros, jóvenes y adultos, tasas de desocupación e inactividad crónicamente altas, bajos salarios y elevada participación de ocupaciones poco calificadas en el total de ocupados.

en el siglo XX es que la industrialización no fue capaz de absorber el sector mayoritario de mano de obra, cuyo excedente, hasta cierto punto, benefició la expansión de la industria al permitir una baja en los costos de la fuerza de trabajo. Además, una parte importante de los trabajadores ha sido históricamente privada del acceso a bienes de consumo manufacturados a causa de los bajos salarios, lo que revela la desigualdad social en el patrón producción-consumo de una industria orientada a atender la demanda del sector más privilegiado de la población. Como indicó Celso Furtado, ese patrón de desarrollo trae problemas sociales y desajustes económicos crónicos.

La baja estructura del mercado laboral brasilero también fue el resultado de la falta de reformas capitalistas clásicas como, por ejemplo, la reforma agraria. En ausencia de ésta, un amplio contingente poblacional migró del campo a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida y pasó a componer un inmenso excedente estructural de mano de obra que, en su mayoría, se insertó en ocupaciones informales en los espacios urbanos.

A partir de los gobiernos neoliberales de Collor y FHC, en la década del 90, la política industrial fue desmontada y la apertura comercial promovida, alcanzando duramente una parte de la industria que ya encontraba problemas de productividad. El sector de la industria que sobrevivió carecía de incentivos y financiamiento para su modernización, tornándose desfasada en relación a los nuevos patrones tecnológicos. El desmonte del sector productivo estatal en segmentos como telecomunicaciones, minería, energía eléctrica y acciones especiales, desde el comienzo de la década, también se asocia a la pérdida de dinamismo de la economía y al principio del proceso de desindustrialización.

La pérdida de dinamismo económico y la desindustrialización, por su parte, limitaron la generación de empleos y ocupaciones con mayor contenido técnico y mejores salarios. Se estima que un tercio de la población ocupada y compuesta por trabajadores que prestan servicios personales a los ricos y mega ricos, entre las cuales se encuentra ocupaciones de seguridad privada, empleadas y empleados domésticos de diferentes tipos, cuidadores de infancias y ancianos y prestadores de servicios personales en el mercado de bienes de lujo.

A largo plazo, los impactos en el mercado de trabajo del modelo de desarrollo implementado en el país fueron la oferta insuficiente de ocupaciones de calidad (en términos de calificación y remuneración), para la mayoría de la población; el reducido poder de consumo de los trabajadores; fuerte concentración de renta y riqueza; y baja participación de los salarios en la renta nacional.

Finalmente, ciertas características del mercado de trabajo brasilero, como la alta rotatividad y los bajos salarios, están relacionadas a la capacidad restringida de amplias parcelas del movimiento sindical para interferir en la regulación de las relaciones y condiciones de trabajo en las empresas. Esta restricción, por su parte, es fruto de la cultura autoritaria de las relaciones laborales heredada de la esclavitud y del colonialismo y de una estructura sindical que limitó la organización y movilización de la clase trabajadora brasilera.

De esta forma, hace por lo menos cuatro décadas -desde los años 80- un conjunto de dificultades y problemas de la fragilizada economía brasilera, asociado a condicionantes externos, restringió la continuidad del proceso de expansión de formalización de las relaciones laborales iniciado en la década de 1930, cuando la industrialización a gran escala se inició.

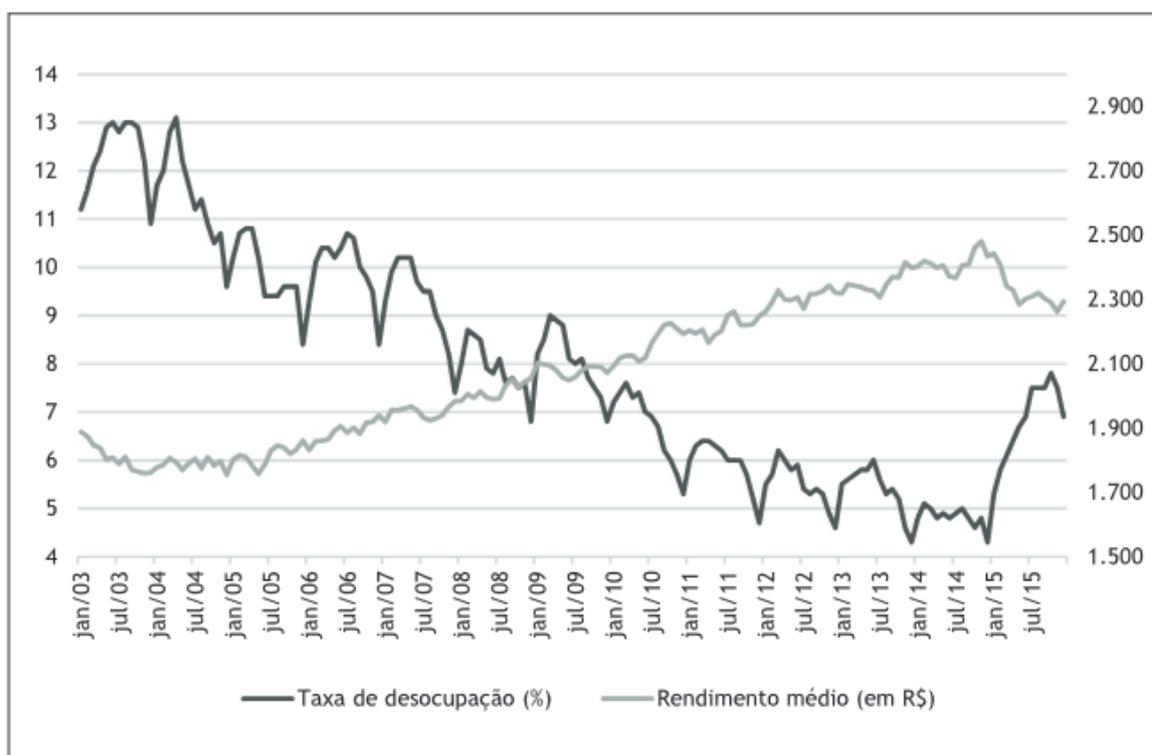
## **La clase trabajadora brasilera ya vivió días mejores**

Entre 2004 y 2014, el repunte del crecimiento económico, con políticas públicas de generación de empleo y renta, calificación de la mano de obra y fiscalización de las relaciones laborales permitieron una reducción drástica del desempleo (ver gráfico 1), aumento de la formalización y mejora de las condiciones de generales de vida de la clase trabajadora. La elección de gobiernos progresistas y popu-

lares a partir de 2003 interrumpió, en diversos aspectos, la continuidad de la agenda neoliberal. Esos gobiernos buscaron retomar el desarrollo económico con bases más soberanas y sustentables mediante la actuación firme del Estado. Además, se implementaron un conjunto de políticas públicas cuyos resultados se reflejaron en la reducción de las desigualdades y en la mejora de los indicadores sociales y del mercado de trabajo.

Entre esas políticas se destacan los programas de seguridad alimentaria y de transferencia de renta, como el programa Bolsa Familia, que llegó a representar 0,3% del PBI. A la población de tercera edad se le concedió jubilación de salario mínimo, incluso que hubieran contribuido integralmente durante el periodo previsto en la legislación jubilatoria. Para los informales fue creada la ley del Micro Emprendedor Individual (MEI), un régimen diferenciado de contribución fiscal y jubilatoria con alícuota única.

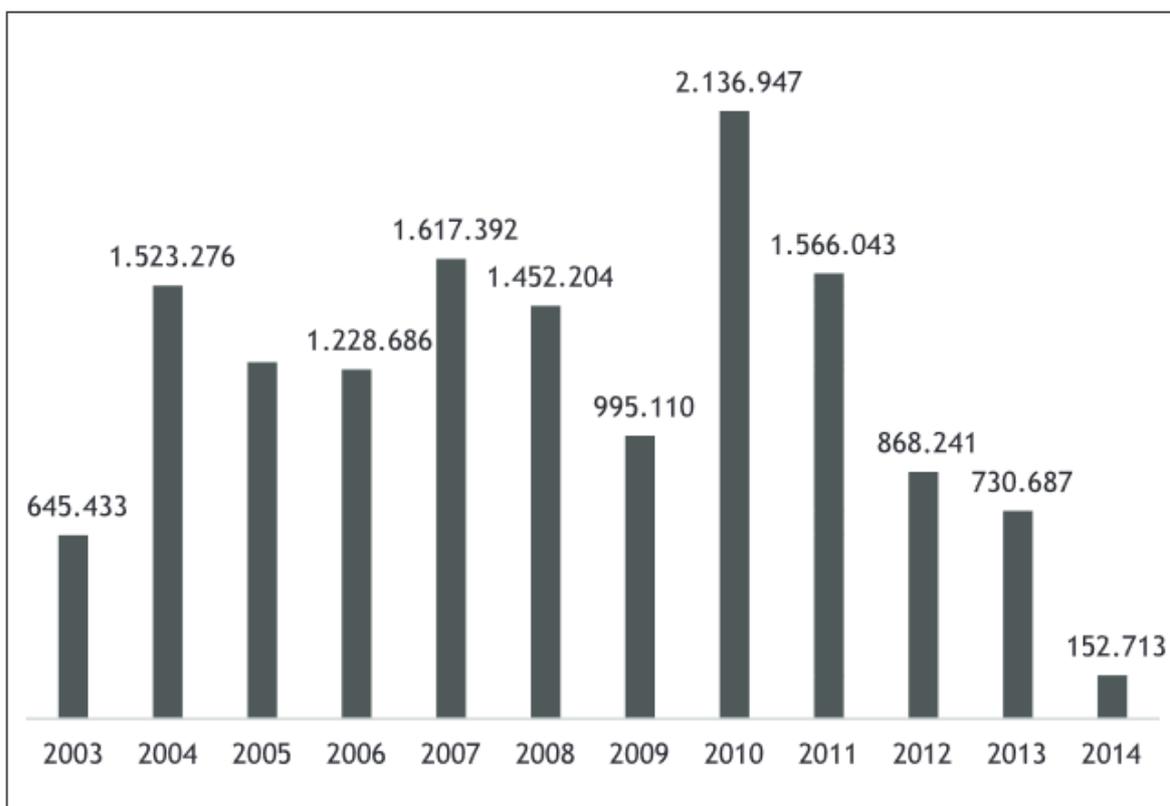
Gráfico 1. Tasa de desocupación y rendimiento medio del trabajo principal, 2003-2016



Fuente: Relevamiento mensual de empleo (IBGE), elaboración propia. Nota: población con 10 años o más.

El aumento del número de trabajadores con cartera asignada fue una marca importante del mercado de trabajo en este periodo. Al contrario de lo que argumentaban los economistas ortodoxos y los gobernantes en la década de 1990, el aumento de la formalización ocurrió sin que hubiese ninguna alteración significativa en la legislación laboral y fue acompañada por aumentos salariales. Este resultado positivo fue alcanzado con el retorno del crecimiento económico y la implementación de un conjunto de políticas públicas para la reducción de las desigualdades sociales. El gráfico 2 muestra la evolución del saldo anual de empleos formales en el país entre 2003 y 2014, a partir de los datos del Registro General de Empleados y Desempleados (CAGED, por sus siglas en portugués).

Gráfico 2. Saldo anual de empleo formal, 2003-2014



Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), CAGED, IPEADATA, elaboración propia. Nota: el saldo se refiere a la diferencia entre el total de admisiones y despidos de empleados bajo el régimen de Consolidación de las Leyes de Trabajo (CLT).

La política de valorización real del salario mínimo cumplió un papel fundamental para mejorar el poder adquisitivo de una amplia parcela de la clase trabajadora en el mercado de trabajo formal e informal, de pequeños empleados y de los inactivos. Por tratarse de una economía de bajos salarios y rendimientos, la política del salario mínimo impactó decisivamente en la masa salarial, junto con la fuerte reducción del desempleo. La política de valorización del salario mínimo también permitió la elevación de los pisos salariales de diversas categorías de trabajadores al funcionar como una especie de farol de los rendimientos en el mercado formal de trabajo. Además, esa política mejoró mucho las condiciones de vida de millones de jubilados y demás beneficiarios de previsión social. El gráfico 3 muestra la evolución real del salario mínimo en el periodo.

Gráfico 3. Salario mínimo real, 2003-2015(R\$ de octubre de 2022)



Fuente: IPEADATA, elaboración propia.

Este conjunto de políticas económicas propició el aumento de la masa salarial y del poder de compra de los trabajadores y de sus familias, elevando la demanda agregada y, con eso, estimulando las inversiones empresariales. No obstante, esa mejora en las condiciones de vida de los trabajadores no fue suficiente para modificar algunas de las características estructurales del mercado de trabajo brasileiro. La alta rotatividad persistió y provocó, en buena parte, la diseminación de la tercerización; una parte importante de los empleos, aunque con registro formal, fue creada en segmentos económicos menos complejos y con menor exigencia de calificación; la informalidad se mantuvo elevada -en torno al 40% de la población ocupada-, a pesar de haber llegado a uno de sus niveles más bajos; y el rendimiento medio del trabajo se mantuvo en un nivel muy próximo al salario mínimo, incluso con el aumento del poder de compra que se elevó en razón de los reajustes reales de su valor.

La persistencia de estas características del mercado de trabajo, incluso en un contexto favorable, puede ser explicada, entre otros factores, por las modificaciones ocurridas en la estructura productiva de la economía brasileira en las últimas tres décadas, en particular la desindustrialización precoz; la limitada incorporación de innovaciones productivas con mayor contenido tecnológico; la expansión del sector de servicios con base en actividades de baja productividad; y la creciente importancia relativa de la agroindustria y de la industria extractiva mineral en el desempeño de la economía. Estas modificaciones comprometieron el dinamismo de la economía brasileira, condicionandola al desempeño de sectores que dependen fuertemente del comportamiento del mercado externo.

La crisis mundial de 2008-2009 evidenció la necesidad de promover cambios estructurales en la economía del país, entre estos, la reindustrialización, la ampliación de inversiones del Estado en infraestructura, el control de cuenta de capitales para reducir la vulnerabilidad financiera externa vinculada a la volatilidad de la tasa de cambio y la reducción de la tasa de interés para estimular las inversiones privadas. Sin estos cambios, el país no conseguiría resolver los problemas del mercado laboral y, consecuentemente, reducir la pobreza, las desigualdades sociales y aumentar el poder de compra de la mayoría de la población.

En el segundo gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva y en el gobierno de la ex presidenta Dilma Rousseff algunos cambios fueron en este sentido, como la orientación de crédito de largo plazo

productivo del Banco Nacionales de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que destinó grandes inversiones estatales a sectores estratégicos como petróleo, gas e infraestructura, y la breve reducción de la Selic inducida por la actuación de los bancos públicos. Sin embargo, las complicaciones políticas y económicas se mostraron más profundas de lo que parecían, dando como resultado el golpe de 2016 y las subsiguientes derrotas de la clase trabajadora.

El golpe de 2016: agenda neoliberal y profundización de la desestructuración del mercado de trabajo

La crisis política desencadenada tras las elecciones de 2014 y las consecuencias devastadoras de la Operación Lava Jato para la economía inviabilizaron la estrategia diseñada en los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff. Es ilustrativo el análisis de los impactos económicos de la Operación Lava Jato.

En 2021, el Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (DIESSE), realizó un amplio estudio sobre los impactos económicos del Lava Jato.<sup>14</sup> De acuerdo con este órgano, el desmonte de las empresas afectadas resultó en: (i) R\$ 172,2 mil millones dejaron de invertirse en el país; (ii) R\$ 4,4 millones de puestos de trabajo perdidos; (iii) R\$ 47,4 mil millones en impuestos dejaron de ser recaudados entre 2014 y 2017.

Desde 2015, la política económica persiguió un ajuste fiscal draconiano que fue agravado con el golpe y la subsecuente aprobación de la primer gran reforma liberalizante del período, llamado “Techo de gastos”, que comprometió duramente la inversión pública en políticas sociales e infraestructura que fueron el núcleo del modelo desarrollo del país en el periodo 1930-1980 y durante los gobiernos democrático-populares en el periodo 2003-2014.

La profunda recesión de 2015-2016 prácticamente anuló las victorias alcanzadas en el mercado de trabajo en una década (2004-2014), en nivel de empleo y formalización.

En 2017, la aprobación de la reforma laboral, al contrario de lo que decían sus defensores, en nada contribuyó para generar empleos y reducir la informalidad, entretanto, estimuló contrataciones formales más inestables y precarias.

Sin estímulos consistentes con la recuperación económica, la frágil retomada de la ocupación entre 2017 y 2019 ocurrió mediante la expansión de la informalidad y de la subocupación. Como resultado, el rendimiento real medio de los ocupados formales e informales tuvo una notoria caída.

Hacia finales de 2019, la reforma jubilatoria consolidó un escenario desolador para el mercado de trabajo. Al dificultar el acceso a jubilaciones y rebajar los beneficios, esa reforma desestimuló la contratación formal, especialmente entre jóvenes trabajadores. El empleo formal y las jubilaciones dejaron de ser aspiraciones del trabajador y dieron lugar a formas más precarias como parte de un falso emprendedurismo. Para los empleadores, los costos de las contrataciones disminuyen, sin que a esto se corresponda un aumento de vínculos formales, como se propagandó por los idealizadores de las reformas liberalizantes.

Los sistemas de previsión y de relaciones laborales modificados por las reformas de 2017 y 2019 se originaron de las grandes transformaciones socioeconómicas ocurridas en el país desde la década de 1930 y culminaron en la Constitución Federal de 1988. Incluso aunque nunca se haya alcanzado la totalidad de la fuerza de trabajo, garantizaron la protección pública básica a millones de trabajadores y asegurados. Sin embargo, las reformas recientes transfirieron al mercado un importante sector de la regulación de las condiciones de trabajo y dificultan sustancialmente el acceso de la población a los derechos laborales y previsionales.

---

14 Ampliado en: “Ciclo de debates en el Instituto Lula: Lava Jato: crimen, devastación económica y persecución política”.

Los indicadores del mercado de trabajo antes de la pandemia ya mostraban una situación muy preocupante. El CAGED, divulgado a finales de enero de 2020, mostró una tímida recuperación del mercado de trabajo en 2019, con la creación de 644 mil puestos de trabajo y un crecimiento de 1,68% en relación a 2018. Se observó, sin embargo, un deterioro en la calidad de los puestos de trabajo generados que se concentraban en sectores y subsectores que exigen menor calificación. Además, se comprobó una caída en la remuneración media de los puestos de trabajo en 2018 y 2019.

Los datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios Continua (PNADC), mostraron que, en 2019, 41,1% de la población ocupada (38,4 millones de personas), estaban en la informalidad. La encuesta registró, en aquel año, 11,6 millones de trabajadores asalariados sin registro formal en el sector privado (excepto empleados domésticos), contingente que creció 4% en relación a 2018. De un total de 1,8 millones de nuevos puestos creados en 2019, 446 mil fueron puestos asalariados sin formalidad. La expansión del trabajo informal respondió por el incremento de 2,5% de la masa de rendimientos del trabajo en 2019.

El Índice de Condición de Trabajo (ICT), calculado por el DIESSE, relativo a los segundo y tercer trimestres de 2019, mostró peores condiciones en el mercado laboral, aunque haya ocurrido una reducción en las tasas de desocupación. Según el órgano, ese resultado se debe al aumento de la ocupación precaria, sobre todo de trabajo informal por cuenta propia, a la caída del rendimiento medio real por hora y al aumento de la desigualdad en la renta.

El periodo subsiguiente está marcado por la llegada del COVID-19 a Brasil, en marzo de 2020. En aquel momento, la tasa de desempleo que giraba en torno del 12,2%, pasó al 14,6% durante el trimestre comprendido entre julio y septiembre de ese año. La necesidad de distanciamiento social dificultó enormemente la búsqueda de empleo y amplió el contingente de personas excluidas de la fuerza de trabajo. Por esa razón, el nivel de ocupación se tornó muy importante en los análisis de mercado laboral, esto es, la proporción de los ocupados en relación a la población económicamente activa, que cayó de 53,5% en el 1° trimestre de 2020 a 47,1% en el 3° trimestre, el menor porcentaje registrado históricamente por la PNADC.

En el tercer trimestre de 2020, la población desocupada alcanzó 9,7 millones de personas, siendo la mayoría compuesta por mujeres, negros y mestizos, o sea, la pandemia acentuó las desigualdades históricas raciales y de género del mercado laboral brasileiro. En lo que refiere a población económicamente inactiva -que dejó de buscar trabajo por diversas razones, entre ellas, la necesidad de distanciamiento social impuesta por la pandemia- el contingente llegó a 5,8 millones de personas, que, sumado a los desempleados, totalizó casi 20 millones de personas. El sector de servicios respondió por el mayor número de despidos (4,3 millones), siendo 22,6% referentes a ocupaciones de servicios domésticos.

Más tarde, la atenuación de la pandemia propició la recuperación del empleo, que se dio en gran medida por medio de trabajos por cuenta propia. El número de trabajadores en esa condición retornó al nivel pre-pandemia en el 1° trimestre de 2021, habiendo crecido 6,6% en relación al mismo periodo del año anterior. Sin embargo, de acuerdo con el DIESSE,[3] el rendimiento medio de los trabajadores por cuenta propia que iniciaron sus actividades tras la pandemia equivalía al 69,1% de lo recibido por aquellos que estaban en esa condición de ocupación hace dos años o más, según datos del PNADC del 4° trimestre de 2021. El rendimiento medio de estos últimos era de R\$ 2074, mientras que el de los que comenzaron a trabajar después de la pandemia era de R\$ 1434. Entre la población negra la situación de los rendimientos es todavía peor, pero tanto para los que iniciaron trabajo por cuenta propia después de la pandemia como para los que ya trabajaban en esa condición, conforme se puede observar en la tabla 1.

Además, la mayoría de los trabajadores por cuenta propia tras la pandemia (74,2%) no tenía CNPJ. Entre los que trabajaban por cuenta propia antes de la pandemia, 58,3% tenían CNPJ. De acuerdo con el DIESSE, la menor proporción de trabajadores por cuenta propia sin CNPJ después

de la pandemia puede ser atribuida a la mayor incertidumbre sobre las perspectivas de continuidad de su actividad y a la preocupación con el endeudamiento debido a la regularización de sus situaciones.

Entre los cuentapropistas cuyas actividades comenzaron después de la pandemia, apenas 7,9% tributan en la previsión social mientras que 14,9% de los trabajadores que estaban en esa condición tributaban. Este hecho puede estar relacionado con la baja remuneración percibida por los trabajadores, lo que dificulta el pago de la contribución. El contingente de trabajadores por cuenta propia que contribuye a la previsión social también comprende a los Microemprendedores individuales (MEI) que consiguen tener alguna protección social, como seguro de riesgo de trabajo, licencia por maternidad, entre otros, además de registrar meses de tributo para la jubilación en caso que la contribución sea interrumpida.

Tabla 1. Rendimiento medio de los trabajadores por cuenta propia, según tiempo en el trabajo (en R\$ 2021).

<i>Sexo, color/raza</i>	<i>Hace 2 años o más</i>	<i>Hasta 2 años</i>	<i>Proporción entre los que tienen hasta 2 años en relación con los que tienen 2 años o más (en %)</i>
<i>Hombre no negro</i>	2864	1924	67,2
<i>Hombre negro</i>	1671	1362	81,5
<i>Mujer no negra</i>	2368	1518	64,1
<i>Mujer negra</i>	1242	994	80
<i>Total</i>	2074	1434	69,1

En relación al tipo de ocupación, los trabajadores por cuenta propia que iniciaron sus actividades después de la pandemia estaban insertos en actividades de menor calificación en comparación a los que estaban en esa condición anteriormente. La mayoría de los cuentapropistas más recientes trabajan en actividades menos calificadas del sector de servicios, como vendedores en comercio, operadores de instalaciones y máquinas y montadores entre otras ocupaciones simples. Se destacan, entre estos, los conductores de automóviles, taxis y camionetas. De acuerdo con el DIESSE, del total de 1 millón de trabajadores por cuenta propia en esa ocupación, cerca del 35% comenzaron a trabajar entre 2020 y 2021. De ese total, 501 mil eran conductores de motocicletas y cerca del 40% estaban hace menos de dos años en esa ocupación.

En suma, el trabajo por cuenta propia ha sido una forma precaria e inestable de recuperación de la ocupación tras el repliegue de la pandemia, pues está relacionado a actividades de baja calificación, mal remuneradas y sin protección laboral y de previsión social.

## **La regulación del trabajo en las plataformas digitales: visiones en disputa**

El escenario desolador del mercado de trabajo brasileiro en la actualidad resulta de la combinación de factores coyunturales, como el retorno en 2016 de la matriz neoliberal a la conducción política económica y los efectos socioeconómicos de la pandemia, y factores estructurales, como la profundización del proceso de desindustrialización. A esos factores se agregan las transformaciones en curso en el capitalismo desde el final de la primera década del siglo XXI, entre ellas, la diseminación de las llamadas empresas de plataforma.

En el país, existen empresas de plataforma que actúan en diversos sectores de la actividad económica como el turismo y la hotelería, servicios de salud y cuidados personales, limpieza y conservación, y también, en segmentos más especializados del mercado de trabajo como consultorías, productos y servicios financieros, enseñanza de idiomas, tecnología e información. Sin embargo, las estadísticas disponibles sobre la ocupación en esas empresas, como se verá más adelante, muestran que la mayoría de los ocupados actúa en sectores de transporte de pasajeros y entrega de mercaderías.

Desde la crisis productiva del periodo 2015-2016, que causó un fuerte aumento en las tasas de desempleo y, sobre todo la pandemia de COVID-19, se observa un crecimiento constante de esas empresas y de la mano de obra ocupada en sus actividades. En realidad, después de la crisis global del capitalismo en 2008-2009, se asistió a la expansión de empresas de plataforma en todo el mundo y del contingente de personas que trabajan en estas.

Si, por un lado, el trabajo en esas empresas representa la única fuente de renta para millones de personas en el contexto de la larga estagnación económica causada por la crisis de 2008-2009, por otro, son cada vez más evidentes los impactos negativos de este tipo de ocupación, entre ellos, la caída de la renta de los trabajadores e de la recaudación fiscal y previsional, el empeoramiento de las condiciones de trabajo, el aumento extensivo e intensivo de las jornadas de trabajo y, en razón de esto, el aumento de enfermedades y accidentes de quienes trabajan en estas plataformas.

En general, esas empresas declaran que pertenecen al sector de tecnología y que su finalidad económica es solamente conectar consumidores y usuarios a otras empresas que producen los bienes y servicios demandados. Por lo tanto, los trabajadores son designados como colaboradores, autónomos y hasta emprendedores, y no como empleados. Según estas empresas, se trata apenas de relaciones comerciales, regidas por contratos de adhesión y términos de uso entre usuarios. Siendo así, estas empresas se corren de la obligación de observar y cumplir los derechos previstos en la legislación laboral de cada país.

La actuación de estas empresas, al margen de cualquier legislación previsional y laboral representa, en primer lugar, un grave e intenso retroceso social, incluso en países donde estas legislaciones son fuertes desde hace mucho tiempo. Estos mecanismos totalmente desregulados amenazan el acceso a los derechos laborales, tanto como el financiamiento de las políticas públicas destinadas a la provisión de servicios y equipamientos al conjunto de la clase trabajadora. Frente a esto, sindicatos, partidos políticos, parlamentarios y órganos del poder judicial de diversos países han cuestionado la real naturaleza de las empresas de plataforma y de la relación que mantiene con los trabajadores ocupados en sus actividades, siendo, sin embargo, una relación político-jurídica-económica en disputa en todo el mundo.

Basado en los datos del último trimestre de 2021 de la PNADC, Goés et al. (2022), investigaron el perfil de las personas ocupadas en actividades de transporte de pasajeros y entrega de mercaderías y estimaron que 945 mil trabajadores estaban ocupados como conductores de aplicaciones y taxistas, 322 mil eran entregadores de pedidos que utilizan motocicletas, mientras que 55 mil realizaban entregas por otros medios de transporte como bicicletas o automóvil. Se tomamos esos tres grupos como un proxy del número de trabajadores que actúa en los segmentos de transporte de pasajeros y entrega de pedidos por aplicación, ese contingente se aproximó a 1,3 millones de personas en el país, incluso con un contingente de taxistas y deliverys no trabajen vinculados a aplicaciones, al menos de forma directa.

En cuanto al perfil socioeconómico, los conductores de aplicación y taxistas presentaban los mayores rendimientos, con una renta media mensual estimada en R\$ 1,9 mil, descontados sus costos operativos (combustible, tasas diversas, mantenimiento, etc.). Ese rendimiento fue menor que en el periodo pre-pandemia, hecho que también es observado entre otras categorías de trabajadores vinculados a aplicaciones, pero presentaba un movimiento de recuperación. En cuanto a la jornada de trabajo media de todas las ocupaciones fue de 39 horas semanales en 2021, la jornada de conductores

fue estimada en 41,4 horas para el mismo periodo.

En relación con las características sociodemográficas, los hombres fueron la amplia mayoría en todas las actividades analizadas y representan más de 90% del total de trabajadores. En relación con la faja etaria, 45,8% de los conductores de aplicación y taxistas tenían menos de 40 años y el 57% eran negros o mestizos. La distribución apuntó que 51,4% de los conductores y taxistas y 58,7% de los deliverys que utilizaban motocicleta residían en la región sudeste.

Manzano y Krein (2022), por su parte, estiman que existían 858 mil trabajadores actuando como conductores en plataformas de transporte de pasajeros en el país, en el trimestre móvil comprendido entre junio y agosto de 2021. De ese total 485 mil estaban vinculados a la empresa Uber y 402 mil a la empresa 99 Taxi. En el segmento de entregas, en el mismo periodo, los autores estimaron 299 mil trabajadores, de los cuales 102 mil corresponden a la plataforma IFood y 41 mil a Rappi. La estimativa total es de 1,1 millón de trabajadores actuando como conductores y delivery vinculados a empresas de plataforma en el periodo.

El contingente de trabajadores en plataforma de entregas y transporte de pasajeros estipulado por Manzano y Krein (2022) es menor del que los presentados por PNADC del último trimestre de 2021 (1,3 millones), ya que los autores se basaron en las informaciones de la empresa Similarweb, especializada en medir el tráfico y engagement en sitios web y aplicaciones. Según los autores, “[...] se trata de una empresa contratada por diversas plataformas digitales como forma de localizarse en el mercado y observa el desempeño de las plataformas competidoras” (Manzano y Krein, 2022, p. 66). Así, aunque los números recopilados por los autores se aproximen a los del PNADC, esta no permite analizar por separado trabajadores tradicionales de trabajadores de plataforma en cada una de las ocupaciones, lo que puede generar un doble conteo del contingente involucrado en este tipo de ocupación.

La reciente diseminación de trabajo de plataformas digitales ha suscitado un intenso debate en los medios jurídicos y académicos sobre la naturaleza de su relación, colocando la necesidad de establecer algunos parámetros elementales de regulación, con vista en las condiciones precarias enfrentadas por los trabajadores. En Brasil, hasta agosto de 2021, el Tribunal Superior de Trabajo (TST), se había manifestado sobre la naturaleza del trabajo de plataformas en cuatro ocasiones. El TST analizó procesos relacionados con las actividades del transporte de pasajeros y se posicionó contrariamente a la existencia, entre las empresas y los conductores, de los cuatro elementos de la legislación laboral que caracterizan la relación de empleo -personalidad, no eventualidad, onerosidad y subordinación. Por lo tanto, el TST negó el reconocimiento del vínculo laboral.

La no eventualidad fue justificada por no existir obligación contractual de frecuencia determinada o mínima, pues las interrupciones de la prestación de servicios en el periodo que el conductor está offline justificarían la inexistencia del vínculo laboral. La ‘naturaleza autónoma’ del trabajo de los conductores estaría anclada, según el tribunal, en el hecho de que el trabajador es propietario del móvil y de afrontar los costes de mantenimiento. En relación a la subordinación, el TST alegó inexistencia de órdenes directas entre plataformas y conductores en relación a aspectos de la rutina de trabajo como horario, fiscalización, y disciplina.

Según Freitas y Kalil (2021),

[...] las cuatro decisiones del TST rehúyen a la tendencia de las cortes superiores (o de otros países), ignorando la materialidad de la operación de la actividad económica vía plataforma y confundiendo el instrumento (plataforma) con el sujeto de la relación (la empresa prestadora de servicios de un sector tradicional de la economía) (p.10).

En la visión de los autores,

[...] por medio de la programación algorítmica -determinada por la empresa- ocurre la distribución de actividades entre los trabajadores, la fijación del valor de trabajo, la indicación del

tiempo para la realización de las tareas, la duración de las pausas, la evaluación de los trabajadores, la aplicación de sanciones, entre otras (Idem, p.9).

Concluyen que “la incompreensión sobre la fuerza mandataria de un algoritmo es uno de los principales limitantes que se identifican para que los juzgados brasileros puedan reconocer vínculos laborales” (Idem, p. 11).

El poder legislativo se manifestó recientemente sobre la regulación del trabajo en empresas de plataforma en el país y la aplicabilidad de Ley de Contrato de Trabajo a la relación entre estas y sus trabajadores. Uno de los proyectos de ley (PL) que se está tramitando en la Cámara de Diputados, de autoría de la diputada Tábata Amaral, del PSB-SP[4], crea un nuevo régimen de trabajo llamado “trabajo a demanda”. En esta propuesta el trabajador de plataformas sería caracterizado como un prestador de servicios y no como un empleado regular, siendo equiparado jurídicamente a un trabajador autónomo (como persona jurídica, microempresario). El proyecto de la diputada propone que el nuevo régimen de trabajo sea regulado por el poder público, sin embargo, de forma muy específica, contiene algunas ambigüedades e imprecisiones, pues algunos artículos parecen ‘adaptaciones’ de normas de la CLT y de la Constitución Federal, aunque se afirma que los dispositivos de la CLT no se aplican al trabajo de plataformas. Ese PL es una versión empeorada de la ley 1.467/2017 (“reforma laboral”), porque a pesar de extender algunos dispositivos de la legislación laboral y previsional a los trabajadores en las empresas de plataforma, lo hace sobre una serie de condicionantes que no garantizan la adecuada protección social a estos.

El posicionamiento de la Justicia Laboral sobre la naturaleza del trabajo en esas empresas, hasta entonces desfavorable al reconocimiento del vínculo, tuvo un reciente y sensible cambio de rumbo. En abril de 2022, la 3ra cohorte del TST analizó un proceso movilizado por un ex conductor de Río de Janeiro contra Uber de Brasil después que la empresa borrara su registro de la plataforma. En ese proceso, el trabajador requirió vínculo laboral con Uber, pero el juicio en Primera Instancia (Tribunal Regional de Trabajo-RJ) dictó sentencia desfavorable contra el conductor. El proceso fue llevado al TST, cuyo relator fue el ministro Mauricio Godinho Delgado, conocido por sus posiciones progresistas en defensa de los derechos laborales. En su voto, el ministro argumenta que en la relación entre Uber y el ex conductor había, de forma clara, presencia de los elementos que caracterizan la relación laboral, esto es, personalidad, onerosidad, no eventualidad y subordinación, lo que llevó a reconocer el vínculo laboral entre las partes y determinar el retorno del proceso a la Órbita de Trabajo de origen para evaluación de otras demandas del trabajador, tales como pago en debidas cuotas rescisorias. El ministro también argumentó que, mientras no haya regulación específica sobre el trabajo de plataformas, deben ser aplicadas las normas de la CLT y de la Constitución Federal sobre las relaciones de trabajo, prevaleciendo el entendimiento sobre la presencia de los elementos que caracterizan la relación laboral entre los trabajadores y esas empresas.

## Consideraciones finales

Uno de los aspectos más importantes del Estado de Bienestar constituido en la segunda posguerra fue el compromiso con el mantenimiento de los niveles de crecimiento de la economía y del empleo y la estructuración de sistemas de protección social que aseguraron un nivel de vida adecuado a la mayoría de la población. En el campo laboral, ese compromiso se concretó en el círculo virtuoso entre crecimiento económico, incorporación a los salarios de las ganancias de productividad y crecimiento del consumo de masas. Durante el Estado de Bienestar Social, el trabajo asalariado fue el elemento central de la sociabilidad capitalista. Ese arreglo fue cuestionado por la orden neoliberal a partir de la década de 1970. El poder regulatorio de los sindicatos fue considerado perjudicial a la competitividad económica por elevar los costos de la fuerza de trabajo e imponer límites a la explotación del trabajo asalariado. La adopción de políticas fiscales y monetarias restrictivas llevó a la reducción de las tasas de

crecimiento y al aumento del desempleo.

En Brasil, la regulación del trabajo tuvo inicio en la década de 1930 y está inserta en las grandes transformaciones que ocurrieron a nivel del Estado, de la economía y de la sociedad. Hasta recientemente, se fortaleció en el país un modelo de regulación de las relaciones laborales fuertemente basadas en la intervención del Estado, en el cual la ley determinaba los parámetros mínimos de las condiciones de trabajo.

La regulación laboral fue fundamental para estructurar una parcela de la clase trabajadora urbana vinculada a los sectores más dinámicos del capitalismo nacional y a las regiones más desarrolladas del país, incorporándola al mercado de bienes y servicios favoreciendo su organización sindical, aunque jamás haya alcanzado la totalidad de la fuerza de trabajo. Esa laguna, característica del subdesarrollo, crea y reproduce la pobreza y la desigualdad y profundiza la heterogeneidad estructural del mercado laboral.

El patrón de desarrollo capitalista en vigor desde la década de 1990 se caracterizó por la inserción pasiva y subordinada del país en el proceso de globalización productiva y financiera. Las consecuencias fueron, entre otras, la reducción de la participación de la industria del PBI y la ruptura de las cadenas productivas que restringen el dinamismo económico y la creación de empleos de mejor calidad. Ese proceso, asociado a la caída drástica de la actividad económica desde 2015, agravó las condiciones del mercado de trabajo, resultando en el aumento de ocupaciones precarias, de baja calificación y al margen de la protección laboral y previsional. En consecuencia, se observa un crecimiento de la pobreza y de la desigualdad.

Con todas las tensiones, retrocesos y ambigüedades, el periodo abierto por la redemocratización, por la promesa de construcción de un Estado de Bienestar con la Constitución de 1988 y por la estabilización de la economía trajo innumerables conquistas sociales al país. Sin embargo, la derrota del experimento desarrollista y el reciente retorno del orden neoliberal (que nunca estuvo totalmente al margen), concretizado en las reformas laborales y jubilatorias y la imposición del “Techo de Gastos” (selectivo!), restablecieron un patrón de desarrollo capitalista explotador y excluyente.

La primer tarea de un nuevo gobierno democrático y popular debe ser romper con las amarras de las políticas económicas ortodoxas y “austeridades”, pues son obvios sus efectos nefastos sobre el mercado laboral y las condiciones de vida de la clase trabajadora, siendo, por lo tanto, hasta incluso llamado de “trípode macroeconómico”, que orienta la política macroeconómica, pasible de severas críticas. Entre los objetivos prioritarios del nuevo gobierno debe estar la reestructuración del mercado de trabajo mediante la reducción del desempleo y del subempleo; la educación, calificación y recalificación profesional de los trabajadores y trabajadoras; la recomposición, en nuevas bases, de la regulación laboral de modo de abarcar toda y cualquier forma de trabajo; el fortalecimiento de los sindicatos y de la negociación colectiva; el estímulo y la formalización de las relaciones laborales en las pequeñas y medianas empresas por medio de la oferta de crédito productivo en condiciones más benéficas que las practicadas por el mercado financiero; y la implantación de un programa de Salario Básico en vistas a la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales.

## Referencias

ALMEIDA, P. F. & KALIL, R. B. Uma visão comparada de decisões sobre o vínculo jurídico dos trabalhadores via plataformas digitais: EUA (Califórnia), Espanha, Uruguai e Brasil. *Revista Ciências do Trabalho*, n.o 20, out. 2021.

GÓES, G.; FIRMINO, A. & MARTINS, F. Painel da GIG Economy no setor de transportes do Brasil: quem, onde, quantos e quanto ganham.. *Carta de Conjuntura*, n.o 55, Nota de Conjuntura 14,. Rio de Janeiro: IPEA, 2.o trimestre de 2022.

MANZANO, M. & KREIN, A. Dimensões do trabalho por plataformas digitais no Brasil. In: Machado, S. & Zanoni, A. P. (orgs.). *O trabalho controlado por plataformas digitais: dimensões, perfis e direitos*. Curitiba: UFPR – Clínica Direito do Trabalho, 2022, 362p.

## Capítulo 4

# Protección social en Brasil: avances, límites y posibilidades

**Ana Luíza Matos de Oliveira**  
**Ana Paula Guidolin**  
**Jorge Abrahão de Castro**

Las políticas sociales destinadas a la protección y a la promoción social, en cada momento histórico, reflejan los resultados de las luchas políticas que se dieron al interior de la sociedad y del Estado. Por un lado, las clases trabajadoras y los movimientos sociales en la defensa de sus intereses por mayor distribución de renta y riqueza y mejores condiciones de vida para la mayoría de la población y, por otra, las clases capitalistas en la defensa de mayor renta y riqueza para sí mismos. Este juego de poder e intereses divergentes es lo que dará la dimensión de los derechos sociales a ser asegurados, el reconocimiento de necesidades, contingencias, riesgos sociales e igualdades deseables y determinará el gasto público a ser involucrado en la política social, lo que puede afectar la situación social de los individuos, de las familias y de los grupos sociales, induciendo o no mejoras en las condiciones de vida de la población, y, dependiendo de su tamaño, alterando la economía y el propio nivel de democracia alcanzado.

Con relación a esas consideraciones iniciales es importante analizar las políticas sociales brasileñas a lo largo del tiempo para entender el momento actual, cuando esa política se ve en dificultades en el mundo, y, todavía más en Brasil, que enfrenta una situación de radicalización y rupturas severas, una intensa desestructuración económica y un agravamiento de las condiciones de vida de la población, que puede comprometer las políticas sociales desarrolladas hasta ahora. Además, es relevante enfocarse en entender uno de los elementos clave de las políticas sociales, que es el sistema de protección social, y analizar avances, retrocesos, límites y posibilidades de futuro y desafíos para el país.

A partir de esto y en el ámbito del Grupo de Acompañamiento de Temas Especiales (GATE), que tiene el desafío de pensar temas estratégicos para Brasil, este texto fue estructurado en tres partes. En la primera se procura realizar una breve discusión sobre las políticas sociales y demarcar algunos conceptos que serán útiles en el análisis histórico. En la segunda, se hace la descripción y análisis de la evolución histórica de las políticas de protección social, detalladas en tres políticas específicas: previsión social, salud y asistencia. Por último, en las consideraciones finales se realiza una síntesis de las políticas y un análisis general del movimiento de protección social y sus perspectivas futuras.

## La protección social en las políticas sociales

Las políticas sociales tienen aspectos dinámicos en su evolución histórica y tales procesos constituyen, en cada país, sistemas de protección y promoción social con mayor o menor alcance e intensidad. Esos sistemas, en su forma más avanzada, buscan estar en consonancia con los derechos<sup>15</sup> sociales y con otras situaciones no incluidas en esos derechos que dicen al respecto de las contingencias, necesidades sociales y riesgos que afectan varios componentes de las condiciones de vida de la población, hasta incluso los relacionados con la pobreza y la desigualdad.

Para eso, la política social está compuesta por un conjunto de programas y acciones de Estado, que se manifiestan en oferta de bienes y servicios, transferencias de renta y regulación de elementos del mercado. Además, se observa que en la mayoría de los países la oferta de bienes y servicios similares a los referidos por el Estado son provistos en el mercado mediante entidades privadas, ya sean lucrativas o no, en dimensión e intensidad variadas.

En el sistema de protección social se agrupan las políticas que pueden ser de seguro social<sup>16</sup> y/o de seguridad social<sup>17</sup>, destinadas a asegurar derechos y necesidades y a reducir los riesgos y las vulnerabilidades a las que cualquier individuo está expuesto en una sociedad de mercado, tal como el de no poder proveer su sustento y el de su familia por medio del trabajo, sea por vejez, muerte, enfermedad o desempleo. Este sistema engloba los diferentes programas y acciones estatales de previsión social (jubilaciones, pensiones y ayudas), salud y asistencia social y puede envolver también políticas pasivas del área de trabajo, como el seguro de desempleo.

La resultante de esas acciones de protección social de cada país genera una determinada solidaridad social que está condicionada directamente a la forma, al tamaño y a la calidad del sistema de garantía de renta y de la garantía de la oferta de bienes y servicios sociales, que buscan fortalecer la protección social de los individuos, de las familias y de los grupos sociales cuando estos se encuentran con una serie de riesgos que los colocan en situación de vulnerabilidad. La magnitud de la solidaridad social está directamente asociada a los tipos y a la calidad de las acciones y políticas públicas previstas implementadas por el Estado. En cuanto más acciones políticas haya que busquen garantizar derechos de seguridad social, mayor es el grado de solidaridad del sistema.

En el sistema de promoción social, se agrupan políticas que, a partir de determinados instrumentos, pretenden garantizar a los ciudadanos oportunidades y resultados más amplios y más equitativos de acceso a los recursos y beneficios conquistados por la sociedad en su recorrido histórico. Tales

---

15 De acuerdo con Chauí (2020, p. 45), “Un derecho, sin embargo, al contrario de necesidades, carencias e intereses, no son particulares y específicos, sino en general y universal, ya sea porque es válido para todos los individuos, grupos y clases sociales, ya sea porque es universalmente reconocido como válido para un grupo social (como es el caso de las llamadas “minorías”). Ya bien, esto significa que bajo carencias, necesidades e intereses se encuentra algo que las explica y determina, esto es, el derecho. Así como por ejemplo, la carencia de agua y comida manifiesta algo más profundo: el derecho a la vida. La falta de vivienda o de transporte también manifiesta algo más profundo: el derecho a las condiciones de vida dignas. De la misma forma, el interés, por ejemplo, de los estudiantes expresa algo más profundo: el derecho a la educación y a la información. En otras palabras, si tomamos las diferentes carencias y los diferentes intereses veremos que bajo ellos existen presupuestos derechos por los cuales se lucha”.

16 La seguridad social se proporciona a las personas y sus familias que han mantenido una contribución previa asociada a la cobertura de determinadas contingencias y necesidades sociales estipuladas contractualmente. Es decir, los beneficios del sistema están asociados al sistema contributivo individual.

17 Seguridad social tal como se define en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), según Delgado et al. (2010), sería la “protección que la sociedad brinda a sus miembros, a través una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que de otro modo resultarían la desaparición o reducción drástica de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, así como protección “en forma de asistencia médica y apoyo a familias con niños”. La idea de la Seguridad Social para Delgado et al. (2010), “es esencialmente inclusiva, en el sentido de reconocer el derecho de los ciudadanos a la protección social basada en otros criterios universalizables que no sean sólo la capacidad de contribución individual de quienes están formalmente vinculados al mercado laboral”.

políticas comprenden un vasto espectro de acciones que abarcan desde la formación y el desarrollo del ciudadano -casos como la educación, el acceso a la cultura y de las políticas de laborales y de renta que buscan calificación profesional y regulación de los mercados de trabajo -, hasta la democratización del acceso a activos- como las políticas orientadas a la agricultura familiar (acceso a crédito, extensión rural, reforma agraria), a la economía solidaria, a la vivienda, a la movilidad urbana.

Los sistemas de promoción social son elementos centrales en la generación de mayor o menor igualdad social y también se relacionan con la idea de que la expansión de la oferta de bienes y servicios sociales, principalmente la escolarización y el acceso a salud, son elementos centrales en la promoción y generación de habilidades y capacidades en individuos y/o grupos sociales. Sin embargo, esto no es suficiente para garantizar la generación de igualdad, siendo necesario también garantizar por intermedio de políticas públicas el ejercicio de esas capacidades, mediante políticas de inclusión productiva de diversos tipos y patrones. Esos son elementos primordiales para la promoción social; pues permiten la ampliación de oportunidades y la obtención de mejores resultados personales y colectivos.

## **Dinámica del sistema de protección social en Brasil**

Para capturar los elementos relevantes para comprender la dinámica -avances, retrocesos, límites y posibilidades- de la protección social brasilera, se parte del entendimiento presentado anteriormente, que definió que se puede aprender que un sistema de protección social de un país se estructura en torno de políticas que engloban diferentes programas y acciones estatales comprendidos en las políticas de previsión social, salud y asistencia social.

Por eso, vamos a analizar la evolución de cada una de esas políticas y, en la sección siguiente, estructuramos un análisis conjunto de esos elementos. Para iluminar el análisis se montó el cuadro 1 con las principales características del sistema de protección social en cinco períodos distintos. La periodización que comprende a la etapa introductoria de las políticas sociales, en 1930, hasta el momento de la Constitución Federal de 1988 (CF-88), siguió la propuesta de Aureliano y Draibe (1989), Draibe (1993), Fagnani (1997) y Castro (2009), con tres grandes cortes (1930, 1964 y 1985) que tuvieron en cuenta los cambios en el plano del régimen político y, también, para 1930 y 1964, se consideraron los cambios en la forma del Estado más que en los hechos de las propias instituciones del Estado Social. En el periodo posterior, se utilizó Fagnani (1997; 1999), Calixte y Fagnani (2017), Castro (2009; 2021).

Cuadro 1. Características del Sistema de protección social brasilera en los periodos 1930-2022

Periodos					
1930-1964	1964-1985	Proyecto CF-88	1990-2002	2003-2015	2016-2022
Génesis y estructuración, expansión selectiva, heterogénea y fragmentada.	Reestructuración autoritaria, expansión y centralización.	Estructuración progresista con derechos sociales	Reformas neoliberales y expansión restringida.	Renovación progresista con expansión e inclusión social.	Destrucción conservadora y exclusión social.
Previsión social: Introducción y expansión en el sector urbano formal.	Previsión social: centralización y expansión en el sector urbano formal.	Previsión social: seguro social urbano y universal en lo rural.	Previsión social: expansión restringida en lo urbano y ampliación en lo rural	Previsión social: expansión con inclusión en lo urbano y en lo rural.	Previsión social: restricción con exclusión en lo urbano y en lo rural.
Salud: salud incipiente	Salud: expansión para los asegurados.	Salud: derecho de todos (universal)	Salud: Dificultades con universalidad	Salud: expansión en dirección a universalidad.	Salud: restricción y reducción de derechos.
Asistencia: concebida como caridad.	Asistencia: concebida como caridad e introducción de algunos subsidios.	Asistencia: derecho de todos (universal).	Asistencia: focalizada en los pobres.	Asistencia: expansión de la atención a los pobres e inclusión social hacia la conformación de derechos.	Asistencia: desestructuración de la atención a pobres y exclusión social.
Solidaridad social: con base en la contribución individual (seguro social), corporaciones y en la familia	Solidaridad social: con base en la contribución individual (seguro social), corporaciones y en la familia.	Solidaridad social: con base en el derecho social de la seguridad social.	Solidaridad social: con base en la contribución individual (seguro social), corporaciones y en restringidos derechos sociales y de seguridad social.	Solidaridad social: con base en la contribución individual (seguro social), corporaciones y en amplios derechos sociales y de seguridad social.	Solidaridad social: con base en la contribución individual (seguro social), corporaciones y en la familia.
Protección social: (seguro social urbano/formal)	Protección social: (seguro social formal)	Protección social: (garantía universal de seguridad social)	Protección social: garantía restringida de derechos de seguridad social)	Protección social: (orientado a la garantía de derechos de seguridad social)	Protección social: (en contra de la garantía de derechos).

*Fuente: elaboración propia.*

## Previsión social

El punto de partida para el surgimiento de la previsión social brasilera puede ser datado en 1923, con la promulgación de la Ley Eloi Chaves. Antes de ese periodo, las medidas adoptadas eran incipientes y de poca importancia en términos cuantitativos, alcanzando una pequeña porción de trabajadores y reflejando la poca relevancia que el Estado le daba a las cuestiones laborales y sociales. Esta ley no llegó por benevolencia, sino como respuesta a las huelgas y reivindicaciones de trabajadores en la época y lanzó bases jurídicas y conceptuales para la inclusión de segmentos de trabajadores en una protección previsional, mediante la creación de Cajas de Jubilación y Pensión (CAPs) de los empleados de las empresas ferroviarias, en la época segmento fundamental para el transporte de mercancías y personas y, enseguida, se extendió a empresas de otros ramos, como portuarias y navegación marítima. A pesar de ser creadas y reguladas por el Estado, las CAPs tenían naturaleza civil y privada, sin contar con participación directa del Estado en su gestión y financiamiento.

A partir de 1930, el país pasó por transformaciones con el proceso de industrialización, urbanización, centralización del poder en el gobierno federal y el inicio de estructuración del sistema de protección social en el país. Ese sistema tenía preocupaciones con las regulaciones del trabajo, la previsión social y otras áreas sociales. Un ejemplo de ese momento es la creación del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, que también pasó a cuidar de las cuestiones previsionales, y que impulsa legislaciones laborales tales como institución del salario mínimo, la jornada de trabajo, vacaciones, y la Consolidación de Leyes de Trabajo (CLT). En esa época, en previsión social, se inicia la estructuración integral del sistema con la creación de los Institutos de Jubilaciones y Pensiones (IAPs), autarquías centralizadas por categorías profesionales de alcance nacional, como la de los bancarios, de los empleados de comercio y de los industriales. Esos institutos tenían libertad para establecer planes de beneficios y alícuotas de contribución, ocasionando fragmentaciones que se manifestaban en diferentes capacidades de financiamiento, planes de beneficio y protección previsional. También la evolución del sistema previsional estuvo conectada con la expansión del mercado laboral urbano, dejando por fuera del sistema a los trabajadores rurales, los empleados domésticos, los profesionales liberales y los demás trabajadores no regulados por el Estado.

La expansión selectiva, heterogénea y la fragmentación (cuadro 1) perduraron un largo periodo, pero en 1960, después de varias tentativas, la Ley Orgánica de Previsión Social (LOPS), unificó el sistema previsional con vistas a corregir las distorsiones promovidas por los IAPs. Sin embargo, la centralización de la gestión sólo ocurrió hacia el final de la década, ya en el transcurso del régimen militar, con la creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS). La expansión selectiva continuaba, pero hubo ampliaciones para los trabajadores urbanos formales y para la pequeña parte de los cuentapropistas. Todavía, incluso eran excluidos los trabajadores domésticos y rurales, que solo pasaron a tener acceso a algunos beneficios previsionales a partir de la década de 1970 (o incluso en los 2000). La forma de inclusión de esos trabajadores rurales fue el primer paso para romper la lógica contractual anterior.

A lo largo de la década de 1970, periodo de alto crecimiento económico y de reestructuración conservadora y autoritaria de la acción del Estado, fue creado el Ministerio de Previsión y Asistencia Social (MPAS) y, al final de la década, el proceso de gestión y organización institucional avanza con la creación del Sistema Nacional de Previsión y Asistencia Social (SNPAS), como una serie de órganos que prestaban servicios previsionales y asistenciales. Por otro lado, el crecimiento permitió la expansión del mercado de trabajo urbano y la estructura de financiamiento del sistema basado en la capacidad contributiva individual, que facilitó la extensión del sistema. Con esto, un sector significativo de la población trabajadora de Brasil pasó a contar con la posibilidad de afiliación al sistema público de previsión social, aunque con pre-requisitos de ingreso y beneficios muy diferenciados según la forma de inserción en el mercado laboral.

A inicios de la década de 1980, la grave retracción de la economía brasilera fue un serio problema para el tipo de estructura previsionales que había sido engendrada en los años anteriores. Por un lado, el empleo y la masa de salarios cayeron, lo que colocó serios problemas para el tipo de financiamiento previsional construido. Por otro lado, las demandas por beneficios se ampliaron. A partir de la mitad de los años 80, tras el fin de la dictadura militar, la redemocratización facilitaba el posicionamiento de demandas sociales en el juego político, pero la crisis económica y social persistía y el sistema previsional que había sido gestado, en gran parte, en el periodo autoritario, demostró que tenía insuficiencias estructurales.

Como consecuencia del proceso de democratización, en 1988, fue promulgada una nueva constitución para el país, que tornó posible efectuar cambios sustantivos en la protección social (cuadro 1) y en el sistema previsional mediante una serie de innovaciones, como i) introducción del concepto de seguridad social -uniendo previsión, asistencia social y salud pública- para expresar un arreglo institucional más integrado y consistente con una amplia red de protección a los riesgos sociales inherentes al ciclo de vida, a la trayectoria laboral y a la insuficiencia de renta; ii) garantía de derechos sociales,

desconectados de las categorías profesionales y segmentos corporativos, ampliando el acceso a la población a bienes y servicios públicos; iii) ampliación de la cobertura previsional de carácter contributivo a los principales riesgos sociales -edad, invalidez, muerte, accidentes laborales, reclusión y protección a la familia; iv) garantía de regularidad de valor de los beneficios; v) establecimiento del principio de vinculación entre el salario mínimo y el piso de los beneficios previsionales y asistenciales permanentes; vi) equiparación de los derechos de los trabajadores rurales a los urbanos; vii) creación del Presupuesto de Seguridad Social, que debería primar por la diversidad de las bases desfinanciamiento que serían oriundas del estado, de los trabajadores y empleadores.

En el año 1990, reflejando el proceso de centralización institucional, fue creado el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), producto de la fusión del INPS con el Instituto de Administración Financiera de Previsión y Asistencia Social (IAPAS). Sin embargo, a lo largo de la década de 1990, el modelo social y previsional de la Constitución de 1988 tuvo que convivir con una realidad económica y social muy adversa, además de haber confrontado con el fortalecimiento de sectores conservadores que se habían articulado en torno a las ideas de apertura comercial, globalización, reforma del Estado y privatizaciones, y a las estrategias de descentralización, selectividad/focalización y establecimiento de sociedades con el sector privado para la implementación de los programas sociales. En esa perspectiva, por ejemplo, es que sucedió la denominada reforma previsional, que restringe derechos laborales del sector privado: estableció que el periodo de contribución sería el elemento central para acceder a la jubilación y creó el factor previsional, que disminuye el valor del beneficio recibido después de acceder a la jubilación. En contrapartida, algunos salvoconductos jurídicos del sistema de seguridad social impidieron que todos los derechos sociales sucumban ante los ajustes reformistas, lo que posibilitó la ampliación de la cobertura de previsión rural y asistencia social.

De 2003 hasta 2016, la orientación política para el desarrollo que mezclaba la búsqueda de crecimiento económico con la inclusión social fue determinante para definir el estilo de políticas sociales adoptado por el gobierno federal. En el caso previsional, a pesar de haber efectuado a inicios del milenio una reforma de la cartera en el sector público con restricciones a beneficios de empleados públicos, la política previsional que prevaleció para la mayoría de la clase trabajadora fue la ampliación de la filiación de trabajadores del sector privado al sistema, además de la expansión de la cobertura y del aumento del número de beneficiarios. Además, la política de valorización del salario mínimo (Cardoso Jr. & Musse, 2014) generó impactos positivos en los beneficios previsionales, y fue uno de los elementos más importantes para la recuperación de la renta y de la capacidad de consumo de gran parte de la población más pobre. Ese período representó, de la Ley Eloy Chaves, uno de los momentos históricos de mayor ampliación de la cobertura y de mejora de beneficios previsionales, con la consecuente mejora de las condiciones de vida de la población, en todas las dimensiones.

Por su parte, el periodo que se inicia después de 2016 es marcado por el desmonte del estado de protección social que venía siendo construido. En la previsión social, el desmonte va más allá de las mudanzas en su propio reglamento, ya que las bases del sistema previsional son duramente impactadas por el deterioro del mercado laboral, que además fue agravada con la reforma laboral aprobada en 2017 (Galvão, 2014). Además de esto, la estrategia del ajuste fiscal macroeconómico y la promoción de reformas estructurales guiadas por el principio de austeridad fiscal llevaron a niveles récord de informalidad y desempleo, incluso antes de la pandemia (Dweck, Rossi & Oliveira, 2020).

Una de las primeras propuestas presentadas, en 2019, fue la reforma previsional mediante la PEC n° 6/2019.[1] Su premisa básica era la de dificultar el acceso a beneficios y reducir su valor para quien consiguiera recibirlos. De esta forma, se estableció el fin de los dos sistemas que existían -jubilación por edad y por tiempo de contribución-, dejando apenas la regla de edad mínima de 65 y 62 años para varones y mujeres respectivamente. Se redujo la diferencia entre los sexos y el valor integral solo queda disponible después de 40 años de aportes. El cálculo del beneficio también fue alterado al considerar todos los salarios de contribución, y no apenas los correspondientes al 80% mayor como era antes. El aumento del tiempo de contribución exigido con base en el aumento de la longevidad

ignora que la contribución no es continua, teniendo en cuenta el alto grado de informalidad y rotación del mercado laboral brasileiro. Con esto se prevé una doble exclusión, en la que la población más pobre, ya marginalizada en el mercado, es la más perjudicada por el cambio del reglamento previsional.

En el caso de la diferenciación de género, es importante recordar que la jubilación diferenciada para las mujeres está presente desde la Constitución de 1967, a partir del reconocimiento de las condiciones desfavorables que estas sufren en el mercado laboral. Se estima que las mujeres deben trabajar 8 horas más que los varones por semana, considerando la jornada total formada por tiempo en relación con trabajo remunerado y no remunerado. Esto representaría, en un año, trabajar cerca de 66 horas más que los varones y a lo largo de 25 años, 4,5 años más, lo que de alguna forma justificaría la diferencia de 5 años entre las edades mínimas de retiro, eliminada por la última reforma (Teixeira, 2017).

Además, la reforma no consideró el hecho de que la tasa de participación y desempleo femenino en relación con los varones es muy desigual, lo que impacta también en el acceso a la previsión social en Brasil de diversas formas. Por eso, acercar las edades de retiro es sobrecargar todavía más a las mujeres, lo que torna más difícil el acceso a la jubilación y recarga de peso la división sexual del trabajo, en donde las mujeres son mayoritariamente responsables por el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados en el ámbito familiar. Mientras que las mujeres pueden jubilarse por el trabajo remunerado, no es de igual forma respecto del trabajo doméstico. Así, la pretenciosa ecuilibración de las edades esconde una realidad desigual del mercado laboral, sobrecargando todavía más a las mujeres en su doble jornada -trabajo remunerado / trabajo doméstico- y de discriminación hacia el mercado.

## Salud

El Sistema Único de Salud (SUS) alcanzó a lo largo de los años reconocimiento internacional por programas públicos como trasplante de órganos, distribución de drogas anti-HIV y campañas gratuitas de vacunación. En relación a la distribución de medicamentos cabe destacar el Programa Farmacia Popular de Brasil (PFPP) creado en 2004 con el objetivo de ampliar el acceso a medicamentos, disminuyendo el impacto de ese gasto en el presupuesto familiar. Sin embargo, esto no fue siempre así.

Antes del SUS, el sistema de servicios de salud de Brasil era hegemónicamente privado y anclado en la medicina liberal y en la filantropía, además de estar muy centralizado en la esfera federal (Piola et al., 2009). El gran giro institucional ocurrió con la promulgación de la Constitución. Entre las políticas sociales sectoriales establecidas en 1988, la salud pública, se destacaba por tener al momento de la Asamblea Constituyente un proyecto en estado avanzado que fue construido a lo largo de décadas por el movimiento sanitarista, primero con el sanitarismo desarrollista en la década de 1950 y, después, con el movimiento por la reforma sanitaria que surge al inicio de la década de 1970 en medio de la lucha contra la dictadura.

El sanitarismo desarrollista, menos conocido en la literatura de la salud colectiva en comparación al movimiento por la reforma sanitaria, tiene como principal figura al médico sanitarista Mario Magalhães da Silveira (1905-1986) y alcanzó su momento de mayor influencia en la III Conferencia Nacional de Salud en 1963 (Escorel, 2015), primera en discutir políticas de salud y municipalización, siendo luego obstaculizado por la dictadura militar. El freno al movimiento es simbolizado por la publicación de los informes de la conferencia recién en 1991.

Magalhães defendía que, por ser la salud un problema de superestructura, dependía del desarrollo económico industrial, o sea, la estructura económica sería responsable por la producción de un excedente destinado al bienestar general. Tal perspectiva no tenía implicancias en el abandono de la asistencia médico-sanitaria, pero sí en la consideración de que tales medidas son inocuas cuando no integran el proceso más amplio de desarrollo (Silva e De Morell, 2005). Esta visión del sanitarismo desarrollista está vinculada con la concepción de la salud en su espectro biopsicosocial, según el cual

factores biológicos, psicológicos y sociales interactúan entre sí impactando en la salud, como bien expresó la Organización Mundial de la Salud (OMS) ya en 1946 al definir la salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solo la ausencia de enfermedad”. De esta forma, la concepción de salud se torna necesariamente colectiva y social. Al contrario de lo que pregona la perspectiva liberal, solo la educación general y la educación sanitaria de la población no serían suficientes para combatir las enfermedades endémicas (Piola et al., 2009b).

Así como Celso Furtado, Mario Magalhães ponía especial atención en las desigualdades regionales. Participó de la elaboración del plan sanitario incluido en el contexto de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), priorizando el abastecimiento de agua y el tratamiento de desechos cloacales (Silva & De Morell, 2005). Era un gran crítico de la interferencia de las organizaciones internacionales en el desarrollo sanitario de los países subdesarrollados por considerar que estas instituciones proponían planes que no consideraban las especificidades de esos países. Defendía la municipalización como forma de dar autonomía para los gobiernos locales, además de dar más voz para que municipios pequeños reivindicaran complementación de recursos en los gobiernos estatales y en la Unión. El principio de la municipalización fue introducido en el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Sociales (1963-65) de Furtado, pero fue interrumpido por la dictadura militar. El auge de la influencia de su pensamiento ocurrió en el gobierno de João Goulart, cuando participó decisivamente en la elaboración de la Política Nacional de Salud en 1961, integrada a la Plan Nacional de Desarrollo elaborado por Furtado para tornar la a la salud pública un instrumento efectivo en el auxilio del desarrollo económico (Escorel, 2015).

A partir de 1960, con el aumento de la oferta de bienes y servicios de salud, el perfil del sistema brasileiro se define de forma nítida según Piola et al. (2009), caracterizándose por:

1. Exclusión- incorporación de algunas categorías profesionales del mercado formal de trabajo urbano, dejando a gran parte de la población por fuera;
2. Segmentación institucional con la separación de la asistencia médico-hospitalaria (para trabajadores formales) vinculada al sistema previsional del MPAS mientras las funciones de salud pública (control de enfermedades transmisibles y vigilancia sanitaria y epidemiológica) estarían vinculadas al Ministerio de Salud (MS); y segmentación de clientela con la categorización de pacientes con diferentes acceso a servicios de salud (porción reducida con acceso a recursos suficientes pagaba directamente al sector privado mientras que gran parte de la población que no estaba vinculada a ningún seguro médico quedaba a merced de los servicios restrictos públicos y filantrópicos);
3. Hegemonía privada en la oferta: reforzada con financiamientos subsidiados orientados a la ampliación y modernización de la red hospitalaria, lo que acaba liberando el poder público de la realización de inversiones directas en la propia capacidad y de la gerencia de establecimientos (sobre todo los de mayor porte y complejidad);
4. Énfasis en las acciones de recuperación de la salud – priorizando las acciones de promoción y prevención que, además de evitar el surgimiento y agudización de enfermedades, mejoran el bienestar de la población, también son menos onerosas para las arcas públicas.

En este contexto, la lucha por la reforma sanitaria ganó impulso en medio de la lucha contra la dictadura. Conforme relata Fagnani (2005), ese movimiento ganó impulso en 1974 con la “crisis de salud”, el enfriamiento de la economía y la creciente movilización de la sociedad civil. Como resultado de la presión del movimiento y en una tentativa del gobierno autoritario para conseguir legitimidad con el retroceso de la situación de exclusión, algunas iniciativas fueron desarrolladas con vistas a la expansión de la cobertura para otros segmentos sociales como la población rural y las personas sin vínculo previsional (para servicios de urgencia y emergencia) (Piola et al., 2009b). Incluso con esas iniciativas, cerca de la mitad de la población no estaba cubierta y dependía de la filantropía.

En 1976, fue creado el Centro Brasileiro de Estudos de Salud (CEBES), considerado como la base institucional del Movimiento Sanitarista por medio de la organización de la producción académica y la promoción de eventos y debates. Ya en 1979 fue creada la Asociación Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO), que también cumplió un importante papel en la agenda reformista. Dentro del legislativo, donde había una grieta institucional para el debate democrático, la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados fue utilizada como espacio de debate público y organización del movimiento con apoyo de los parlamentarios. Un importante evento generado en ese espacio fue el I Simposio Nacional de Políticas de Salud, promovido por esa comisión en 1979, que representó el primer foro amplio para el debate de transformación sectorial como un proyecto de reordenamiento del sistema brasileiro de salud que enfocaba en la descentralización y en la participación con énfasis en las acciones básicas de salud (Fagnani, 2005).

La producción científica vinculada al movimiento por la reforma sanitaria adopta una postura radical de crítica al centralismo autoritario del régimen militar y propone la descentralización, la universalización y la unificación como componentes esenciales de una reforma democrática de la salud. La descentralización política y administrativa era defendida por la mayor eficacia técnica y de planificación y por viabilizar mayor participación democrática de la población.

Dos propuestas y directrices del movimiento fueron incorporadas por el gobierno federal todavía a inicios de la década 1980 (Fagnani, 2005): (1) en 1980, el Programa Nacional de Servicios Básicos de Salud (PREVUSAÚDE) que tenía como objetivos la expansión de los servicios primarios de salud, el saneamiento básico y la reorganización de la asistencia médica, según los principios de descentralización, jerarquización, regionalización e integralidad de las acciones; (2) en 1982, el Consejo de Administración de Salud Previsional (CONASP), un órgano colegiado compuesto de representantes de los ministerios involucrados con el sector de salud, de los sindicatos patronales y de trabajadores, y tenía como objetivo la contención de los gastos con la asistencia médica previsional, dada la crisis financiera de la previsión social.

En el ámbito del CONASP, una medida de gran repercusión fue el Programa de Acciones Integradas de Salud (AIS) iniciado en 1983 y que inaugura un proceso abierto de negociación entre las esferas del gobierno en el campo de la salud con transferencia de recursos para estados y municipios, además de iniciar las primeras experiencias de colegiatura con representación de la sociedad civil organizada en las comisiones. Un factor que contribuyó para la implementación del Programa AIS en 1983-1984 fue la victoria de la oposición en las elecciones directas para gobernadores en 1982. Con esto, aumentó la presión por la descentralización de la salud y por mayor distribución de recursos federales en ese ámbito. La ampliación de la importancia política de los secretarios estaduais de salud promovió la institución del Consejo Nacional de Secretarios Estaduales de Salud (CONASS), actor importante en la lucha por la reforma sanitaria. Después, entre 1985 y 1987 el Programa AIS fue el eje de la reforma sanitaria impulsada por el MPAS que en 1987 resultó en el Programa de Desarrollo de Sistema Unificados y Descentralizados de Salud (SUDES) que, por su parte abrió camino para el actual SUS (Piola et al., 2009b).

En 1984, con la consolidación de la candidatura de Tancredo Neves, el Movimiento Sanitarista intensificó su actuación en diversos frentes buscando actualizar el ideario reformista de acuerdo con la coyuntura de transición democrática y ocupar puestos estratégicos en el MS y en el Ministerio de Previsión Social. Desde el punto de vista institucional de la reforma sanitaria, es importante apuntar a las distintas visiones de los órganos involucrados. Mientras que el MS abogaba por la unificación del sistema de forma centralizada 'por arriba' (con la transferencia del Instituto Nacional de Asistencia Médica y Previsión Social [INAMPS] para el MS), el Ministerio de Previsión Social defendía la descentralización y el fortalecimiento del sector público en las tres esferas del gobierno resultando en una unificación 'por abajo' (Fagnani, 2005). En esa disputa, sin embargo, había una diferencia de poder. El MS, responsable por acciones preventivas volcadas hacia la salud colectiva, representaba un sector marginal de la política implementada por la dictadura con frágiles bases institucionales y financieras. Por

su parte, el INAMPS, vinculado al Ministerio de Previsión Social, concentraba poder político, institucional y financiero ya que fue el responsable por la gestión del modelo de salud hegemónico pos-64.

Había entonces, dos alternativas estratégicas que se opusieron, pero también se complementaron, para la conquista del SUS en la Constitución de 1988. El MS privilegiaba la vía “legislativa y constitucional” que ganó impulso con la VIII Conferencia Nacional de Salud y la implementación de la Comisión Nacional de Reforma Sanitaria que se siguió. Ya el Ministerio de Previsión Social enfatizaba la perspectiva “administrativa racionalizante” con la consolidación de las AIS como principal elemento táctico para ampliar la eficiencia del sector público y después con la institución del SUDS en 1987 que transfirió la red de servicios de MPAS para estados y municipios, profundizando la experiencia de las AIS de transferencia de recursos por medio de convenios (Piola et al., 2009b).

La VIII Conferencia Nacional de Salud merece destaque en la trayectoria de construcción del SUS. La discusión fue iniciada en las pre-conferencias preparatorias estatales y municipales y la conferencia en 1986 reunió más de 4 mil personas, entre las cuales se contaban cerca de mil delegados. Prácticamente todas las instituciones y todos los actores sociales de la salud estaban presentes. El sector privado eligió no participar. El texto conclusivo de la VIII Conferencia ratificó la alternativa defendida por el MS, pero apuntó a la construcción de una convergencia (Fagnani, 2005).

Con la promulgación de la Constitución Ciudadana de 1988, fueron instituidas algunas innovaciones en el campo de la salud según apunta Piola et al. (2009): (1) institucionalización de la seguridad social (que unifica acciones y servicios de asistencia social, previsión y salud); (2) creación de tributos sociales federales vinculados a la seguridad social; (3) reconocimiento del derecho a la salud como inherente a la ciudadanía y (4) institución de un sistema único de salud en línea con los principios de universalidad e integralidad de la atención, descentralización con comando único en cada esfera del gobierno, como forma de organización de la regionalización de la red de servicios, y como instrumento de control de la sociedad sobre el sistema la participación popular.

La universalidad posiciona la salud como un derecho de todos y deber del poder público y es la base de sistemas fundados en la solidaridad, lo que significa el uso de subsidios cruzados direccionados a quien más lo precisa. Ya la integralidad asocia las acciones de promoción de la salud, prevención de enfermedades, tratamiento y rehabilitación con una visión holística de la atención a la salud. Por su parte, la equidad prevé la consideración de las diferentes necesidades de cada grupo y combate privilegios y discriminación en el acceso a bienes y servicios de salud (Piola et al., 2009).

En relación a los principios organizacionales de descentralización, regionalización y participación social, cabe resaltar el desafío que representa organizar un sistema único en un país tan grande y heterogéneo como Brasil. Las principales dificultades están relacionadas a: (1) diversidad de capacidad técnica, administrativa y financiera, principalmente en los municipios; (2) ausencia de consenso sobre el real significado que cada legislador aplicaba para esa directriz y (3) imposibilidad o inadecuación técnica y económica de la mayoría de los municipios (Piola et al., 2009). Ya la participación social promovió modificaciones en las instancias de Conferencia de Salud y Consejo de Salud que pasaron a incluir representación de usuarios en su composición, estar presentes en las tres esferas de gobierno y la modificación del carácter consultivo del Consejo para lo deliberativo.

Un sistema con tales pretensiones necesita de un financiamiento adecuado para que sea viable. Sin embargo, desde su origen, en medio del ascenso del neoliberalismo en Brasil, el SUS enfrentó el problema del desfinanciamiento crónico. Solamente en 2000 hubo alguna definición para el financiamiento del SUS con la vinculación de ingresos -12% para estados y 15% para municipios-, mientras que para la Unión la regla era de corrección del valor en función de la variación nominal del PBI. Una regulación más bien definida de las reglas para el financiamiento ocurrió solo en 2012, a pesar de no resultar en la expansión del presupuesto. Con la desaceleración de la economía a partir de 2014, el presupuesto federal muestra el lado perverso de la vinculación a la actividad económica teniendo en

vista el congelamiento virtual del presupuesto que sería institucionalizado y llevado al paroxismo con el Techo de Gastos de 2016.

El proyecto puesto en práctica por Temer y seguido por Bolsonaro sofocó el presupuesto público, afectando áreas sociales que incluyen a la salud, en función de resultados primarios. Con la pandemia de Covid-19, fueron creados subterfugios para la expansión del presupuesto del SUS sin romper el techo. Esta situación perjudica la previsibilidad que es esencial para la planificación del presupuesto público, además de constituir una herramienta de criminalización de la política fiscal que puede ser manipulada de acuerdo a los intereses económicos dominantes. Para hacer justicia al proyecto inicial del SUS -que privilegie la universalidad, la integralidad y la equidad- es necesario rescatar la visión de la salud pública integrada al desarrollo y no comprometida por el ciclo económico, como el actual aparato fiscal determina.

## **Asistencia social**

A lo largo de la mayor parte del siglo pasado, a pesar de la modernización y del crecimiento económico, la mayoría de la población brasilera continuó conviviendo con enormes vulnerabilidades sociales. Como indica Praça (2021) tradicionalmente la asistencia social estaba relacionada a las prácticas asistencialistas y filantrópicas, siendo desempeñada por mujeres “caritativas”, por causa de atribuir al género femenino la vocación natural de desempeñar acciones que reclamen bondad, amor, gentileza y altruismo. Fue en esa esfera pública que la “primera dama” ganó espacio como una forma de conquistar aprobación de los electores, desempeñando el rol de esposa bondadosa que ayuda a las poblaciones vulnerables. Ese es el caso de la asistencia social antes de la Constitución de 1988, y fue un gran avance, a partir de ella, que la asistencia social pase a ser parte central de la seguridad social, junto con las políticas de salud y la previsión social. Sin embargo, como veremos más adelante, el ‘primero-damismo’ y la asistencia como caridad y no como política pública volvió a estar en boga recientemente.

En el ámbito de la protección social ofrecida por el Estado, lo que más se asemejó a una garantía de renta de tipo asistencial fue la Renta Mensual Vitalicia (RMV), creada en 1974. Ese era un beneficio vinculado a la previsión social direccionado a la tercera edad y a personas discapacitadas que no eran capaces de proveerse el propio sustento o de ser sustentados por sus familias y que no recibían ningún otro tipo de beneficio. Ese tipo de garantía de renta, sin embargo, era muy restrictivo en términos de acceso y de valor del beneficio, pues exigía algún tiempo de contribución de los beneficiarios, lo que excluía el acceso al programa a gran parte de esa población afectada y de los que nunca ingresaron al mercado formal de trabajo, constituyendo una doble marginación.

El cambio de dirección en la trayectoria de la garantía de renta de la protección asistencial brasilera, solamente ocurrió hacia fin de siglo, en 1988, tras un largo período autoritario (1964-1985). En 1988, la nueva Constitución Federal estableció la responsabilidad del Estado en asegurar el derecho ciudadano a los servicios socio-asistenciales y a la garantía de una renta monetaria no contributiva, en el ámbito de la seguridad social. El avance en la garantía de renta pronto se manifestó al establecerse como derecho socio asistencial el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), un beneficio monetario basado en el salario mínimo, pero dissociado de contribuciones previas, a ancianos y discapacitados. Sin embargo, esa seguridad de renta asistencial con mandato constitucional no se extendió para el conjunto de la población vulnerable, en general excluida del acceso a mejores salarios en el mercado de trabajo.

Además de eso, las determinaciones constitucionales enfrentaron una oposición política férrea (Fagnani, 2021), más allá de las debilidades administrativas del aparato institucional, lo que dificultó y atrasó el proceso de implantación constitucional durante los años 90. Por ejemplo, el BPC, que era el principal programa de garantía de renta asistencial, fue reglamentado apenas en 1993 y se efectivizó

solo en 1996, cuando fueron incorporados los beneficiarios de la RMV, que fue extinta.

Por otro lado, en el ámbito de gobiernos estatales y municipales, en la década de 1990, fueron creados diversos programas de transferencia de renta condicionada, en respuesta a las crisis económica y social. En el ámbito del gobierno federal, una primera iniciativa de transferencia de renta ocurrió en 1996 con el Programa de Trabajo Infantil (PETI), destinado al combatir esta problemática en las áreas rurales.

En la transición del siglo XX al XXI, la fuerte crisis económica y el agravamiento del hambre y la vulnerabilidad social forzaron la ampliación de la acción asistencial del gobierno federal y su opción fue la creación de un conjunto de pequeños programas de complementación de renta para la población, por ejemplo: Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación, Tarjeta Alimentaria, Auxilio-Gas. Esos programas proponían una disparidad de objetivos, tenían criterios diversos de acceso y valores bajos del beneficio, además de una gestión fragmentada en diversas instituciones públicas que elevaban la competencia Inter burocrática y los costos operativos. Debido a esas dificultades sucedían problemas, tales como, algunas familias recibían más de un beneficio y familias vecinas, en iguales condiciones no recibían nada. Ese tipo de garantía de renta, además de ineficiente estaba lejos de responder a necesidades reales de la población, tanto que la situación de pobreza y vulnerabilidad de las familias, especialmente en las grandes ciudades, continuó profundizándose.

En 2002, con la elección de Lula para la presidencia, entró en agenda como prioridad el combate al hambre y la miseria, vistas como inaceptables en un país que convive con la abundancia de alimentos. Cabe recordar que, antes de la elección, en el Instituto Ciudadanía se había concebido el Proyecto Hambre Cero, que era una política de seguridad alimentaria para el país. Hambre Cero fue la principal política pública anunciada e implementada inicialmente por el nuevo gobierno. El programa era complejo y tenía objetivos audaces y ya traía entre sus componentes la preocupación con el derecho a la renta complementaria y los principales elementos de lo que sería el Programa Bolsa Familia (PBF).

La unificación de los programas de transferencia de renta era un camino inevitable para el nuevo gobierno, lo que vino a suceder a final de 2003, con la creación del PBF. Ese programa fue concebido como una transferencia de renta con condicionalidades, combinando renta y acceso a servicios, en especial frecuencia escolar y atención médica regular, lo que acabó por generar mejoras en otros indicadores sociales. Otro elemento importante es que el programa se insertó en redes de servicios universales existentes y las fortaleció buscando que la oferta de servicios llegue a los sectores más empobrecidos. Además, el PBF era parte de una estrategia de desarrollo con foco en la inclusión social, que envolvía también otras políticas como el aumento del salario mínimo y la formalización en el mercado laboral.

Entre los resultados más importantes del PBF están: (1) reducir la pobreza y el hambre (el PBF sacó a 22 millones de personas de la pobreza extrema y generó un efecto multiplicador de 1,78, con impactos positivos directos en la economía); (2) aumentar la tasa de ingreso a la educación primaria y reducir el abandono escolar; (3) garantizar acceso y cobertura de salud a los beneficiarios (principalmente infancias, gestantes y lactantes). Hay datos que refutan el argumento de que las familias pobres tendrían más hijos o dejarían de trabajar (comportamientos oportunistas), o que incluso gestionarían mal el dinero (Gontijo, 2014). En realidad, los estudios muestran que hubo una reducción del 20% de la fertilidad en todo el país, y en las familias pobres la caída fue del 30%. Además, los datos muestran que cerca del 75% de los adultos beneficiados trabajan, lo que quita razón sobre la idea de salir del mercado laboral en función de percibir el PBF. Y hubo todavía, un mayor empoderamiento de las mujeres, impactos en el desarrollo regional, en la bancarización, etc.

El PBF, que se expandió rápidamente entre 2004 y 2012, sufrió una caída sustancial de su cobertura entre octubre de 2016 y julio de 2017, así como también se registra de mayo de 2019 a marzo de 2020. Esa reducción no fue motivada por una disminución de la pobreza, sino que ocurrió en tanto esta aumentaba. Y entonces llegó la crisis provocada por la pandemia de Covid-19. Esa crisis

no sólo creó, sino que amplió el crecimiento de la pobreza y el hambre en Brasil, en especial por su elevado impacto en el sector informal de la economía (Nassif-Pires, Cardoso & Oliveira, 2021). La pandemia alcanzó el país en un momento de fragilidad de Estados con bajo crecimiento económico, precarización del mercado laboral y una reducción crónica del financiamiento para políticas públicas (Dweck, Rossi & Oliveira, 2020).

En el primer semestre de 2020, el Congreso Nacional tuvo el papel primordial en el combate a la pandemia, en especial con la creación del Auxilio Emergencial (AE) (Oliveira, 2020): el 18 de marzo de 2020, el ministro de Economía Paulo Guedes, anunció que el gobierno liberaría 15 mil millones de reales en beneficios de hasta R\$ 200 para trabajadores informales y autónomos por tres meses. Sin embargo, el Congreso Nacional se articuló para proponer un valor de R\$ 500 mensuales. Así, Planalto cedió y elevó la cifra a R\$ 600 y se adjudicó el beneficio como creación propia. Cuando el AE finalmente comenzó a pagarse, las multitudes se aglomeraron en los bancos, un contrasentido, pues la propuesta del programa era justamente contribuir con las políticas de aislamiento social en un contexto de pandemia. Posteriormente, el programa fue prorrogado, sin embargo se redujo su valor (Nassif-Pires, Cardoso & Oliveira, 2021) y su público meta.

El gobierno de Bolsonaro comenzó a hablar, hacia mediados de 2021, en modificar profundamente el PBF (que siempre fue criticado por él), transformándolo en un nuevo programa denominado Auxilio Brasil (AB). Con esto, se cambia un programa premiado y reconocido nacional e internacionalmente (Gontijo, 2014) por la experimentación.

Además, el AE e incluso el nuevo AB, fueron utilizados para ampliar la presión sobre las llamadas “reformas estructurales”, que reducen el papel del Estado en el desarrollo económico y amplían la adhesión a la austeridad fiscal. Por ejemplo, con el pretexto de liberar una nueva porción de AE a comienzos de 2021 (tras cuatro meses de interrupción), el gobierno presionó al Congreso con una supuesta necesidad de aprobación de una PEC Emergencial (PEC n 186/2019), efectivamente aprobada como Enmienda Constitucional (EC) n 109/2021, que profundiza la austeridad fiscal en el país.

Pero el AB también es una amenaza a las estructuras constitucionales de 1988 y a los difíciles avances institucionales que siguieron por otro motivo: el retorno a la desintegración y desarticulación del sistema de protección social, principalmente aquel ligado a la asistencia social, ya fragilizado por la austeridad y por el “primer-damismo” y la filantropía, que ven la asistencia social como caridad.

El formato AB que fue presentado recibió diversas críticas, ya que: acaba con la idea del registro único y lo transforma en un simple aplicativo; su formato representa un aumento de costos y de ineficiencia; excluye los municipios como asociaciones importantes; retoma una práctica antigua basada en la transferencia indirecta de renta (como el pago directo a guarderías o el incentivo a la donación de alimentos), lo que significa menos autonomía para los beneficiarios (De Sordi, 2021); finalmente, fue votado como provisorio, con perspectivas de terminar hacia finales de 2022, lo que acaba con la previsibilidad de gestores y de los beneficiarios.

Está en juego la (re)moralización de la pobreza por medio de estigmas como la auto responsabilización por parte de aquellos que están en situación de pobreza y del primer-damismo, individualizando cuestiones estructurantes y haciendo que el país retroceda hacia una visión de la política social fragmentada y asociada a la caridad (De Sordi, 2021).

## **Consideraciones finales: la dinámica de la protección social en Brasil**

A continuación, se analiza conjuntamente la dinámica de la protección social brasilera desde su inicio, en los años 30, hasta el año 2022, de forma que permita comprender las características y

formatos que ese sistema de protección fue asumiendo en Brasil, a lo largo de los procesos históricos.

En el ámbito de las acciones sociales del Estado, la protección social en Brasil tiene su génesis en el inicio de los años 1930 y, en el transcurso de las siguientes seis décadas hasta la CF-88, ocurrió su estructuración y reestructuración jurídica e institucional, su organización burocrática y administrativa, la expansión y diversificación de cobertura de bienes y servicios. Es en ese periodo que algunas de las principales políticas públicas de protección social entran en escena, y la política vascular implementada fue la previsión social, que estuvo asociada al proceso de industrialización y urbanización y al surgimiento de una clase trabajadora organizada por categorías profesionales, por eso mismo fue introducida como seguro social restricta apenas a la población que estaba trabajando en el sector formal y urbano. Hasta por eso, ese sistema pasó gran parte del tiempo fragmentado y heterogéneo por categoría profesional, con jubilaciones y pensiones diferentes. Ya en el periodo autoritario ese sistema fue centralizado, lo que disminuyó la fragmentación y, también, se observa una pequeña expansión hacia el sector rural, pero el sistema continuó excluyendo la población que vivía en la informalidad, que era la mayoría de la población.

Las políticas de salud tuvieron un inicio incipiente marcado, principalmente, por campañas sanitarias y con el sistema de salud asociado a la asistencia médica previsional, excluyente y desigual por la naturaleza anteriormente explicada. Ya la mayoría de la población que estaba asociada al sector informal de la economía y al medio rural tenía una oferta de servicios y niveles de cobertura inadecuados, principalmente la asistencia hospitalaria, valiéndose de las estructuras filantrópicas y/o del sector empresarial de salud, que desde ese momento ya venía constituyéndose. En el caso de la asistencia social, en gran parte del periodo es concebida como “caridad” y/o de responsabilidad de las familias y solo al final del periodo comienza a surgir alguna oferta de servicios y subsidios asistenciales. Así, ese periodo se constituye como una solidaridad social reducida, ya que estuvo basado en la contribución individual. De esta forma, la protección social de ese momento puede ser entendida como una protección social enfocada en la población urbana y en el seguro social hacia el sector formal de la población trabajadora, dejando gran parte de la población brasilera desprotegida.

Tras 60 años de vigencia, el sistema de protección social se depara con los vientos de la CF-88, un marcador fundamental para la construcción de un nuevo sistema de protección. El proyecto constitucional reestructuró profundamente el sistema en la perspectiva progresista de garantizar derechos sociales a todos los brasileros. Uno de los elementos importantes fue la introducción de conceptos avanzados como el de seguridad social, que conecta las políticas de previsión, salud y asistencia social para asegurar el derecho de los ciudadanos a la protección social, lo que hasta entonces era distante de la realidad de las políticas sociales brasileras. La previdencia avanzó fuertemente en el ámbito rural con la inclusión previsional de toda la población rural trabajadora, sin la necesidad de contribución previa, estableció un piso previsional tomando como base el salario mínimo nacional, pero mantuvo el seguro social para los trabajadores urbanos, con la conexión al mercado formal de trabajo y contribución previa. La salud pública fue establecida como derecho social para toda la población, pero, por otro lado, dejó abierta la puerta para la participación del sector privado en el sistema de oferta de servicios. La asistencia social también fue pensada como derecho. En conjunto, la Constitución propone un alto nivel de solidaridad social, con base en el derecho social y con la idea fuerza de la seguridad social como elemento modelador de la protección social y de la garantía de bienes y servicios.

En la década del 90, a pesar de la lucha trabada por las fuerzas progresistas por la implementación plena de la constitución, tuvieron que ceder espacio y convivir con la rearticulación y el fortalecimiento de las fuerzas conservadoras, patrocinadoras de la llegada e implementación del neoliberalismo en Brasil, y que se va a reflejar fuertemente en las políticas de protección social. Así, ese periodo fue marcado por reformas neoliberales que determinaron una expansión estrecha de la protección social. Tanto que una de las primeras Enmiendas Constitucionales fue la que instituyó el denominado Fondo Social de Emergencia (FSE), para “estabilizar la economía”, pero cuyo interés real era generar recursos para cumplir los encargos financieros de la deuda pública y que perjudicaba el financiamiento de la

protección prevista en la CF-88. Las determinaciones constitucionales no habían comenzado a tomar vigor y la previsión social ya estaba pasando por una amplia reforma que restringía los derechos y comprometía la ampliación de sus beneficiarios. En salud, las dificultades fueron enormes, con la implementación de la universalidad, principalmente en virtud de las restricciones de financiamiento, que todavía perduran. En la asistencia social por lo menos hubo un quiebre del asistencialismo del tipo primer-damista y el inicio de algunas acciones focalizadas en los más pobres. Sin embargo, a pesar de la cercanía de la CF-88, la solidaridad social estaba en niveles bajos, pues los principales beneficios del sistema de protección estaban distantes de los derechos sociales, con esto la protección social de ese periodo tienen fuertes presiones para asegurar la seguridad social.

Para el siguiente periodo, comprendido entre 2003 y 2015, es un momento de avance de las fuerzas progresistas y de repunte de la agenda desarrollista que se vio reflejada en el sistema de protección social, principalmente en la perspectiva de su expansión y de la inclusión social. Por ejemplo, en previsión social la política de inclusión previsional fue fundamental para la ampliación del contingente de población brasilera que debería estar dentro del sistema, combinada con la recuperación del valor del salario mínimo, que causó impactos positivos en las rentas previsionales. En salud, se caminó con perspectiva de solucionar las dificultades de financiamiento y hubo expansión en el conjunto de bienes y servicios en la dirección de universalidad. La asistencia fue la política de protección social que más avanzó en todos los aspectos del período, dada su precariedad anterior, con expansión de la transferencia de renta y de los bienes y servicios asistenciales a la población. Ese período fue marcado por ampliar la solidaridad social al establecer las políticas en la dirección de los derechos sociales previstos en la CF-88. Con eso, la protección social de ese periodo fue marcada por su carácter de inclusión social en dirección de poder garantizar a la población la seguridad social.

El periodo reciente, que comprende los años 2016 a 2022, está marcado por un repunte de las fuerzas conservadoras con agenda explícita de favorecimiento al capital financiero, de destrucción autoritaria y de exclusión social del sistema de protección social. Por ejemplo, la previsión social estuvo en vías de ser totalmente privatizada mediante un proyecto de capitalización, que tuvo gran oposición popular y fue derrotado, pero por otro lado, se consiguió imponer una reforma previsional muy regresiva y que reduce derechos. En el caso de la salud, el favorecimiento al sector privado, la eliminación de programas, y las restricciones presupuestarias y financieras, en razón del techo de gastos, trajo graves contracciones y reducción de la oferta de bienes y servicios de salud. En el caso de la asistencia, se observa una profunda desestructuración del sistema de servicios y el debilitamiento de los programas de renta destinados a los más pobres. La frágil solidaridad social resultante de ese proceso tiene como pilar la idea individualista de la contribución y del mérito, representando un retroceso muy grande en términos históricos. La protección social del periodo se caracteriza por su carácter regresivo, principalmente reforzando la idea de que hay derechos a ser garantizados, una vez que el gobierno cuestiona toda estructura institucional vigente.

Esta historia de casi un siglo, contada aquí, muestra la dificultad con la que la sociedad brasilera tiene que lidiar para garantizar una protección social volcada al conjunto de la población. La normalidad de la exclusión social está vinculada a las élites del país, lo que torna a la solidaridad social una idea y una práctica muy frágil, por eso, los derechos sociales o están siempre en peligro, o muchas veces quedan distantes.

## Referencias

AURELIANO, L. & DRAIBE, S. A Especificidade do Welfare State Brasileiro. *Economia e Desenvolvimento*, n.o 3. Brasília: MPAS e CEPAL, 1989.

CALIXTRE, A. & FAGNANI, E. A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). (Textos para Discussão, 295). Campinas: IE-UNICAMP, 2017.

CARDOSO JR., J. C. & MUSSE, J. S. Salário mínimo e desenvolvimento: desdobramentos de uma política de valorização real no Brasil. *Revista Ciências do Trabalho*, n.o 2, mai.-out. 2014.

CASTRO, J. Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

CASTRO, J. Futuro do Estado Social em países subdesenvolvidos: Brasil em 2040. (Textos para Discussão, 48). Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021, 36p.

CASTRO, J. & RIBEIRO, J. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: *Políticas Sociais - Acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, 17, vol. 1. 2009.

CASTRO, J. et al. A CF/88 e as políticas sociais brasileira”. In: *A Constituição brasileira de 1988 revisitada*. Brasília: IPEA, vol. 1, 2009.

CHAUI, M. Democracia e sociedade autoritária. In: CASTRO, J. A. & POCHMANN, M. (orgs.). *Brasil: Estado Social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

DE SORDI, D. O Programa Auxílio Brasil e o encerramento do Bolsa Família Monde Diplomatique Brasil. 2021. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-programa-auxilio-brasil-e-o-encerramento-do-bolsa-familia/>. Acesso em: 7 jun. 2022.

DELGADO, G; JACCOUD, L. & NOGUEIRA, R. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal*. Brasília: IPEA, 2010.

DRAIBE, S. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Cadernos de Pesquisa*, 8, NEPP. Campinas, 1993.

DWECK, E.; ROSSI, P. & OLIVEIRA, A. L. M. de. Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

SCOREL, S. Mário Magalhães: desenvolvimento é saúde. *Conquista do SUS: Reforma Sanitária, de um sistema de saúde segmentado (sindicalizado, misericordioso ou privado) a um universal (por necessidade e solidariedade dos pares e não por contribuição ou capacidade de pagamento)*. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 20, pp. 2.453-60, 2015.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Rev. Economia e Sociedade*, 8, Campinas, pp. 183-238, 1997

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. *Rev. Economia e Sociedade*, 13, Campinas, pp. 155-78, 1999.

FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2005.

FAGNANI, E. O fim do breve ciclo de cidadania social no Brasil (1988-2019): o papel da “reforma” da Previdência do Governo Bolsonaro. En: ETULAIN, C. R. et al. *Política pública no Brasil: estudos interdisciplinares contemporâneos*. 1.a ed. Córdoba: Editorial de la UNC; Campinas: Universidade Estadual de Campinas-Unicamp. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-NEPP, 2021.

GALVÃO, A. Reforma trabalhista: efeitos e perspectivas para os sindicatos. En: KREIN, J. D.; OLIVEIRA, R. V. & FILGUEIRAS, V. A. *Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidades*. Editora Curt Nimendajú, 2014.

GONTIJO, B. Oito fatos sobre o Programa Bolsa Família. *Brasil Debate*, 2014. <https://brasildebate.com.br/oito-fatos-sobre-o-programa-bolsa-familia/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

NASSIF-PIRES, L. N.; CARDOSO, L. & OLIVEIRA, A. L. M. Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. *Made centro de pesquisa em macroeconomia das desigualdades*, n.º 10, 22 abr. 2021 (Nota de Política Econômica). Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf> Acesso em: 30 mayo 2023.

OLIVEIRA, A. L. M. Auxílio emergencial na pandemia da Covid-19: atuação do legislativo para a redução de vulnerabilidades. *Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, vol. 14, pp. 182-93, 2021. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/614>. Acesso em: 30 may. 2023.

PIOLA, S. F. et al. Vinte anos da Constituição de 1988: o que significaram para a saúde da população brasileira? In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, n.º 17, vol. 1, 2008.

PIOLA, S. F. et al. Saúde no Brasil: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS). (Textos para Discussão, 1.391). Brasília: Ipea, 2009.

PRAÇA, P. M. O. A relação do primeiro-damismo e a assistência social: uma análise crítica dos primórdios até sua permanência na atualidade. *X Jornada Internacional de Políticas Públicas*, 2021.

SILVA, R. de S. & DE MORELL, M. G. G. (orgs.). Política Nacional de Saúde Pública: a trindade desvelada economia – saúde – população. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

TEIXEIRA, M. O desmonte trabalhista e previdenciário: reinventando novas formas de desigualdades entre os sexos. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert. Análise, 26/2017. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13555.pdf> Acesso em: 30 de mayo 2023.

## Capítulo 5

# El Estado híbrido como forma contemporánea del Estado de excepción

**Cláudio Penteado  
Francisco Fonseca  
Greiner Costa  
Helga de Almeida  
Rosemary Segurado**

Históricamente la democracia liberal trae consigo elementos híbridos. Por tratarse de una democracia parcial, asimétrica y vinculada al régimen de apropiación privada de los factores productivos, tales como la tierra, el trabajo, entre otros, esta esconde en sí elementos autoritarios, lo que imposibilita la constitución de una sociedad democrática, más allá de los principios burgueses, autoritarios, racista y desigual. El Estado brasileiro y sus instituciones fueron forjados en ese ámbito.

Sin embargo, particularmente en el siglo XXI, el sentido híbrido se ha reconfigurado, con vistas a la cuarta revolución industrial, la hegemonía de las ideas neoliberales y conservadoras, la lógica rentista, el control del flujo de informaciones por las big techs y el progresivo desbalance de las clases sociales desde el fin de la bipolaridad mundial, con amplia supremacía del capital por sobre el trabajo.

Además de esto, las fuerzas policiales, militares y judiciales estarían tratando a partidos y actores sociales de forma selectiva, y los medios de comunicación movilizan argumentos facciosos en relación con los actores políticos perfilados en la izquierda y orientados a los derechos populares.

Los estados híbridos serían, por lo tanto, aquellos que tendrían arenas de disputa lo suficientemente abiertas, libres y relativamente justas y con participación amplificadas, posibilitando disputas mínimamente democráticas entre las fuerzas políticas.

Así, asistimos en los últimos años en Brasil, y en el mundo como un todo, a un proceso de tensión institucional -estratégica política para estresar las instituciones por medio de la desobediencia, irregularidades constantes y conflictos creados artificialmente, caracterizando la hibridación de la política, o sea, la convivencia de dispositivos discrecionales y autoritarios en medio de la vigencia parcial de las reglas democráticas.

El Estado híbrido sería, de esa forma, calificado como un nuevo aspecto del Estado de excep-

ción, que, en muchos sentidos, representa el cuadro vivido en Brasil tras el golpe de 2016 y, en especial, después de la elección de 2018, cuyo propio proceso electoral fue vigorosamente híbrido. Y son las diversas formas de ese fenómeno lo que describimos y clasificamos en este capítulo, procurando dejar evidencia de la amenaza presente a la frágil y joven democracia brasileña.

## ¿Las instituciones democráticas están funcionando?

Es frecuente en los debates mediáticos e incluso académicos sobre las características del Estado contemporáneo, el énfasis en el argumento liberal de que Brasil sería una sociedad democrática porque las instituciones estarían funcionando regularmente. En función de esto, son puntuadas algunas características: i) el Parlamento estaría en funcionamiento; ii) el Poder Judicial actuaría dentro de la normalidad y con autonomía; iii) la prensa sería libre; iv) los partidos políticos (en contexto del pluripartidismo) actuarían libremente; v) habría libertad de circulación, de credo y de expresión, y vi) el “régimen de mayorías”, por la vía electoral, estaría en pleno funcionamiento.

Sin embargo, en el libro *Como mueren las democracias*, Levitsky & Ziblatt (2018) argumentan que las normas legales y arreglos institucionales son fundamentales, pero insuficientes para garantizar la democracia. A partir de perspectivas analíticas distintas, Giorgio Agamben también resalta que en el Estado de excepción los gobernantes pueden actuar dentro del ordenamiento jurídico y, simultáneamente, fuera de él para decidir medidas de excepción.

El totalitarismo moderno puede ser definido, en este sentido, como la instauración por medio del estado de excepción, de una guerra civil legal que permite la eliminación física no solo de los adversarios políticos, sino también de categorías enteras de ciudadanos que, por cualquier razón, parezcan no integrables al sistema político. Desde entonces, la creación voluntaria de un estado de emergencia permanente (aunque eventualmente, no declarado en sentido técnico), se tornó una de las prácticas esenciales de los Estado contemporáneos, incluso de los llamados democráticos (Agamben, 2004, p. 13).

Esa sería una de las características de los que denominamos Estado híbrido. Esto es, algunos aspectos constitutivos del Estado de excepción conviven con las normas democráticas en funcionamiento, implantando una nueva forma de práctica gerencial, ideológica, de cuño autoritario para el ejercicio gubernamental. En este sentido, se enfatiza la posibilidad de afirmar que el Estado brasileño puede ser clasificado como Estado híbrido.

Esas prácticas políticas pueden ser identificadas desde los años 2000, operando progresivamente contra los gobiernos de Lula, extendiéndose hasta la situación actual donde las instituciones del estado democrático operan para deshacer el desmonte de políticas públicas y órganos gubernamentales operado en los periodos pos-golpe contra Dilma Rousseff en 2016, e intensificado con la elección de Jair Bolsonaro por medio de la insurgencia de elementos característicos del Estado de excepción en Brasil.

El concepto de Estado híbrido es, por lo tanto, al mismo tiempo antiguo y contemporáneo. En el presente persiste una estructura autoritaria, racista y desigual del pasado y verificamos la confusión deliberada entre las dimensiones democráticas y autoritarias; entre las formas institucionales y los contenidos discrecionales. Cabe mencionar, que es cada vez más frecuente la utilización de artificios ilegales e ilegítimos que atentan a la moral pública, que violan profundamente la privacidad de los ciudadanos con la acción de algoritmos modulados por procesos de inteligencia artificial.

Concomitantemente, se consolidan el poder totalizante del gran capital que actúa como verdadera plutocracia sobre la política y las instituciones; y la instrumentalización selectiva de poderes y órganos del Estado (instituciones jurídicas, militares y policiales), “en nombre de la ley”, en busca de

los “enemigos de la patria”, de la “moral y las buenas costumbres”- En ese terreno florece el bolsonarismo, como fuerza política autoritaria y reaccionaria, que se articula en torno de discursos antisistema y moralistas, que pretende no solamente deconstruir la posibilidad de una vida social democrática, sino también cualquier posibilidad de ruptura con la herencia autoritaria, racista y desigual del Estado brasileiro. No es casual que, a pesar de decenas de delitos de responsabilidad cometidos por el expresidente, ningún proceso tuvo avances en cuatro años.

Comprender ese proceso implica también comprender las formas contemporáneas de pensar y hacer política, comenzando por los propios conceptos que los actores políticos deben utilizar frente a los embates sociales.

## **Selectividad de la justicia**

Este es un proceso que tiene características demarcadas: i) perfil de clase social del Poder Judicial en la composición de sus cuadros y cultura institucional; ii) el blindaje a las infracciones de las elites y la criminalización de los pobres, teniendo en cuenta la prisión en masa de las mayorías negras y pobres; iii) instrumentalización del poder político-institucional por los magistrados, que componen la capa por sobre la ley y que también rompe los techos presupuestarios, y iv) privilegios y ausencia de cualquier control efectivo. En este sentido, el Poder Judicial constituye la forma legal de dominio de clase, incluso con contradicciones y tensiones permanentes.

Lo que provoca al Estado híbrido, bajo el prisma de Poder Judicial, a actuar de manera que: criminaliza adversarios (tomados como enemigos), abriendo camino para los aliados; produce hechos políticos (como es el caso de operaciones en busca de detenciones y prisiones temporales, entre otras); modela la opinión de personas comunes y de “formadores de opinión” (esto incluye a las redes sociales); índice en resultados electorales, por medio de supuestas evidencias de delitos que son propagados como desinformación; entre otras formas.

Es notable que las formalidades del Estado Democrático de Derecho son en gran medida preservadas, pero los contenidos de las decisiones y el control sobre la agenda y sobre los procesos son vigorosamente asimétricos y poco transparentes. Este tipo de actuación del Poder Judicial en el Estado híbrido brasileiro posibilita la preservación del status quo de una élite autoritaria, así como abre espacio para el debilitamiento de su actuación institucional republicana, debilitando así la capacidad de actuación frente a las amenazas antidemocráticas, a veces delictivas, que se acentuaron en el periodo del gobierno de Bolsonaro.

Los ataques constantes a las urnas electrónicas y al sistema electoral brasileiro por parte de Bolsonaro no son nuevos, siguen buscando mantener movilizadas a sus bases de apoyo más radicales. Reproducen la estrategia de Donald Trump tras su derrota en las elecciones de 2018 cuando acusó fraude aunque nunca haya presentado pruebas al respecto.

El punto más alto de esta estrategia ocurrió cuando el expresidente, de forma selectiva, convocó a embajadores de aproximadamente 40 países para repetir su postura sobre la inseguridad en torno a las urnas electrónicas de cara a las elecciones de 2022, aunque tampoco presentó pruebas concretas de este tipo de acusación. Llama la atención que el ceremonial de presidencia haya convocado a las embajadas sin participar ni a la cancillería ni al Tribunal Superior Electoral. La repercusión fue muy negativa. Algunos embajadores se mostraron espantados al ver al jefe máximo de una nación que afirma no confiar en el sistema electoral de su país y en plena confrontación con las instituciones democráticas. Asociaciones de la sociedad civil e incluso sectores que todavía no se habían posicionado en defensa de la democracia brasileña, tales como entidades empresariales, lanzaron cartas y manifiestos defendiendo la confiabilidad del sistema electoral. Cabe incluso resaltar editoriales de algunos de los mayores órganos de prensa con fuertes posicionamientos con esa acción golpista del presidente y en

defensa de la democracia.

## **Desinformación como estrategia de poder del Estado híbrido**

Usando estrategias discursivas eficaces, grupos de derecha y extrema derecha con gran y decisivo financiamiento de la extrema derecha internacional y de grupos empresariales dominaron Facebook, Twitter, YouTube, y posteriormente WhatsApp, Telegram, Instagram y TikTok, solo por citar las redes más conocidas. Sus narrativas propagan discursos de odio, racismo, misoginia, homofobia, construyendo un escenario de intolerancia en las redes, en las calles y en los debates públicos y privados. La diseminación de pos-verdades, sin ningún tipo de fundamento en la realidad empírica, sin base en los hechos, ocurrió en las elecciones de 2018 (Guazina & Leite, 2021). En ese contexto, se nota la creación de verdaderas camas de eco en las cuales los individuos buscan informaciones que estén de acuerdo con sus ideas, sus creencias y opiniones, el llamado sesgo de confirmación, tendencia cognitiva que hace que las personas ignoren lo que contradice su visión del mundo.

Los ambientes de cámara de eco funcionan como espacios de adoctrinamiento y es por eso que las perspectivas contrarias son bloqueadas por aquellos que realizan el filtro de las informaciones. Ese aspecto es fundamental para comprender la derogación del concepto de sociedad democrática, cuya base es el debate entre diferentes opiniones que componen la diversidad de la vida social, aspecto básico de la democracia liberal.

Se abre así espacio para la creación de un ambiente de desorden informativo (Wardle & Derakhshan, 2017), en el cual el discurso negacionista tan presente en la actualidad se funda en una supuesta libertad de expresión, pero difunde informaciones falsas, rumores, desinformación y pos-verdades sin base en los hechos, a contramano de la dinámica democrática. Esas cuestiones son fundamentales para la comprensión de la influencia de las redes digitales en la construcción del campo de extrema derecha en Brasil.

En ese ambiente de desorden informacional, de los medios hegemónicos, de las altas cortes del Poder Judicial, de la élite económica nacional y extranjera y de las clases medias, que tuvieron un papel central en la construcción de una narrativa que legitimó el golpe de 2016 contra la presidenta Rousseff, electa democráticamente, que marca el ascenso de nuevos grupos de derecha al centro de la política en Brasil. Es importante también que diversos estudios apuntan al papel de Estados Unidos en el golpe contra Dilma Rousseff; hasta el propio John Bolton, asesor internacional de Donald Trump, afirma haber preparado golpes en varios países, dejando ver la trama internacional para correr del poder a una presidenta electa democráticamente y abrir camino para la llegada de la extrema derecha al poder.

El golpe abrió espacio a una especie de vale todo internacional, en donde las normas del Estado de Derecho liberal fueron violadas en función de la defensa de intereses de grupos políticos opositores a los gobiernos del PT, lo que creó condiciones para el ascenso de sectores políticos de la extrema derecha brasileña. Con una refinada estrategia de comunicación en las plataformas digitales, como ya se comentó, los grupos de extrema derecha construyen sus proyectos políticos en torno a líderes populistas de derecha autoritaria, articulando discursos antisistema con críticas a las instituciones de la democracia liberal (Guazina, 2021).

## **Stress institucional como método político**

El proyecto político de la extrema derecha global, reproducido en Brasil por el expresidente Jair Bolsonaro, buscó destruir, a cualquier costo, las bases de la democracia liberal vigente a partir de mantener en permanente tensión a las instituciones. Las propuestas de cambio en el marco legal de-

mocrático y los ataques del jefe del Ejecutivo y de sus auxiliares a los demás Poderes es un método de gobierno que garantiza mantener a su base aliada alimentada por este tipo de estrategia de la derecha global: destruir para posteriormente erigir instituciones con los valores del tradicionalismo autoritario.

Reiteramos que el proceso de tensionamiento institucional se refiere a la técnica política de promover perturbaciones entre las instituciones por medio de la tentativa del Golpes de Estado y cierre del STF y el Congreso, tal como se mostró el 7 de septiembre de 2021. Las consecuencias son evidentes y se materializan en la subversión de las reglas del juego democrático, en la inestabilidad jurídica y socioeconómica y en las constantes amenazas a la vida de opositores y personas declaradas indeseables.

En ese sentido, las estrategias de: i) desacreditar y deslegitimar las instituciones y los pilares que estructuran el sistema democrático, como las (ya citadas) recurrentes sospechas en la confianza a las urnas electrónicas del sistema electoral; b) presentar el sistema institucional, destacando al STF o al TSE como enemigos por no dejar gobernar al Jefe de Estado; c) estresar el orden legal e institucional al actuar sistemáticamente de forma inconstitucional, como en el caso de reedición de medidas provisionales que fueron rechazadas o no admitidas o el no cumplimiento de decisiones judiciales; d) impedir la transparencia a las acciones gubernamentales, generando opacidad y ocultamiento de decisiones públicas, tales como el presupuesto secreto que beneficiaba a parlamentarios de la base de apoyo bolsonarista, gabinetes paralelos tomando decisiones en el ámbito de las instituciones conforme denuncia la Comisión Parlamentaria de Investigaciones de la COVID y también el gabinete paralelo del Ministerio de Educación que desvió fondos del área para la construcción de iglesias. Todo eso fue colocado en sigilo por cien años, en un claro incumplimiento de la Ley de Acceso a la Información.

Obviamente, las tensiones entre Poderes son características de las democracias y del modelo de frenos y contrapeso existente en muchos países. Sin embargo, lo que se ve en Brasil desde las elecciones de 2018 va mucho más allá de lo que la separación de Poderes supone. Lo que se ha visto es un movimiento de ataques en secuencia y búsqueda de stress institucional promovido por la extrema derecha brasileña, coordinada por el presidente de la República y por el denominado gabinete del odio. Todo eso para crear un ambiente de desconfianza en la población y deslegitimar las instituciones de la democracia liberal.

De esa forma, se destacan los frecuentes enfrentamientos a las instituciones democráticas como las acciones de visibilidad mediática (“espectáculo”) produciendo diariamente adversarios y tensiones políticas. Esas acciones buscan mantener en evidencia la figura del presidente, desviar la atención de los graves problemas socioeconómicos del país o los riesgos en procesos judiciales en el STF o el TSE que puede tornarse inelegible, buscando mantener a los medios de comunicación -que por su parte actúan de forma ambigua al apoyar simultáneamente acciones económicas del gobierno y criticar el proyecto autoritario- como rehenes de una agenda de su interés al mismo tiempo que evitan en su agenda asuntos que generan desgaste en la imagen presidencial o causan problemas políticos, como la CPI de Covid-19 y diversas investigaciones en curso contra el propio presidente, sus hijos y aliados.

Esta estrategia de guerra adoptada con la creación permanente de enemigos internos y externos para alimentar sus bases con desinformación, noticias falsas y fraudulentas que puede ser ejemplificada en numerosas declaraciones agresivas del presidente contra gobernadores, ministros de la Corte, parlamentarios y medios. Además, también se torna fundamental observar atentamente las acciones directas del gobierno para fragilizar o incluso destruir órganos del Estado y del aparato legal, como los ataques al FUNAI, al IBAMA, la Fundación Palmares, la cancelación del Censo, interferencias en la política federal, la campaña contra el voto electrónico, entre otras acciones que comprueban la acción permanente de demolición de estado civilizatorio.

Bolsonaro actúa todo el tiempo en esta doble perspectiva: tensionamiento interinstitucional sistemático y cálculo electoral, negociando con el parlamento y valiéndose del viejo toma y da que envuelve negocios de alto valor de diferentes naturalezas a cambio de apoyo para las votaciones de pro-

yectos de interés propio, reiterando las prácticas fisiologistas que había prometido no practicar durante su campaña electoral. En otros términos, se busca instaurar o una dictadura comisaria o soberana, según los termino de Agamben (2015), en que se mantiene el orden constitucional, dándole contornos autoritarios, o se suspende en nombre del orden.

## **Hibridismo como acción política**

Específicamente, sobre hibridismo político se entiende a la acción política volcada en dos ámbitos. Primero, el ámbito político como sistema de reglas, que implica apoyos, disputas y negociaciones al interior de las instituciones (como es el caso del apoyo del llamado “centrão” al gobierno, la liberación de fondos y enmiendas parlamentarias con relativa transparencia, la distribución de cargos y el respeto mínimo a las instancias decisorias). En este sentido, el llamado “presupuesto secreto” en el Parlamento no solo es opaco sino al margen de las reglas, aunque haya sido forjado en un sistema formalmente democrático.

Segundo, la acción políticas tiene por objetivo explícito minar y derogar la democracia y todas las instancias democráticas por los más diversos medios: difusión de mentiras por el gabinete de odio, y por su red de propagación, intento de promoción de golpes militares, creación de factoides políticos en los más diversos ámbitos, desobediencia sistemática a normas, reglas y leyes provenientes de los códigos legales en las más distintas áreas de la Administración Pública, politización de las fuerzas armadas, predicación permanente de la existencia de enemigos internos, que tensionan las dinámicas colectivas y la propia vida social brasileña. Pero incluso, las acciones volcadas a la radicalización de la sociedad, la instigación del odio como valor político, el estímulo a la persecución, hasta incluso institucional, de enemigos; la mentira como forma sistémica de gobierno, la manipulación simbólica de valores nacionales (el apelo a un nacionalismo estéril), la retaliación permanente a los adversarios, entre otros aspectos, son cotidianamente utilizados, tanto por los aparatos estatales como por la red de fake news y desinformación. Se trata de una verdadera tecnología del poder, mucho más allá del clásico concepto de manipulación.

Esas acciones crean enraizamiento social, lo que implica decir que hay un bolsonarismo como valor y práctica social, incluso sin Bolsonaro. En otras palabras, el bolsonarismo se constituyó como fuerza social y sobrevivirá a Bolsonaro fuera del poder como una fuerza política despolutizante y reaccionaria. De esta forma, podemos observar que esa fuerza política se fue constituyendo como una especie de neoconservadurismo, conquistando la simpatía de sectores conservadores y evangélicos al posicionarse en contra de la agenda de derechos humanos, frecuentemente asociada con el “derecho de los criminales”, retroalimentando una narrativa punitivista defensora de los crímenes de la dictadura militar y el discurso en defensa de la familia y la moral tradicional.

Aunque el tensionamiento institucional no deja de ser una de las formas asumidas por la anti política, que debilita las funciones normativas de las instituciones democráticas, todavía es posible identificar que las instituciones poseen relativa autonomía (muchas veces expresada en agente burocráticos). De forma que ofrecen reacciones que puede generar represalias y consecuencias, como la posibilidad de impeachment, la imputación de delitos comunes, más allá de los de responsabilidad, la perspectiva de ser encausado en crímenes contra la humanidad, genocidio, etc. Todo esto, sin conseguir poner límites democráticos aceptables a la actual gestión del Poder Ejecutivo.

## **Campaña permanente**

Así, el gobierno de Bolsonaro actúa en esta interfaz dual y opaca que tiene como arquitecto

esa tecnología de poder al método de Steve Bannon (Cyril-Lynch & Paschoeto-Cassimiro, 2021; Teitelbaum, 2020). Comprender su vigencia en el país y en el bolsonarismo implica nuevas categorías analíticas para quienes piensan y actúan en la política.

Un primer paso es identificar los dispositivos de respuesta del modelo republicano de tres poderes, en especial, la relación política entre Ejecutivo y Legislativo. Y dónde están los frenos y contrapesos que no consiguen parar ese mecanismo. Cabe destacar que el propio proceso de redemocratización brasileña no presenta rupturas con las antiguas prácticas y fuerzas políticas existentes. La transición democrática, de hecho, se desarrolló de forma intrincada (Gugliano & Gallo, 2011) y durante once largos años de liberalización lenta y gradual (Kinzo, 2001). Haciendo así, que algunos autores la clasifican como una “transición negociada” (Munck & Leff, 1997), y hasta como una redemocratización generada al interior del régimen autoritario (Stepan; 1994), con vínculos con las prácticas autoritarias y patrimonialistas de la cultura brasilera.

Por medio del método de campaña permanente (Hecló,2020), que se traduce como el desarrollo de estrategias electorales en el periodo entre elecciones y con una comunicación política frecuente y agresiva, se coloca a la sociedad en un estado de alerta continuo. Ese sistema de activación constante de la sociedad introdujo en el país cotidianamente cuestiones polémicas y un ideario de extrema derecha en la economía y las costumbres. La exposición frecuente de la figura presidencial, la construcción continua de crisis artificiales, la adopción de enemigos internos y externos, la producción de desinformación y teorías de conspiración son pilares constitutivos de esa estrategia para intentar interrumpir el debate público, desviar la atención del país de las acciones de desmonte del Estado y de las políticas públicas, en cuanto verificamos el aumento de la población que cae en la extrema pobreza, aumenta el desempleo que llega a su récord de 14,1% de la población; o sea, el hambre y la pobreza volvieron a ser un flagelo para el país.

Dentro de la estrategia de campaña permanente todavía hay un elemento contemporáneo que torna el panorama más complejo, que es el uso de los medios sociales digitales para la difusión de informaciones falsas que levantan banderas anticonstitucionales y antidemocráticas (Bounegru et al., 2017). Es preciso resaltar que las noticias falsas deben ser pensadas más allá de los contenidos y de las formas, teniendo en vista el papel de la infraestructura mediadora, de las plataformas digitales y de las culturas supuestamente participativas en el ambiente de internet, o sea, la circulación on-line es fundamental para la amplificación de este tipo de narrativas.

En este sentido, la producción y disseminación en masa de desinformación es un pilar fundamental de este proyecto ultraconservador que actúa en el ámbito internacional (Benkler et al., 2018). Considerando que la desinformación es parte de las narrativas de los diversos grupos y partidos de extrema derecha en varias partes del mundo, cabe resaltar que, en el caso brasilero, pero lo mismo ocurrió en otros países, como EE.UU. durante la gestión de Trump. Esta estrategia política se tornó parte de la acción política gubernamental. Como método fueron estructuradas máquinas potentes de producción de acciones discursivas instaladas en el núcleo del gobierno central, operadas por el propio expresidente y sus asesores cercanos.

El expresidente sigue adoptando el método utilizando discursos y pronunciamientos como una especie de seña para que las milicias digitales compartan mentiras, informaciones fraudulentas, discursos de odio e intolerancia, que son ampliamente difundidos por las plataformas de las redes digitales, con disparos del exterior y robots. La desinformación se transformó en una estrategia gubernamental operada por los gabinetes que actúan en el interior de las instituciones (Segurado, 2021).

## **El populismo de extrema derecha**

En este contexto, los movimientos de la extrema derecha internacional tienen método y acción

estratégica que pueden ser entendidos por la actuación del populismo de extrema derecha, a la luz de los estudios de Ernesto Laclau & Chantal Mouffe (2014). No se trata de un simple debate, principalmente si consideramos los numerosos equívocos en el uso del término populista, que en algunas situaciones se transforma en insulto cuando se quiere deslegitimar el pensamiento de algún interlocutor, estrategia discursiva utilizada por los medios liberales.

Frente a la crisis de hegemonía del neoliberalismo y de las políticas de desmonte del Estado social, nos ubicamos en un momento populista, que se constituye a partir de la derecha, por ejemplo Trump, pero también se puede constituir desde la izquierda. Para Mouffe (2015), la estrategia de constitución de un populismo de izquierda sería actuar en múltiples frentes para construir una nueva hegemonía, no por el rompimiento con la democracia liberal, sino por la radicalización de los principios ético-políticos (igualdad, libertad y soberanía popular), reconociendo el carácter siempre abierto de la política.

Vale aquí un pequeño espacio para calificar este asunto. El populismo, según Laclau & Mouffe (2014), no es una ideología. No es intrínsecamente o a priori de izquierda o de derecha: esa caracterización puede suceder, pero de forma contingencial, o sea, dependiendo de las disputas y de las condiciones históricas. El populismo, según estos autores, tampoco es un régimen político, por lo tanto, el presidencialismo no sería más susceptible al populismo. Ni siquiera es una categoría sociológica, en la que los países en desarrollo estarían más sujetos.

¿Y qué sería entonces? En una estrategia política discursiva, donde discurso es acción, incide en nuestras vidas, forma mentalidades y es construida a partir de una articulación entre identidades y de la construcción de una frontera política: lo que queremos y no, el nosotros versus ellos, la elite y el pueblo. Laclau & Mouffe (2014) incluyen la subjetividad de los actores históricos en el debate, radicalizando esa categoría analítica a partir de la noción de que el campo político posee autonomía en relación al campo económico.

Como fenómeno en escala global, esa metodología para la acción política es así descrita por Giuliano Da Empoli (2019) en el libro *Los ingenieros del caos: como la desinformación, las acciones en redes sociales y las estrategias de propaganda buscan influir en la opinión pública y en la decisión del voto, difundiendo miedo y odio, y provocando división de la sociedad como medio para vencer las elecciones y conservar el poder.*

Y a partir de eso construir una nueva frontera política. Así podemos comprender la estrategia de campaña permanente, de sistemáticamente marcar y crear enemigos reales e imaginarios, poniendo en acción toda una industria de producción de desinformación por medio de la comunicación directa direccionada a determinados segmentos de la población y grupos de apoyo del expresidente, comunicación sin intermediación de los medios y de las instituciones.

## **Milicias digitales como el arma más potente contra la democracia**

No es posible hablar de Estado híbrido en la contemporaneidad sin hablar de la actuación de las milicias digitales en el ataque a las instituciones. La presencia de las milicias digitales en el ambiente informacional, desde las elecciones de 2018, aumenta notoriedad día tras día y genera preocupación en diversos sectores de la sociedad civil por la constante difusión de discursos intolerantes y de odio político a los adversarios asumidos como enemigos a ser eliminados.

La milicia digital puede ser entendida como grupos o células que actúan anónimamente en las redes propagando discursos de odio, racismo, misoginia, homofobia y otros tipos de narrativas para atacar y difamar a líderes políticos o grupos progresistas y de la izquierda brasileña, demostrando un carácter autoritario, intolerante y antipolítico. Investigaciones realizadas por la Policía Federal conclu-

yeron que grupos antidemocráticos promueven ataques virtuales con blanco en las instituciones por medio del uso de estructuras como el gabinete de odio, creado dentro del Palacio de Planalto y que cuenta con la participación de asesores de Bolsonaro, además de sus hijos Carlos Bolsonaro (Republicanos-RJ) y Eduardo Bolsonaro (PSL-SP).

Investigaciones de la Policía Federal produjeron un informe enviado al Supremo Tribunal Federal afirmando que esos blancos prioritarios del gabinete de odio son los medios tradicionales de comunicación, adversarios políticos y magistrados del STF. Esta estructura actúa desde el inicio del gobierno de Bolsonaro y fue denunciada en el ámbito de la Comisión Parlamentaria Mixta de Investigación, la CPMI de fake news, instalada en septiembre de 2019 para investigar el uso de noticias falsas y desinformación durante las elecciones de 2018.

Las milicias digitales emprenden frecuentes amenazas a las instituciones y se empeñan en la construcción de la narrativa desestabilizadora de la legitimidad democrática por la vía del cuestionamiento a la confiabilidad de estas: es el caso de los ataques a las urnas electrónicas y del propio proceso electoral. Es importante resaltar que tanto el TSE como el STF, son blancos constantes de grupos bolsonaristas que cuentan con una tecnología de poder suficiente para tensionar estas instituciones.

La tecnopolítica puede ser comprendida como una acción política realizada con herramientas tecnológicas. Esto significa que las dinámicas sociales pueden ser transformadas por dispositivos tecnológicos de información y comunicación, ampliando la capacidad de construcción de contextos y realidades ampliamente compartidas por plataformas digitales a partir de aplicaciones de redes sociales. Es fundamental comprender que esos dispositivos están cada vez más presentes en la vida social y política y que sus acciones influyen cada vez más la configuración de la llamada opinión pública. De este modo, es importante incorporar al debate aspectos políticos de las dimensiones técnicas de las plataformas digitales, de forma que se pueda crear un ambiente menos susceptible a la libre acción de las “redes de odio” que amenazan a la democracia.

Esas dinámicas, ampliamente vivenciadas en las elecciones de 2018, fueron decisivas para los resultados de entonces, permitiendo el ascenso de figuras autoritarias. Aunque sea fundamental recordar que, en el contexto político de ese periodo, las narrativas antipolítica y antisistema ya estaban presentes desde junio de 2013. Asimismo, esas narrativas son alimentadas y resignificadas por campañas de fake news y desinformación de las milicias digitales, creando una combinación perversa en la cual la coyuntura antipolítica era abastecidas por ajustados sistemas de campañas tecnopolíticas, desestabilizando las instituciones y el propio sentido de verdad, con la creación de un ambiente de incertezas.

El uso de fake news y desinformación que circula en las redes sociales y físicas amenaza a las instituciones democráticas que, como se evidenció el 8 de enero de 2023, pueden seguir produciendo efectos a largo plazo.

Los esfuerzos emprendidos por el TSE en las negociaciones con las plataformas WhatsApp, Facebook, e Instagram son fundamentales para intentar contener la avalancha de mentiras que circulan, pero no son suficientes y deben ser acompañados estratégicamente por los sectores progresistas para poder dar respuesta en tiempo y contener los posibles ataques.

Esas limitaciones de capacidad de actuación del TSE y de las instituciones del Estado Democrático como un todo en control de la difusión de desinformación revela otra cara del Estado híbrido, en el cual la gestión de los contenidos es controlada por grandes empresas de tecnología digital, tales como Google, Facebook, Amazon, Microsoft y Apple. Esa otra cara denota una nueva configuración tecnopolítica en la cual las infraestructuras de comunicación y tecnología están en posesión de empresas privadas, esto es, la ausencia de mecanismos de control democrático del ecosistema de producción de información, lo que incluye la dependencia estatal de tecnologías privadas.

## **El desafío para las izquierdas y la democracia**

Las movilizaciones por la reelección de Jair Bolsonaro anticiparon mucho el calendario electoral 2022, principalmente en razón de la gestión caótica de su gobierno, aumento de la inflación, retorno del hambre, emergencia de escándalos y total incapacidad de gobierno. En ese cuadro, se inscriben acciones de tensionamiento institucional, y al mismo tiempo produce medidas inconstitucionales, como los vetos presidenciales a la legislación contra la desinformación, evidenciando con claridad el núcleo de la estrategia de la victoria de 2018 y para la siguiente contienda el uso de acciones en redes sociales de forma masiva con financiamiento espurio.

La desinformación que circula en internet, impulsada por el presidente y sus apoyadores, creó un ambiente de deslegitimación de las elecciones y de las instituciones democráticas, colocando un escenario preocupante, principalmente si tenemos en cuenta una situación semejante ocurrida en EE.UU., cuando Donald Trump usó la misma narrativa para movilizar a su electorado a fin de polemizar el resultado de su derrota en las elecciones de 2020. La consecuencia fue la invasión al Capitolio por parte de sus seguidores que querían impedir la asunción del nuevo presidente electo democráticamente. El resultado de ese fatídico episodio contabilizó cinco muertes, decenas de heridos, además de manchar la imagen del país, que siempre se auto adjudica ser la mayor democracia del planeta. Sumándose al hecho, hay declaraciones de comandantes militares cuestionando la transparencia de los procesos electorales, principalmente con relación a las urnas electrónicas.

Bolsonaro, al luchar contra la regulación y las penas legales a la generación de fake news, deja en claro que depende de la desinformación para su campaña de reelección. También sus planes de generar confusión como campaña permanente, difundir mentiras y verdades alternativas, trabajar en torno al caos para mantenerse en el juego político electoral: el mundo de las pos verdad. La expresión de “hechos alternativos” se hizo conocida tras la declaración de la consejera de Donald Trump que la utilizó en una emisora de televisión para defender números falsos de la presencia de electores de Trump en su asunción. En ese marco y coordinado con movimientos semejantes que están en construcción en la comunidad europea y en EE.UU., el enfrentamiento al poder de las grandes empresas y plataformas digitales y sus metodologías de manipulación de la opinión pública se torna fundamental para la defensa de la democracia.

El debate sobre la regulación de las plataformas es complejo, polémico y urgente, debiendo avanzar en el ámbito del Legislativo y contar con amplia participación de la sociedad civil. Diversas iniciativas tramitan en la Cámara de Diputados con la intención de regular la propagación de discursos antidemocráticos y de odio (se debe resaltar la aprobación de la Ley de Defensa del Estado Democrático de Derecho). Algunas muy nocivas, considerando que pueden impactar en la libertad de expresión y comunicación, otras que precisan perfeccionamiento para que sean capaces de enfrentar los impactos de la desinformación. Dependiendo de cómo se desenvuelvan los acontecimientos, de la falta de regulación de las plataformas y de la claridad de la legislación electoral, ciertamente tendremos escenarios dramáticos en el país.

Existen además, resistencias institucionales y sociales, así como -aunque de forma muy tímida- las propias plataformas han sido presionadas para cohibir el discurso de odio y las mentiras que producen consecuencias, como es el caso de los medicamentos sin eficacia en el combate al COVID-19.

## **Consideraciones finales**

El método descrito anteriormente como modo de gobernar advierte sobre la tecnología de poder de las extremas derechas internacionales, de la contribución permanente de las instituciones, y de la obstaculización del debate público, que provoca que solo existan reacciones, obturando la capa-

cidad propositiva. Vale repetir que la exposición permanente de la figura presidencial, la construcción continua de crisis artificiales, la adopción de enemigos internos y externos, la mentira repetida para que se transforme en pos verdad, la manipulación simbólica de la imagen y de la comunicación, la totalización de la vida por la antipolítica, entre otros aspectos, son parte de este guión, cuyo disfraz fue diseñado por fuerzas internacionales y nacionales de extrema derecha, como ya se dijo, con apoyos explícitos de sectores del capital.

En este sentido, el vocabulario clásico de la política y de la ciencia política necesita actualizarse para comprender lo que significa “gobernar y hacer comunicación para minorías”, apostando en la confusión y la polarización para imponer la imagen de que no hay salida sin soluciones autoritarias de quien está en el poder.

Por lo tanto, no hay ningún compromiso con los hechos, se enfatiza la creación permanente de un mundo paralelo, una especie de guerra permanente, movilizándolo categorías abstractas y universalizantes, como Dios y la Patria. Ese proceso, además de despolitizar, desplaza a la política del foco de disputa de proyectos políticos antagónicos y lo pone en una disputa moral, simbolizada en la evocación del discurso bolsonarista del bien contra el mal. La narrativa anclada en la supuesta moralización de la política pone en riesgo no solamente a la democracia, sino también a la propia pluralidad de la vida social.

Aunque la actuación de la extrema derecha sea esencialmente violenta, en términos simbólicos y efectivos, la narrativa responsable por activar el discurso de combate a la corrupción es movilizante, aun cuando la gestión de Bolsonaro ataque todas las medidas de transparencia creadas por gobiernos anteriores, esto es, ampliar la corrupción.

Es importante también, apuntar que moviliza sectores de la sociedad a partir de invocar a Dios en defensa de la familia, accionando símbolos supuestamente universales: familia, fe, bien nacional, combate a la corrupción, combate a la corrupción, temor a Dios, entre tantos otros catalizadores que encubren la destrucción del Estado Democrático de Derecho el Estado de bienestar.

Comprender ese proceso es fundamental para que los demócratas y las izquierdas tengan un instrumento de combate a esas prácticas y puedan bloquear acciones políticas de esa naturaleza, estando o no (las izquierdas) en el poder.

Por lo tanto, a las fuerzas que lucha contra la excepción y a favor de la democracia brasilera toca desarrollar una Agenda Propositiva en la que es necesaria la claridad, la estrategia y la acción para frenar la guerra híbrida aquí desatada, lo que implica:

- a) Defensa de la regulación de las plataformas de redes sociales;
- b) Defensa firme de las acciones orientadas a la justicia social, la igualdad económica y la garantía de derechos como contrapunto a la descalificación de esas políticas como populistas;
- c) Denuncia de los delitos cometidos por la extrema derecha y castigo ejemplar;
- d) Castigo ejemplar a los responsables y financistas de actos golpistas y anti democráticos, en especial el entorno del propio expresidente y sus hijos y asesores directos;
- e) Desmilitarización de la política y defensa del Estado laico, en el cual la política se pueda expresar entre grupos políticos adversarios, sin amenazas autoritarias o construcciones de narrativas religiosas que restrinjan el debate público plural y democrático.

## Referencias

- AGAMBEN, G. Estado de exceção. Estado de Sítio. Boitempo Editorial, 2004.
- AGAMBEN, G. Estado de exceção. Homo Sacer, II, I. Boitempo Editorial, 2015.
- BENKLER, Y.; FARIS, R. & ROBERTS, H. Network propaganda: Manipulation, disinformation, and radicalization in American politics. Nova York: Oxford University Press, 2018.
- BOUNEGRU, L.; GRAY, J.; VENTURINI, T. & MAURI, M. (comp.). A field guide to fake news: a collection of recipes for those who love to cook with digital methods. [S.l.]: Public Data Lab: Research Report: 7 abr. 2017. cap. 1-3. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3024202>. Acesso em: 27 ago. 2021.
- CYRIL-LYNCH, C. E. & PASCHOETO-CASSIMIRO, P. H. O populismo reacionário no poder: uma radiografia ideológica da presidência Bolsonaro (2018-2021). *Aisthesis*, 70, 2021, pp. 223-49.
- DA EMPOLI, G. Os engenheiros do caos: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições. Belo Horizonte: Vestígio Editora, 2019.
- GUAZINA, L. S. Populismos de direita e autoritarismos: apontamentos teóricos para estudos sobre a comunicação populista. *Mediapolis – Revista de Comunicação, Jornalismo e Espaço Público*, Coimbra, 12, 2021, pp. 49-66.
- GUAZINA, L. S. & LEITE, A. G. G. Frame sponsorship e populismo de direita no Brasil: o “kit gay” na Folha de S.Paulo. *Líbero*, 48, 2021, pp. 73-99.
- GUGLIANO, A. A. & GALLO, C. A. Modelos de transição, memória da repressão e políticas de Direitos Humanos no Brasil. *O público e o privado*, vol. 9, n.o 18, pp. 31-42, jul.-dez. 2011.
- HECLO, H. Campaign in Gand Governing: a Conspectus. In: ORNSTEIN, N. J. & MANN, T. E. (eds.). *The Permanent Campaign and Its Future*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute and The Brookings Institution, pp. 1-37, 2000.
- KINZO, M. D’A. G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em perspectiva*, vol. 15, n.o 4, pp. 3-12, 2001.
- LACLAU, E. & MOUFFE, C. *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*. Londres: Verso Books, 2014.
- LEVITSZY, S. & ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. 1.a ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018.
- MOUFFE, C. *Sobre o político*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.
- MUNCK, G. & LEFF, C. Modes of Transition and Democratization. *South America and Eastern Europe in Comparative Perspective*. *Comparative Politics*, vol. 29, n.o 3, pp. 343-62, apr. 1997.
- SEGURADO, R. *Desinformação e democracia: a guerra contra as fake news na internet*. São Paulo: Hedra, 2021.
- SOUZA, J. *A elite do atraso*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019, 272p.
- STEPAN, A. Caminos hacia la redemocratización. In: O’DONNELL, G.; SCHMITTER, P. & WHITEHEAD, L. (orgs.). *Transiciones desde un gobierno autoritário: perspectivas comparadas*. Barcelona: Paidós, 1994.
- TEITELBAUM, B. R. *Guerra pela eternidade: o retorno do tradicionalismo e a ascensão da direita populista*. Campinas: Editora da Unicamp, 2020.
- WARDLE, C. & DERAKHSHAN, H. *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking*. Report. Published by the Council of Europe, Strasbourg, France, 2017.

## Capítulo 6

# Ciudades en la reanudación de un proyecto de desarrollo: algunos puntos para la inclusión y la reflexión.

**Nilce Aravecchia-Botas**  
**Raul da Silva Ventura Neto**  
**Bruno Lima**

Con características comunes con los demás países de América Latina, el proceso de urbanización brasileiro fue uno de los más acelerados del siglo XX. De forma contradictoria, correspondió de un lado con los intereses de las potencias capitalistas y de las oligarquías regionales, y por otro a la necesidad de integración del territorio nacional. La red urbana se expandió a partir de acciones estatales decisivas, como la creación de Brasilia y la llamada Marcha hacia el Oeste, pero concentró desarrollo industrial y empleo en la región sudeste, obedeciendo a la lógica de las carreteras y a los intereses de sectores económicos específicos como la industria automotriz. La implantación de rutas estuvo relacionada a la localización de los principales parques e industrias del sudeste, reflejando sobre la organización del espacio urbano una dinámica que atrajo a la población migrante.

Pero el crecimiento desmesurado de las principales ciudades no fue acompañado de la creación de empleos industriales suficientes, lo que empujó a enormes contingentes poblacionales para el sector de servicios con bajos salarios, o para la informalidad. La implantación de infraestructura se vinculó más directamente al sector formal, estableciendo jerarquías y encareciendo el valor de la tierra en determinadas áreas urbanas, lo que representó el impedimento del acceso a la habitación y a los servicios de calidad para la población más pobre. Esa forma de urbanización se consolidó a partir de los años de 1960, penalizando de manera más decisiva a las clases trabajadoras, que además de bajos salarios, también sufrieron la reproducción de las desigualdades y de la segregación espacial. Con eso, los trabajadores más pobres fueron sometidos a traslados cada vez más distantes entre la casa y el trabajo, y los servicios públicos, normalmente localizados también en áreas centrales de mejor infraestructura urbana.

Brasil presenta hoy más de 212 millones de habitantes distribuidos de manera muy desigual en su territorio de 8,5 millones de km<sup>2</sup>. Actualmente, más del 80% de la población brasileira vive en áreas urbanas, 60% solo en las áreas de influencia de los grandes centros metropolitanos como São

Paulo y Rio de Janeiro que concentran el 18%. En el nordeste, segunda región más poblada del país (27,7%), las regiones metropolitanas de Fortaleza y Recife también llegan a concentrar más del 40% de la población de sus respectivos estados. Esos dos centros metropolitanos, junto con el gran Salvador, figuran entre las siete regiones metropolitanas más populosas del país. En la región norte, por su parte, están localizadas dos metrópolis, Belém y Manaus que solas concentran cerca del 30% de la población regional.

La desigualdad socio espacial se manifiesta en todas las escalas. Las regiones más ricas de ciudades como São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Porto Alegre, pero también metrópolis más periféricas como Belém, Fortaleza y Manaus, contrastan con municipios muy pobres en sus áreas metropolitanas. En el interior de las grandes ciudades la desigualdad social es todavía más visible: los barrios donde viven las rentas más altas ofrecen mejor calidad de servicios públicos -asfalto, energía eléctrica, cloacas y recolección de residuos- además de mejor infraestructura de los aparatos de salud y educación. Esa desigualdad intraurbana está diseminada en nuestras ciudades que replican realidades como las de Recife, donde más de la mitad de la población (53%) vive en asentamientos precarios y desprovistos de infraestructura, ocupando solamente el 33% del territorio del municipio (Recife,2016).

Las políticas públicas de vivienda fueron insuficientes para responder al crecimiento vertiginoso de la demanda, y todavía tendieron a desvíos, como las grandes cantidades de recursos direccionados a los sectores medios, o la falta de una regulación más rigurosa sobre la especulación y el mercado rentista. Parte de esta lógica sufrió algunas transformaciones solamente a partir de iniciativas como el Programa Mi Casa Mi Vida en 2010, destinando amplios subsidios a las fajas de menor renta, y con el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que direccionó recursos considerables en la reurbanización de áreas precarias.

Pero la regulación urbanística y su fiscalización continuarían dejando que desear, pues los planes municipales, pautados en gran medida por intereses del sector inmobiliario, débilmente alcanzaron el objetivo de contener lógicas especulativas vinculadas al financiamiento. Ciertamente, el avance especulativo viene de antes, considerando que las políticas neoliberales emprendidas, sobre todo a partir de la década de 1980 ampliaron las fronteras y la profundidad del capital financiero, cuya lógica pasó a atravesar relaciones de producción y consumo. Tales cambios tuvieron consecuencias en las características más estructurales de la urbanización brasilera. Primero, debido al encarecimiento de los terrenos en los polos metropolitanos más consolidados, que impulsó la desconcentración industrial en dirección a ciudades medias bien conectadas a los modales logísticos. Al respecto de la vivienda, parte de las familias ricas y de clase media que huían del tránsito, el ruido, la inseguridad o la polución, fueron a vivir en condominios cerrados lejos de los centros urbanos, en emprendimientos exclusivamente residenciales que también se aprovecharon de la estructura logística. Otro fenómeno que acompañó esos cambios fue la implantación de shoppings centers, que causaron el vaciamiento de las antiguas áreas de comercio en los viejos centros de las ciudades, de las áreas industriales y también de barrios residenciales. La mancha urbana fue dispersando por el territorio, intercalando espacios ocupados y muy usados, con otros abandonados, y terrenos o glebas enteras, vacías en medio de las áreas rurales de mayor densidad constructiva, hasta llegar a formaciones intercaladas, rurales y semirurales. Desde el punto de vista social, en lugar de la antigua lógica de concentración de riqueza en barrios centrales hay una multiplicidad de clusters que intercalan núcleos de riqueza con bolsones de pobreza. La contradicción se intensifica en proporción al movimiento que se hace nuevamente acompañado por concentración en términos regionales. Un ejemplo didáctico es la extensa región que combina las áreas metropolitanas de São Paulo, Santos y Campinas, cuyo funcionamiento exige una enorme estructura de autopistas. Un nuevo ciclo de cambios espaciales, vino con el consenso neoliberal de la década de 1990 que aceleró el proceso de desindustrialización, contribuyendo al vaciamiento poblacional de áreas enteras que habían sido ocupadas desde mediados del siglo XX. Cabe resaltar que el aumento de la informalidad y de la precarización del trabajo en el sector de comercio y servicios, hace que los empleos en la administración pública tengan mayor participación en la composición de la masa sala-

rial, tornándose cada vez más decisivos en el funcionamiento de la economía urbana, sobre todo en ciudades medianas y pequeñas.

En líneas generales, Brasil avanzó hacia el siglo XXI sin haber sido capaz de revertir un patrón de organización del territorio que demanda elevados esfuerzos en términos de demandas energéticas, de agua y saneamiento básico, tanto como de otros equipamientos públicos, tornándose cada vez más caro para las poblaciones más pobres y vulnerables. Además de eso, el sistema se apoya en una gama variada de servicios ofrecidos por trabajadores empleados en su mantenimiento, sujetos a vivir lejos del lugar de trabajo en virtud del precio de los terrenos, padeciendo un sistema de transporte deficitario de las demandas. Es el caso de miles de mujeres pobres en su mayoría negras, empleadas en actividades domésticas mal pagas.

La inflexión ultraliberal que viene nordeando las políticas de Estado en los últimos años solo contribuyó para agravar la situación de urbanización caótica que define a la mayor parte de las ciudades del país. La crisis económica y la profundización de una agenda de ajuste fiscal a partir de 2016, redundaron en el aumento del desempleo, de la informalidad y de la precarización del trabajo en el sector de comercio y servicios. El desmonte sistemático del servicio público y del Estado de una forma general, todavía impacta negativamente en la masa salarial asociada al funcionalismo, con consecuencias todavía imprevistas en la economía urbana, sobre todo en ciudades de porte medio y pequeño. Finalmente, las transformaciones más recientes, con las grandes distancias características de la urbanización dispersa, con clusters de riqueza articulados por ejes de carreteras, y el consecuente aumento del tránsito y los congestionamientos, aumentó la demanda por servicios de entrega, que tuvo un nuevo incremento a partir del aislamiento social impuesto por la pandemia de Covid-19. La nueva cultura del home office y del comercio por internet impactará todavía más en la logística de distribución, demandando nuevos espacios, de stock en las autopistas y sobrecargando el transporte de cargas y servicios de entrega, cuyos trabajadores son sometidos a riesgos y a la informalidad. La tendencia todavía afectará los grandes centros comerciales como shoppings center, cuya frecuencia deberá sufrir una caída inversamente proporcional al crecimiento del *e-commerce*, representando nuevas construcciones sin uso en las áreas urbanas consolidadas, como sucedió con parte de las grandes plantas industriales características de la ocupación urbana del siglo XX. En el caso del servicio doméstico, las mujeres pobres, que ocupan mayoritariamente ese sector, quedaron históricamente sujetas a mayores distancias entre la vivienda y las casas de familias empleadoras, cuando no, a la situación de tener que vivir en el lugar de trabajo. Se sabe que tal situación, antes de la regulación de este tipo de empleos, era algo muy recurrente en un país que vergonzosamente asimiló con naturalidad su herencia esclavista.

En términos regionales, el cuadro es alarmante. En las fronteras del agronegocio brasileiro, con en la región de MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí y Bahia), por ejemplo, los municipios han asistido a una acelerada urbanización y expansión de sus PBI en función de la entrada de actividades agropecuarias orientadas a la exportación. Con todo, esa dinámica poco ha representado en términos de distribución de los rendimientos entre la población de la región, y sí tiene significado el aumento de la concentración de renta y propiedad, además de los efectos de degradación ambiental asociados a la expansión del monocultivo sobre biomas del Cerrado y de la Caatinga. Algo semejante puede ser observado en la región del Pantanal Sur en Mato Grosso, cuya producción de soja transfiere agua potable en forma de granos para los países compradores, generando desequilibrios ambientales que pueden ser irreversibles, sin ofrecer contrapartidas a las ciudades y poblaciones locales y mucho menos construir respuestas de mitigación de sus efectos. Las actividades de extracción ilegal de madera, el garimpo (minería ilegal) en la región amazónica, con desmontes predatorios que alteran los regímenes de lluvia en todo el país, son la cara más nefasta de ese proceso.

Hay que considerar otras dos grandes transformaciones que hablan al respecto de la estructura productiva y social que representan riesgos de aumento de la pobreza y de ampliación de desigualdades, y que tienen gran impacto en las ciudades. De un lado, la emergencia climática que cuestiona lógicas de sectores de la industria y del agronegocio, y por otra parte, la perspectiva de disminución de

la población, que resultará en un cuadro demográfico totalmente nuevo, transformando la economía y la sociedad brasilera.

Frente a tal complejidad, revertir las tendencias de profundización de las desigualdades espaciales requiere acciones de planificación conducidas por el Estado, con el objetivo de garantizar mayor equilibrio entre recursos, producción de riqueza, infraestructura y localización de la población, incluyendo la optimización de la red de ciudades existente. El desafío actual es el de la construcción de un proyecto nacional que incorpore las especificidades regionales y urbanas, tanto como los cambios en las matrices energéticas y el declinio poblacional en la formulación de una planificación territorial que tenga por objetivo la integración. Si la expansión de la ocupación se realiza por actividad, extractivista, frente agrícola, concentración de riquezas y empleo industrial, y expansión de infraestructura de manera predatoria, se trata ahora de recuperar la capacidad de planificación del Estado teniendo como datos de partida la crisis climática, las demandas por cambios en la matriz energética y de los patrones de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

## **Agenda: puntos para el desarrollo urbano y regional**

La crisis económica y política de los años 2019-2022, agudizada por la pandemia de Covid-19, dejó al descubierto nuestras desigualdades urbanas y regionales, señalando los obstáculos estructurales de gestión del territorio, cuya superación, como ya se destacó, se convierte en un factor ineludible para retomar una trayectoria de desarrollo económico y social. En este sentido, en la misma medida en que se entiende que la reanudación del desarrollo depende de un proyecto nacional articulado entre las unidades federativas, es necesario considerar la red urbana brasilera, con toda su diversidad, como un activo y no como un mero escenario inerte para acomodar inversiones públicas y privadas. Esto significa entender las nuevas rondas de implementación de infraestructura social, de salud y educación, como inductores de procesos de desarrollo, capaces de acercar el sistema productivo al cotidiano de las ciudades. Un objetivo como este exige la articulación de una multiplicidad de políticas que respondan a las diversas escalas (desde los núcleos más pequeños hasta las regiones metropolitanas), a las características ambientales e históricas específicas, y a las vocaciones económicas de los municipios brasileiros. De esta forma, el territorio y su gestión aparecen como el principal punto de contacto de un enfoque intersectorial y transversal de las políticas públicas.

Como agenda de acción para los próximos años, los programas de desarrollo urbano, como las políticas de vivienda, la expansión de las redes del SUS y las redes de educación básica y superior, por ejemplo, no pueden tener como único parámetro los déficits cuantitativos y cualitativos según la realidad dada. Es fundamental que se integren definitivamente a los objetivos del desarrollo sostenible y de la transición ecológica, pero también de la innovación productiva y la inserción de nuevas tecnologías sociales capaces de posibilitar la capacitación profesional y la generación de empleos.

Una de las posibilidades reales es reorientar la planificación de los sistemas de movilidad y transporte de ciudades medianas y regiones metropolitanas, de modo que sirvan como impulsores de la integración multiescalar, considerando factores como la variación de densidad y la diversidad cultural como parámetros para áreas de vivienda, localización de empleos y producción de alimentos. Por otro lado, la política de transporte y logística intermunicipal y regional deberá retomar la idea de una ocupación más equilibrada del territorio nacional, considerando proyectos de infraestructura que induzcan la redistribución de la población, disminuyendo la excesiva concentración de esfuerzos e inversiones en las áreas de influencia metropolitana.

La ampliación de las infraestructuras, así como la articulación entre modos de transporte, incluso respondiendo a las demandas del comercio internacional, deben guiarse por la transición ecológica y la bioeconomía, con proyectos que prevean inversiones con retorno social dirigidas a la crea-

ción de empleos calificados y que generen polos de economía compleja en las regiones hoy dedicadas exclusivamente al agronegocio. Es necesario articular dichas inversiones con el propio agronegocio, ampliando su capacidad productiva a través de la generación de conocimiento, innovación y capacitación técnica que posibiliten un mayor valor agregado a estas cadenas. La presencia cada vez mayor de la economía digital abre camino para una reorganización de la red urbana con distintas escalas y niveles de capacidad, en la que los modos de transporte aéreo, fluvial y ferroviario, enfocados en largas y medias distancias, estén articulados con las líneas urbanas y metropolitanas de movilidad de masa. En el ámbito local, la conexión de esta red con los llamados transportes activos, sobre todo de peatones y ciclistas, podría dinamizar los trayectos más cortos y cotidianos, fortaleciendo la producción y el comercio local, principalmente de alimentos y bienes de primera necesidad.

El propio planeamiento de un sistema como este, e incluso el inicio de su implementación, considerando además la transición hacia matrices energéticas limpias, puede entenderse como una “misión socioambiental” en los términos que sugiere el Plan de Reconstrucción y Transformación de Brasil (FPA, 2020). Para ello, es fundamental fortalecer el servicio público, con capacitación técnica y académica en diálogo directo con universidades y centros de investigación, y aumentar la inversión en las agencias de fomento y en el sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación en su conjunto, relacionándolo más directamente con las demandas sociales. La red federal de enseñanza técnica y superior, sumada a la de los estados, puede ser activada para impulsar procesos de innovación, ya que su proximidad con las realidades las define como potenciales lugares de estudios de las especificidades de los municipios y regiones. La promoción de equidad social y económica, a través de redes que al mismo tiempo integren los territorios y consideren los intereses nacionales, presupone el reconocimiento de la diversidad de escalas y situaciones. Una acción como esta, al igual que la reactivación de la industria naval durante los gobiernos de Lula y Dilma, puede ser impulsada mediante la orientación de compras de producción nacional, incrementando una política de reindustrialización. Así, tanto la acción planificadora, como la implementación de programas de obras públicas, sobre nuevas bases energéticas y tecnológicas, se convierten en actividades potenciales de incorporación de tecnologías que demandan mayor capacitación y mano de obra.

En cuanto a la vida cotidiana de los municipios y barrios, la planificación debe tener como objetivo principal la protección de los trabajadores, ya que, históricamente, en tiempos de crisis, sean económicas, políticas o sanitarias como la que estamos atravesando, la carga recae sobre los más vulnerables, así como sobre el medio ambiente, ya sobrecargado por los desequilibrios ambientales y la urbanización depredadora. La tendencia hacia una fragmentación cada vez mayor del tejido urbano y sus modos de vida exige un cambio en la forma de pensar la ciudad. La opción por el aumento de densidad constructiva en lugares bien servidos de infraestructura, tan propagada en las últimas décadas, no ha sido capaz de revertir la lógica rentista y especulativa. Pensar el modo de vida urbano a partir de sistemas que articulen diferentes formas de ocupación física, enfocados en la preservación de características ambientales e históricas, con la promoción de igualdad y universalidad en el acceso a bienes y servicios, es el nuevo desafío. Aquí se entiende la necesidad de repensar la relación entre el campo y la ciudad, lo que implica por un lado expandir el acceso a tecnologías, funciones y cultura, históricamente vinculadas al modo de vida urbano, y por otro aprovechar construcciones y espacios vacíos y ociosos en las regiones más urbanizadas para fomentar actividades entendidas como “rurales”, como la producción de alimentos. También se incluyen los cuidados de niños y ancianos, el deporte, el ocio y las actividades culturales, que pueden generar nuevas formas de ocupación integrando barrios y contribuyendo a la reducción de los desplazamientos de mercancías y personas. Por este camino se puede promover el equilibrio entre recursos, producción de riqueza, infraestructura y localización de la población, incluyendo la optimización de la red de ciudades existentes.

Además de las agendas de saneamiento, vivienda y movilidad, y todas las relacionadas con la reproducción social, es necesario incorporar la producción, circulación y consumo de alimentos a las políticas de planificación territorial. Esto se debe a que el problema del hambre también ha tomado

una forma urbana, y el combate a la miseria es también una misión social estratégica, cuyo potencial económico ya es conocido, como bien señala la reflexión sobre la renta básica en este volumen (ver capítulo 4).

En 2014, después de años de políticas de transferencia de renta amplificadas por el Bolsa Familia, Brasil había salido del Mapa del Hambre (FAO/ONU), pero en los años 2019-2022, debido al profundizamiento de las políticas de austeridad fiscal, que se sumaron a la desastrosa gestión del gobierno federal sobre los impactos económicos de la pandemia de Covid-19, experimentamos un retroceso. Más de la mitad de los hogares brasileños comenzaron a vivir con inseguridad alimentaria, y en un 9% de ellos las familias pasaban hambre (datos de la investigación Inseguridad alimentaria y Covid-19 en Brasil, realizada en 2021 por la Red Brasileña de Investigación en Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional). El cuadro actual vuelve a los marcos de un siglo del problema del hambre en Brasil, considerando además que, desde la década de 1940 cuando fue retratado por Josué de Castro, el fenómeno acompañó la urbanización. El mencionado proceso de desindustrialización que viene desde los años 1980, y más recientemente la desregulación de las leyes laborales junto con la ya larga trayectoria de caída del salario real desde 2014, han agravado el hambre de manera inversamente proporcional a la evolución de los ingresos del trabajo.

La planificación urbana aún no ha abordado de manera sistemática el tema de la inseguridad alimentaria y, históricamente, se ha preocupado mucho más por la regulación de las actividades de construcción de edificios y, de manera menos efectiva, por la ubicación de los servicios públicos. Como el sector de la construcción, especialmente el mercado inmobiliario, todavía se considera uno de los principales componentes de la economía urbana, los procesos de elaboración de los planes directores municipales, incluso en contextos participativos, consideran poco o nada las actividades económicas que necesitan áreas no construidas, como es el caso de la agricultura.

Pero solo en la Región Metropolitana de São Paulo, por ejemplo, el sector de alimentos, que incluye producción, industria, comercio y servicios, emplea el doble de trabajadores que la construcción civil. La situación puede ser aún más intensa en regiones donde la construcción civil no tiene la misma importancia en la economía, lo que indica la necesidad de ampliar este tipo de investigación a otras localidades. Si por un lado la producción y distribución de alimentos es una preocupación inmediata para combatir el hambre, el sector también necesitará ser reorganizado si la opción de desarrollo está orientada a la ampliación de la capacidad productiva con vistas a la reindustrialización del país.

Para el desarrollo local, el reconocimiento del carácter multifuncional de actividades como la producción agrícola, pero también la preservación ambiental e histórica, y la cultura en sus múltiples dimensiones, será fundamental para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, generar alternativas de empleo e ingresos, recuperar y mantener áreas verdes urbanas, y, en fin, promover relaciones más equilibradas entre lo urbano y lo rural. Una política de acceso a la tierra con regularización de la propiedad, comodato de áreas públicas, ocupación de suelo público/privado ocioso, demanda la elaboración de diagnósticos más precisos de las características de la red urbana brasileña, identificando las potencialidades económicas de actividades que hoy están más relacionadas con el desarrollo social o la preservación ambiental, entendidas hasta ahora más como gastos que como inversiones.

Como resultado, se deben garantizar tanto los canales de financiamiento, capacitación y asesoría técnica como asegurar la constancia de las demandas, fortaleciendo las redes locales de comercialización a través de compras públicas. En el caso de acciones de preservación y promoción del patrimonio histórico y cultural, las políticas públicas también deben prever la integración territorial para garantizar el acceso, la comunicación y las acciones educativas que acerquen a los productores culturales a los ciudadanos.

Todo esto implica cambios legislativos, operacionales y administrativos para articular programas de desarrollo nacional con las políticas municipales de uso del suelo urbano, un tema ya identifi-

cado como un obstáculo a transformaciones más profundas que involucran el acceso a la tierra. En este sentido, los paradigmas de la planificación urbana merecen revisión. Del mismo modo, las estrategias de disputa sobre los territorios, que en el caso de las políticas urbanas se han concentrado en los debates sobre parámetros constructivos, terminan reafirmando la importancia de la construcción civil y el mercado inmobiliario como los grandes definidores de las políticas de uso y ocupación del suelo.

Estamos ante cambios económicos, sociales y políticos profundos, que exigirán la reorganización de las formas de representación de los grupos sociales en relación con sus lugares de residencia y trabajo. Los instrumentos de regulación urbana que tenemos hoy, como el Estatuto de la Ciudad, el Plan Director y las leyes municipales de uso y ocupación del suelo, deberán ser repensados para que estén a la altura del cuadro que se presenta. Una planificación de políticas públicas de forma integrada al territorio debe apuntar desde el estímulo a la convivencia de actividades diferentes en el mismo barrio, hasta la promoción de los beneficios urbanos en áreas rurales, o incluso posibilitar la producción industrial junto a actividades agrícolas. En este sentido, la forma dispersa que la urbanización ha asumido podría incluso ser vista como un dato positivo. Sin embargo, imaginar modos de vida que reduzcan los desplazamientos, generen menos impacto en el medio ambiente y más oportunidades de ingresos, requiere valor para reposicionar a los poderes públicos locales ante directrices de un proyecto nacional comprometido con el combate a las desigualdades sociales, urbanas y regionales. Diagnosticar los aspectos negativos del proceso de urbanización hasta ahora es fundamental, pero es poco ante los desafíos ambientales y sociales que se presentan. En un país desigual como Brasil, las transformaciones en la agenda urbana y regional, y, por lo tanto, del acceso a la tierra y la regulación del uso del suelo, pasan por la transición ecológica, la reorganización productiva con ampliación de su capacidad, lo que garantizará una red urbana dinamizada por empleos de calidad y aumento de los ingresos del trabajo.

## Referencias

PREFEITURA DO RECIFE. Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de interesse social do Recife. Recife, 2016. Disponible en: <http://mundosafari.com.br/projetos/2015/prefeitura-atlas/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil. São Paulo, FPA, 2020

## **Las autoras y los autores**

### **Adhemar Mineiro**

Economista, doctorando en el Programa de Posgrado en Ciencia, Tecnología e Innovación en Agropecuaria de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (PP-GCTIA/UFRRJ), asesor de la Red Brasileña por la Integración de los Pueblos (REBRIP).

### **Ana Luiza Matos de Oliveira**

Economista, doctora en Desarrollo Económico (Unicamp); profesora de Flacso/Brasil.

### **Ana Paula Guidolin**

Economista, maestranda en Teoría Económica (Unicamp).

### **Bárbara Vallejos Vásquez**

Doctoranda y máster en Desarrollo Económico (IE-Unicamp). Coordinadora de posgrado y docente en la Escuela Dieese de Ciencias del Trabajo; docente invitada en FESP-SP.

### **Beatrice Fontenelle-Weber**

Economista, doctoranda en Economía en Insper.

### **Bruno Lima**

Arquitecto, urbanista, doctorando del MDU/UFPE, profesor de la Universidad Federal de Pernambuco.

### **Claudio Luís de Camargo Penteado**

Doctor en Ciencias Sociales (PUC-SP), profesor asociado de la UFABC y investigador del Proyecto Observatorio de Conflictos en Internet, Laboratorio de Tecnologías Libres (LabLivre/UFABC), del Núcleo de Estudios en Arte, Medios y Política (NEAMP/SP) y del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnologías en Democracia Digital (INCT-DD).

### **Emílio Chernavsky**

Economista, doctor en Economía (USP), asesor del PT en la Cámara Federal.

### **Flávia Vinhaes Santos**

Economista, técnica del IBGE; presidenta del Corecon-RJ.

### **Francisco César Pinto da Fonseca**

Cientista social, máster en Ciencia Política (Unicamp), doctor en Historia Social (USP), profesor de Ciencia Política en la FGV/Eaesp y PUC-SP.

### **Greiner T. M. Costa**

Ingeniero, doctor en Política Científica y Tecnológica (Unicamp).

### **Helga Almeida**

Cientista política, doctora y máster en Ciencia Política por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), profesora de la Universidad Federal del Valle de San Francisco (UNIVASF) y profesora del máster en Ciencia Política de la Universidad Federal de Piauí (UFPI).

### **Jorge Abrahão de Castro**

Estadístico, doctor en Economía (Unicamp), ex-director del IPEA.

### **Luciana Ballestrin**

Cientista Social y máster en Ciencia Política (UFRGS), doctora en Ciencia Política (UFMG) y profesora de la UFPel.

### **Marcelo Manzano**

Economista, doctor en Desarrollo Económico (Unicamp); investigador del Centro de Estudios Sindicales y de Economía del Trabajo (CESIT/IE/Unicamp). Ex-becario de posdoctorado del ICDD - Universidad de Kassel, Alemania y con estancia posdoctoral en el Centro de Estudios Sociales (CES) - Universidad de Coimbra, Portugal.

### **María José Haro Sly**

Graduada en Sociología y Ciencia Política por la Universidad Federal para la Integración de América Latina (Brasil), máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil) y LLM en Estudios Contemporáneos de China por la Escuela Ruta de la Seda de la Universidad Renmin (China). Actualmente, es doctoranda en Sociología por la Universidad Johns Hopkins (EE.UU.). Trabajó en el gobierno de Tucumán y en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Argentina. Fue consultora del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del CONICET.

### **Matias Rebello Cardomingo**

Economista, investigador de Made (FEA-USP), presidente del Directorio Zonal del PT Pinheiros. @

mats\_rc

**Nilce Aravecchia-Botas**

Arquitecta, urbanista, profesora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la USP. @nilcearavecchia

**Pietro Borsari**

Economista, doctorando del Instituto de Economía (Unicamp), investigador del CESIT/Unicamp.

**Raul da Silva Ventura Neto**

Arquitecto, urbanista, doctor en Desarrollo Económico y profesor de la Universidad Federal de Pará.

**Regina Camargos**

Economista, doctora en Ciencia Política, especialista en relaciones laborales.

**Rosemary Segurado**

Cientista política, doctora en Ciencias Sociales por la PUC-SP, profesora del PEPG de Ciencias Sociales de la PUC y coordinadora del curso Medios, Política y Sociedad de la FESPS. También es editora de la Revista Aurora de la PUC-SP.

El concepto de industria cultural explica la experiencia de la democracia de masas en el capitalismo del siglo XX, cuando el emisor (periódicos, radio, televisión y otros) controlaba al receptor.

En la actual transición a la Era Digital, las redes sociales en Internet han asumido el papel de receptor-emisor, definiendo una nueva era para la industria cultural y sus conexiones en Occidente entre la desorganización capitalista y el declive de la democracia de masas.

En este particular contexto histórico, el Instituto Lula creó el Grupo de Seguimiento de Temas Estratégicos (GATE), altamente cualificado, formado por valiosos académicos, gestores, investigadores de y profesores de diferentes instituciones, con la tarea de contribuir a una mejor comprensión de la realidad nacional.

La publicación que ahora llega al gran público expresa una parte muy importante del trabajo del GATE.

Un homenaje al sufrido pueblo brasileño.

— Marcio Pochmann

[WWW.INSTITUTOLULA.ORG/](http://WWW.INSTITUTOLULA.ORG/)

[WWW.FUNDACIONDHI.COM.AR/](http://WWW.FUNDACIONDHI.COM.AR/)