

As diferentes trajetórias de desenvolvimento de Brasil e Venezuela (1945–2015)

RESUMO

Este artigo pretende compreender de que maneira as relações entre o Estado e o setor empresarial influenciaram os modelos de desenvolvimento de Brasil e Venezuela entre 1945 e 2015. Na primeira seção, são analisadas as especificidades do desenvolvimento latino-americano entre a Segunda Guerra Mundial e a crise do projeto desenvolvimentista. Na segunda, faz-se uma análise das principais políticas doméstica e externa dos governos Fernando Henrique, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. A terceira seção analisa as particularidades do subdesenvolvimento venezuelano, os efeitos das políticas neoliberais, as transformações ocorridas após a vitória de Hugo Chávez e os impasses da Revolução Bolivariana. Por fim, a conclusão enfatiza a importância da perspectiva histórica para a compreensão das trajetórias de desenvolvimento de Brasil e Venezuela. Apesar dos avanços recentes, os governos progressistas não conseguiram modificar a estrutura produtiva, nem superar a condição periférica de seus países no sistema internacional.

Palavras-chave

América Latina; Brasil; Venezuela; desenvolvimento; regimes produtivos.

ABSTRACT

This article means to better clarify the extent to which relations between the State and the business sector helped influence the different development models adopted in Brazil and in Venezuela in the years between 1945 and 2015. The first section analyses the specificities of Latin American development in the period between the Second World War and the crisis suffered by the developmentalist project. The second section analyses the main domestic and foreign policies adopted by the governments of Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff. The third section looks at the specific characteristics of Venezuela's underdevelopment, the effects of neoliberal policies, the transformations that took place following the election of Hugo Chávez and the barriers imposed by the Bolivarian Revolution. Finally, the conclusion emphasizes the importance of a historical perspective in understanding the paths to development adopted by Brazil and by Venezuela. Despite some recent successes, progressive governments have, by and large failed to modify the productive structure and indeed, failed to overcome the peripheral status their countries have been relegated to on the international stage.

Keywords

Latin America; Brazil; Venezuela; Development; Productive Regimes.

1. É doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) e mestre em relações internacionais pela PUC-Rio. Atualmente pertence à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado do Rio de Janeiro (EPPGG-RJ). É autor de *A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da Cepal nos anos 1950 e 1990*.

“Acreditamos na globalização, sim, mas não na desenhada pelos globalizadores, e sim na sofrida pelos globalizados.”

MANUEL VÁSQUEZ MONTALBÁN

Introdução

Neste artigo, procura-se analisar as diferentes trajetórias de desenvolvimento de dois países sul-americanos que deram origem a estruturas produtivas bem distintas: Brasil e Venezuela. Em primeiro lugar, entender essas diferenças exige uma análise da formação e da organização interna de cada Estado e de suas respectivas burocracias. Como afirma Atul Kohli (2004), os padrões de autoridade estatal – a forma como a política do Estado é organizada e como seu poder é usado – têm influência decisiva sobre o ambiente dentro do qual as decisões econômicas privadas são tomadas. Em segundo, a natureza e a organização do setor privado são importantes para determinar a capacidade de desenvolvimento da classe capitalista local. O tipo e o grau de institucionalização das relações entre o Estado e a sociedade, sobretudo com seu segmento empresarial, são decisivos para determinar os contornos e os limites dos modelos de desenvolvimento. Por fim, é importante analisar a maneira como esses dois países periféricos se inseriram na economia capitalista mundial.

Este artigo está dividido em três seções, além da conclusão. Na primeira seção, analisa-se o contexto internacional do pós-guerra na América Latina. Entre 1945 e 1980, a região conheceu elevadas taxas de crescimento econômico, passando por intenso processo de urbanização. O surgimento da Comissão Econômica para a América e o Caribe (Cepal) contribuiu para a criação de um arcabouço teórico que permitiu pensar os problemas latino-americanos tendo como base sua própria realidade. A superação do subdesenvolvimento deveria passar por um esforço de industrialização coordenado pelo Estado, o que ocorreu com a participação decisiva do capital estrangeiro. Enquanto o Brasil foi o país do continente que mais avançou no processo de substituição de importações, criando uma matriz industrial relevante, a Venezuela, apesar da abundância de divisas oriundas do setor petrolífero, não conseguiu diversificar sua estrutura produtiva. No entanto, a compreensão dos diferentes graus de desenvolvimento exige uma análise histórica dos mecanismos de construção das capacidades estatais e das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade.

Nas outras seções, a primeira dedicada ao Brasil e a segunda à Venezuela, inicialmente são analisados o alcance e os impactos das reformas neoliberais dos anos 1990. Em seguida, analisam-se as medidas adotadas pelos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Hugo Chávez (1999-2013) em suas dimensões política, econômica e internacional. Nos dois casos, o reestabelecimento das capacidades estatais de regulação e coordenação econômica encontra-se diretamente relacionado com a dependência da trajetória prévia (*path dependence*), fundamentalmente, o alcance do período desenvolvimentista e a profundidade do ajuste neoliberal. Apesar de enfatizar o período de Lula e Chávez, o artigo trata sinteticamente dos governos Dilma Rousseff e Nicolás Maduro, que coincidiram com o fim do *boom* das *commodities* e o acirramento dos conflitos distributivos e políticos domésticos.

Nas considerações finais, faz-se uma síntese das principais diferenças entre os modelos de desenvolvimento de Brasil e Venezuela nos três momentos analisados: o do período desenvolvimentista, das reformas liberalizantes e aquele marcado pela ascensão de Lula e Chávez. Apesar dos avanços sociais alcançados, esses governos não conseguiram superar os limites que impedem uma autêntica mudança qualitativa no desenvolvimento de seus respectivos países.

Os (des)caminhos do desenvolvimento na América Latina

A desorganização do comércio internacional após a crise de 1929 e o contexto econômico mundial pós-1945 permitiram muitos países latino-americanos perseguirem estratégias nacionais de desenvolvimento. Entre 1950 e 1980, a região alcançou elevadas taxas de crescimento, processo interrompido pela crise da dívida externa, que antecedeu e criou as condições para a aplicação das reformas neoliberais. Após duas décadas de políticas de desregulação econômica, com profundos impactos nas sociedades, a ascensão de governos progressistas marcou uma mudança que abriu novas possibilidades para o desenvolvimento econômico e social.

Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo atravessou um momento eufórico marcado pelos processos de descolonização e pela hegemonia da teoria do desenvolvimento e suas ideias sobre planejamento econômico. Foram os “Trinta Anos Dourados do Capitalismo”, caracterizados pelo regime de acumulação fordista, apoiado na produção e no consumo de massas, e pelo modo de regulação keynesiano, responsável por

políticas de estabilização da conjuntura. Apesar de o fordismo nunca ter sido hegemônico no Sul, onde o setor manufatureiro sempre conviveu com elevada informalidade, o período do pós-guerra mudou a maneira como os governos concebiam o envolvimento do Estado na economia. Nesse sentido, ocorreu uma virada ideológica no mundo não socialista que levou os Estados a aumentar sua participação no domínio econômico. Assim, a ideia de um Estado forte se impôs como expressão da modernidade, situação que só seria modificada trinta anos depois, quando o consenso keynesiano deu lugar ao consenso neoliberal (BOYER, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2014; DINIZ, 2011; MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015).

A ascensão dos países que Alice Amsden (2009) chamou de “resto” foi uma das mudanças mais impressionantes da segunda metade do século XX.² Para compensar seu atraso histórico, os países periféricos optaram por uma solução institucional intervencionista. O “resto” ascendeu baseado na concepção de um modelo econômico original e heterodoxo que se apoiava em mecanismos de controle, que eram instituições responsáveis por disciplinar o comportamento da economia, a exemplo das políticas industriais ativas, com seus respectivos padrões de desempenho, e dos bancos de desenvolvimento.

A teoria do desenvolvimento, na forma concebida pelos grandes centros universitários do mundo ocidental, parecia ignorar que o desenvolvimento econômico possuía uma nítida dimensão histórica. O mesmo ocorria com a teoria da modernização, que defendia que o processo de desenvolvimento consistia em levar a cabo, e inclusive reproduzir, as diversas etapas que caracterizaram as transformações sociais dos países da Europa Ocidental e dos EUA. Essa interpretação a-histórica e etapista teve em W.W. Rostow e seu célebre “manifesto não-comunista” – *The stages of economic growth* – um importante expoente (CARDOSO; FALETTTO, 2011; FURTADO, 2009).

A ausência de uma teorização autônoma levava muitos economistas a explicar, por analogia com as economias desenvolvidas, problemas que só poderiam ser bem equacionados a partir de uma adequada compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento. Com a criação da Cepal, em 1948, a região constituiu, pela primeira vez, um corpo

2. Segundo Amsden (2009), o “resto” compreende os países que tinham experiência manufatureira acumulada no período pré-guerra, tais como: China, Índia, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia, Taiwan e Tailândia na Ásia; Argentina, Brasil, Chile e México na América Latina; e Turquia no Oriente Médio. Já o “resquício” inclui os países que foram menos expostos à moderna vida fabril no pré-guerra, o que os impossibilitou de se aproximar da diversificação industrial do “resto”, a exemplo de Filipinas, Paquistão, Egito, Colômbia, Equador e Venezuela.

teórico próprio capaz de interpretar e transformar a realidade latino-americana. Raúl Prebisch e Celso Furtado foram os principais responsáveis pela elaboração de um pensamento independente e original, o estruturalismo histórico, que contribuiu para o surgimento de uma análise sistêmica do desenvolvimento desigual do capitalismo, enquanto sistema econômico mundial organizado hierarquicamente. Ademais, o subdesenvolvimento passou a ser analisado como um processo histórico autônomo e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias desenvolvidas.

Segundo Raúl Prebisch (2011), o desenvolvimento periférico era parte integrante do sistema capitalista mundial, mas se desenvolvia em condições muito diferentes das dos centros. Deixada ao curso espontâneo do desenvolvimento, a periferia tendia a ficar à margem do processo de industrialização, condenada a especializar-se em produtos primários cujos preços apresentavam uma tendência histórica de deterioração. Ademais, os países periféricos se caracterizavam pela permanente vulnerabilidade externa, que só poderia ser contrabalançada, primeiramente, com a substituição de importações, e, posteriormente, pela exportação de produtos manufaturados. Desse modo, o modelo substitutivo não era uma preferência doutrinária, mas uma imposição da natureza centrípeta do capitalismo.

A industrialização periférica foi forçada a realizar-se em período relativamente curto, o que significava implantar um complexo de atividades produtivas que em outras partes se formara no curso de várias gerações. Como as fontes de tecnologia estavam no exterior e o acesso a elas, em muitos casos, era restrito, foi necessário algum tipo de cooperação internacional. Esta ocorreu por meio da instalação nos países latino-americanos de filiais das empresas que anteriormente abasteciam o mercado, cabendo às mesmas uma parcela crescente nas atividades produtivas. Dessa maneira, quanto mais tarde um país se industrializava, maior a probabilidade de que suas grandes empresas manufatureiras fossem de propriedade estrangeira (AMSDEN, 2009; FURTADO, 2007).

Alice Amsden (2009, p. 490) observa que a ordem cronológica da industrialização importa e traz consequências: “quanto mais tarde um país se industrializa na história cronológica, maior a probabilidade de que suas grandes empresas manufatureiras sejam de propriedade estrangeira”. O controle estrangeiro dos processos de industrialização tardia ocorreu sobretudo nos países latino-americanos que, ao contrário dos asiáticos, não estimularam a capacitação tecnológica própria nem apoiaram a formação de grandes empresas nacionais.

Entre os principais problemas da industrialização latino-americana destaca-se a tentativa de imitar os padrões de consumo dos países centrais, sobretudo por parte das classes médias e altas. Esse desenvolvimento imitativo procura reproduzir formas contemporâneas de vida das nações ricas, especialmente as dos EUA, que possuem um grau de acumulação de capital muito maior, trazendo como consequência a intensificação da concentração de renda. Trata-se de um problema antigo, que revela certos aspectos de uma “dependência cultural”, uma vez que os padrões são imitados antes que internamente criados (DOMINGUES, 2009; FURTADO, 2008; PREBISCH, 2011).

A industrialização na América Latina contou com a intervenção decisiva do Estado. A atuação do setor público tornou-se fundamental na estratégia de *catch-up* e diversificação econômica. Durante o nacional-desenvolvimentismo, Brasil e México foram os países mais bem-sucedidos no processo de substituição de importações. No caso brasileiro, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) completou a matriz interindustrial nacional e mudou, de forma substantiva, os resultados da balança comercial e o perfil da pauta de exportações e importações.

Desde a década de 1970, o sistema econômico internacional vem atravessando transformações que produziram três mudanças significativas no capitalismo. Em primeiro lugar, o fordismo deu lugar a um paradigma tecnológico flexível, baseado no conhecimento e em novas tecnologias. Em segundo, os processos de liberalização e desregulamentação conferiram maior peso aos fluxos financeiros, aumentando a instabilidade sistêmica e a vulnerabilidade externa dos países periféricos. Observa-se ainda uma instrumentalização das modernas tecnologias da informação e comunicação pela lógica financeira. Por fim, a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) significou o advento de um regime que ampliou a agenda de negociações e cujas disciplinas têm como objeto as políticas domésticas dos países-membros. Todas essas alterações trouxeram novos desafios para os países em desenvolvimento, os *globalization-takers*, que, ao contrário dos *globalization-makers*, são os que mais sofrem os impactos da globalização econômica e os que menos possibilidades têm de interferir na elaboração das regras internacionais (PAULANI, 2010; PEDERSEN, 2008; VELASCO E CRUZ, 2007).

Com a crise da dívida dos anos 1980, críticos liberais associaram o mau desempenho das economias latino-americanas ao modelo de substituição de importações. Essa estratégia de desenvolvimento possibilitou a aceleração do crescimento, especialmente entre as décadas de 1950 e 1970, quando os índices de produtividade cresceram mais rapidamente na América Latina do que no Leste Asiático (RODRIK, 2011). No entanto, ao contrário dos países asiáticos, os latino-americanos não realizaram reformas estruturais – como a agrária e a educacional –, não construíram sólidas capacidades estatais, nem lograram desenvolver setores dinâmicos da economia. Apesar disso, o balanço da estratégia de substituição de importações é positivo, pois foi o período de mais elevado crescimento das economias latino-americanas, sobretudo quando comparado à época de hegemonia neoliberal. Como afirma Robert Boyer (2009), contrariamente à interpretação prevalecente nos anos 1990, o esgotamento do modelo substitutivo não resultou da sua não validade, mas da chegada ao limite dessa estratégia, em decorrência do seu próprio sucesso.

As reformas liberais dos anos 1980 e 1990, sistematizadas no “Consenso de Washington”, desmontaram o modelo de industrialização por substituição de importações e, com ele, as bases materiais da ordem social consolidada na segunda metade do século XX. No entanto, os programas de reestruturação econômica não foram idênticos nos países latino-americanos, variando o *timing* de sua adoção, bem como o escopo e a profundidade das medidas adotadas. Para Adalberto Cardoso (2008), foi um projeto de relativa despolitização da economia, que implicou a redução, mas não a eliminação, do papel do Estado como organizador da dinâmica econômica, planejador e financiador do investimento produtivo, além de mediador das relações entre capital e trabalho.

As duas décadas de políticas neoliberais não cumpriram suas promessas de prosperidade: as taxas de crescimento econômico foram medíocres, o desemprego e o setor informal explodiram, e as desigualdades sociais aumentaram drasticamente. A partir da eleição de Hugo Chávez, em 1998, e de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, outros partidos progressistas chegaram ao poder na América do Sul. Neste período, a demanda da China por produtos primários levou a um aumento generalizado dos preços internacionais das *commodities*, diminuindo a vulnerabilidade externa dos Estados da região. Os novos governos adotaram políticas econômicas intervencionistas, políticas sociais inclusivas e políticas externas mais independentes.

Brasil: os limites de um processo de industrialização tardia

Toda economia capitalista envolve algum grau de articulação entre Estado e mercado. O desenvolvimento histórico do capitalismo demonstra que as instituições econômicas estão inseridas em um espaço social e político. A ilusão de uma economia pura, totalmente independente do âmbito jurídico-político, não condiz com a realidade. Ao contrário do que propagam certas correntes do pensamento econômico, Estados e mercados são complementares e não substitutos.

As tentativas de compreender por que em alguns países o Estado teve as condições de desempenhar um papel regulador e intervencionista passa, necessariamente, pela análise da constituição histórica deste Estado. Tal processo de constituição, por sua vez, depende estreitamente do tipo de articulação com o capital internacional e com a burguesia local, do embate entre as coalizões políticas e da posição geopolítica do país. Como afirma Lídia Goldenstein (1994, p. 139), “são os processos de constituição – o embate das forças políticas internas e dessas com o sistema internacional – que determinam a natureza de um estado, definindo, em função dela, o seu padrão de intervenção”.

O poder estatal está relacionado a variáveis como a ideologia, as capacidades institucionais e as relações entre o Estado e os grupos econômicos. Este último elemento é central para compreender a efetividade da intervenção do poder público na economia. Em geral, Estados com o firme propósito de crescimento econômico, dotados de uma burocracia competente e profissional, além de uma estreita aliança com o setor privado, tendem a ser mais capazes de definir e implementar uma agenda de transformação industrial. Essas características pertencem a um tipo ideal chamado de Estado “capitalista-coeso” (KOHLI, 2004).³

Para Kohli (2004), alguns governos aproximaram o Estado brasileiro do tipo “capitalista-coeso”, embora não de sua forma “pura”, como ocorreu na Coreia do Sul de Park Chung Hee (1961-1979). O autor destaca os períodos do Estado Novo (1937-1945)

3. Kohli (2004) identificou outros dois tipos, conforme o padrão histórico de organização da autoridade estatal: os Estados “neopatrimoniais”, em que não há uma distinção entre as esferas pública e privada, a ideologia não desempenha papel relevante e falta às burocracias profissionalismo; e os Estados “multiclassistas-fragmentados”, nos quais a autoridade estatal é fragmentada, múltiplos objetivos são perseguidos e há uma base social pluralista, mobilizada. Neste último tipo, os Estados buscam simultaneamente representar e transformar suas sociedades, alcançando ambos objetivos de alguma forma, mas sem se sobressair em nenhum deles.

e do Regime Militar (1964-1985), sobretudo entre 1964 e 1974. Em ambos, as autoridades políticas transformaram o crescimento econômico e a industrialização em objetivos de Estado, por meio de estreitos laços com os empresários. Características semelhantes também estiveram presentes em governos democráticos, como o de Juscelino Kubitschek (1956-1960): concentração de poder no Executivo, priorização do crescimento industrial, relações institucionalizadas com o capital privado e o corporativismo. Com a redemocratização, o Estado brasileiro se moveu em direção ao tipo “multiclassista-fragmentado”.

De acordo com Renato Boschi (2010), a preponderância do Poder Executivo na engenharia institucional republicana do país atravessou as diferentes fases de desenvolvimento, desde as distintas etapas do período nacional-desenvolvimentista até a crise do protecionismo estatal. Durante as reformas liberalizantes dos anos 1990, o Executivo comandou um novo padrão de intervenção, promovendo a abertura comercial e as privatizações, além de ter coordenado os esforços de estabilização monetária. Ademais, as políticas de liberalização introduziram novas formas de regulação, com a criação de agências dotadas de maior autonomia, mas não eliminaram o legado de intervencionismo estatal e de hegemonia do Poder Executivo.

A estrutura corporativista de representação de interesses constitui um dos arranjos mais estáveis da trajetória institucional do capitalismo brasileiro, responsável por oferecer uma base para a expansão industrial do país. Uma de suas características mais marcantes sempre foi a assimetria entre as organizações trabalhistas e patronais. As primeiras funcionaram como um padrão específico de incorporação das classes trabalhadoras, calcado em um modelo de “cooptação-repressão” que implicava menos direitos e mais controle sobre as entidades laborais. Os trabalhadores foram proibidos de constituir estruturas paralelas, o que não ocorreu com as entidades empresariais. Além disso, a fragmentação e a especialização das organizações patronais contribuíram para uma maior capacidade de adaptação das mesmas às reformas neoliberais (BOSCHI, 2010; DOMINGUES, 2009).

Em relação às instituições, o Brasil possui capacidades estatais e uma burocracia mais profissional do que os demais países latino-americanos. Desde a Era Vargas, iniciou-se a construção de um modelo burocrático weberiano, com a criação de um Estado moderno orientado para promover a expansão industrial. Historicamente, no entanto, tendências contraditórias atuaram dentro da estrutura estatal brasileira, con-

ferindo-lhe uma natureza dual, o que permitiu a coexistência de um aparato clientelista com instituições altamente eficientes, a exemplo do Itamaraty e dos entes voltados para a regulação e o fomento das atividades econômicas – Banco Central do Brasil (BC), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Ministério da Fazenda (PEDERSEN, 2008).

O discurso neoliberal começou a se afirmar e a fincar raízes nas eleições presidenciais de 1989. O programa de Fernando Collor (1990-1992), apoiado pelas principais entidades empresariais do país, previa a redução do tamanho do Estado, a privatização de empresas estatais e a abertura comercial e financeira. Entre suas primeiras medidas, o novo governo extinguiu todas as barreiras não-tarifárias e reduziu drasticamente as tarifas de importação, o que aumentou a exposição das empresas nacionais à competição dos produtos importados, levando à tendência a saldos negativos na balança comercial que perduraria por toda a década (PEDERSEN, 2008; PAULANI, 2010).

O Programa Nacional de Desestatização (PND), iniciado por Collor, seria intensificado nos dois mandatos de Fernando Henrique (1995-2002). Empresas de setores estratégicos, como os de telecomunicações e energia, foram transferidas ao capital privado internacional, em processos largamente financiados com recursos públicos. As privatizações, associadas a elevadas taxas de juros e a um câmbio sobrevalorizado, contribuíram para a desnacionalização da economia brasileira, modificando as relações entre o setor privado nacional, as empresas estatais e as multinacionais, o conhecido “tripé” do antigo modelo nacional-desenvolvimentista, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 | Brasil: Distribuição da propriedade industrial, 1983-2000 (%)

	1983	1989	2000
Empresas privadas nacionais	53,4	59,1	50,2
Empresas estatais	26,4	23,8	15,2
Empresas transnacionais	20,2	17,1	34,6

Fonte: PEDERSEN, 2008, p. 55.

Além da desnacionalização, as reformas neoliberais iniciaram um processo de desindustrialização. O governo Fernando Henrique foi marcado pela ausência de uma política industrial ativa. A criação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em 1998, veio acompanhada de medidas de concessão de empréstimos para as exportações. No entanto, o plano “Nova Política Industrial: Desenvolvimento e Competitividade” não previa instrumentos de política industrial, mas apenas reiterava a importância da competitividade e da estabilidade macroeconômica (PEDERSEN, 2008). No âmbito do governo, havia uma predominância dos setores neoliberais ortodoxos, colocando em posição minoritária os chamados desenvolvimentistas, que defendiam uma política industrial ativa. Apesar do entusiasmo que o empresariado industrial demonstrou pela estabilização monetária, o apoio do setor ao governo começaria a minguar ainda no primeiro mandato (NOBRE, 2013).

Na política externa, Fernando Henrique exerceu ativamente a diplomacia presidencial, esvaziando o Itamaraty de algumas funções, uma vez que esse órgão ainda possuía alguns núcleos ligados ao projeto nacional-desenvolvimentista. O presidente transferiu certas atribuições econômicas do Itamaraty para o Ministério da Fazenda. Além disso, o novo mandatário procurou substituir uma agenda de política externa reativa – que havia prevalecido durante a vigência do modelo de substituição de importações – por uma agenda proativa. A política exterior passou a ter como objetivo primordial a restauração da credibilidade econômica e política do Brasil, visando obter as credenciais entendidas como necessárias para que o país pudesse inserir-se em condições mais favoráveis no cenário internacional. Isso exigia a adesão plena do país a todos os regimes internacionais.

Em 2002, a vitória de Lula marcou o início de uma nova etapa no desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Apesar de manter uma política monetária conservadora, o Estado voltou a exercer um importante papel na regulação e no fomento da economia. Desde então, ocorreu um processo de recomposição dos quadros da chamada administração pública direta – órgãos e ministérios – e o fortalecimento das instituições de fomento, como os bancos públicos, a exemplo da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e do BNDES.

Os fóruns de consulta entre o Estado e a sociedade foram reativados, após serem praticamente esvaziados nos anos 1990. Em 2003, foi criado o Conselho de Desen-

volvimento Econômico e Social (CDES), um novo espaço institucional de articulação entre o setor produtivo e o poder público. Ele difere dos conselhos corporativistas por não ser representativo de categorias específicas nem ter como objeto a regulação dos conflitos entre capital e trabalho (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006; BOSCHI, 2010).

Com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT), muitos analistas consideraram que o governo brasileiro adotou um modelo neodesenvolvimentista, sobretudo a partir do segundo mandato de Lula (2007-2010) e durante o primeiro governo Dilma (2011-2014). Para alguns críticos, o neodesenvolvimentismo é um modelo ainda em formação que propõe a construção de um espaço de coordenação entre as esferas pública e privada. O novo desenvolvimentismo é conceituado como uma estratégia de desenvolvimento para os países de renda média, no ambiente competitivo da globalização, que tem como base teórica a macroeconomia estruturalista e keynesiana do desenvolvimento. Entre os elementos essenciais do neodesenvolvimentismo, destacam-se a intervenção moderada do Estado na economia, a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva e uma ativa política social (BOSCHI, 2011; BRESSER-PEREIRA, 2014).

No entanto, muitos críticos questionam se os governos progressistas efetivamente adotaram um novo modelo de desenvolvimento e em que medida este se diferencia do neoliberalismo. Ao conjugar políticas distributivas com câmbio valorizado, os governos Lula e Dilma teriam adotado um modelo social-desenvolvimentista e não um modelo neodesenvolvimentista. Para alguns analistas, o neodesenvolvimentismo suavizou as contradições do neoliberalismo, e ambos seriam apenas metamorfoses da expansão contemporânea do capitalismo brasileiro. Ademais, o neodesenvolvimentismo apoiou-se em elementos conjunturais, desconsiderando atributos estruturais que caracterizam um padrão de desenvolvimento. Por fim, o novo modelo de desenvolvimento não logrou superar a histórica vulnerabilidade da economia brasileira, característica compartilhada por outros países latino-americanos (BERRINGER, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2014; FILGUEIRAS, 2014).

Durante os governos Lula e Dilma, os capitais públicos e privados continuaram sendo absorvidos pelos setores produtivos tradicionais, sem maior agregação de valor. Ao financiar setores primários em detrimento dos de alta tecnologia, o BNDES enfraqueceu o potencial do neodesenvolvimentismo e reforçou a dependência da traje-

tória vinculada ao modelo primário-exportador. Além disso, a inserção internacional brasileira baseou-se na demanda global por *commodities*, cujo ciclo de alta chegou ao fim, demonstrando a fragilidade do propalado novo modelo de desenvolvimento. Apesar das tentativas de acelerar o crescimento econômico, a ausência de uma política industrial abrangente não interrompeu a queda da participação da indústria de transformação no PIB, como pode ser verificada na Tabela 2:

Tabela 2 | Brasil: distribuição percentual do PIB por setor econômico

Ano	Agropecuária	Serviços	Indústria de transformação*
1950	25,1	53,3	19,3
1960	18,3	51,5	26,3
1970	12,3	56,2	29,3
1980	10,9	52,7	33,7
1990	8,1	70,3	26,5
2000	5,6	66,7	17,2
2010	5,3	66,6	16,2
2013	5,7	69,3	13,1

* O Setor Indústria é uma agregação de quatro segmentos: a) mineração; b) construção civil; c) produtor de serviços de utilidade pública (água, energia, gás); d) indústria manufatureira ou de transformação. O último segmento envolve maior complexidade tecnológica e é responsável pela promoção e disseminação de maior conteúdo de progresso técnico aos demais setores da economia (CAND, 2014).

Fonte: PEDERSEN, 2008, p. 55.

No plano das políticas sociais, o governo Lula aprofundou o modelo social inscrito na Constituição de 1988 e procurou combinar o crescimento econômico com a distribuição da renda. A expansão dos programas de transferência de renda, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003, a extensão do financiamento popular via crédito consignado e a valorização do salário mínimo contribuíram para o alívio da situação dos mais pobres e para o surgimento de um mercado interno de massa. No primeiro governo

Dilma, nenhum investimento social sofreu cortes orçamentários. Os grandes programas sociais – o Minha Casa, Minha Vida e o Brasil sem Miséria – não só não foram afetados como também registraram expansão significativa. (KAUCHAKJE, 2014; KERSTENETZKY, 2014; NOBRE, 2013; SINGER, 2012).⁴

Alguns críticos afirmam que o governo Lula permaneceu preso ao receituário neoliberal, com a manutenção de altas taxas de juros e câmbio valorizado, um elevado superávit primário e a transferência de vultosos recursos para o setor financeiro. Para Francisco de Oliveira (2010), Lula despolitizou os problemas da pobreza e da desigualdade, transformando-os em questões administrativas, de gestão. Segundo ele, talvez estejamos assistindo à construção de uma “hegemonia às avessas”: não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, desde que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista.

No âmbito internacional, os objetivos de desenvolvimento foram reincorporados à política externa, que também concedeu uma renovada ênfase nas relações Sul-Sul (LIMA; HIRST, 2009). O governo Lula devolveu ao Itamaraty a posição estratégica na formulação e na implementação da política exterior. Para isso, promoveu um amplo redimensionamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE), com a ampliação do número de diplomatas, a abertura de numerosas embaixadas na Ásia e na África (somente neste último continente foram abertas dezenove novas embaixadas) e uma maior abertura da diplomacia à sociedade civil e à academia. Um dos traços mais inovadores do governo foi vincular o novo acervo de políticas sociais no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial. Nesse sentido, as políticas sociais do governo Lula foram ao encontro da agenda que busca corrigir as desigualdades criadas pela globalização neoliberal. Como consequência dessa inovação, muitos programas sociais exitosos foram internacionalizados para países latino-americanos e africanos (GARCIA, 2013; HIRST; LIMA; VIEIRA, 2012; VISENTINI, 2013).

4. No período 2003-2005, a proporção de pessoas abaixo da linha da miséria caiu 19,18%; já entre 2003-2009, cerca de 30 milhões de pessoas ascenderam à classe C. Além das políticas de transferência de renda, o governo Lula promoveu a gradual elevação do salário mínimo. Iniciada em 2005, a política de valorização do salário mínimo teve impactos distributivos ainda mais intensos do que o Bolsa Família. Entre maio de 2004 e janeiro de 2015, o salário mínimo teve um aumento real de aproximadamente 72% (DIEESE - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2014; SINGER, 2012).

A política externa também passou a priorizar a integração sul-americana, com destaque para o fortalecimento do Mercosul. O bloco ganhou novas dimensões – política e institucional –, e a questão das assimetrias começou a ser efetivamente tratada com a criação do Fundo para convergência estrutural do Mercosul (Focem). Ademais, o Brasil teve papel importante na criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), formada pelos 12 países da região, que tem como objetivo a constituição de um espaço de articulação política regional, conferindo maior autonomia e projeção geopolítica à América do Sul.

Durante as presidências do Partido dos Trabalhadores (PT), o desempenho dos governos foi afetado pela conjuntura internacional e por disputas internas na coalizão política neodesenvolvimentista. A conjuntura internacional favorável é parte da explicação de que tenha sido possível acelerar a economia e fazer concessões ao capital financeiro ao mesmo tempo, evitando, portanto, o confronto político.⁵ No primeiro governo Lula, combinou-se uma política econômica ultraortodoxa com a expansão da rede de proteção social. No segundo mandato, Lula avançou em uma agenda própria, distinta da de Fernando Henrique. No entanto, o governo Dilma coincidiu com o recrudescimento da crise internacional e com os limites das políticas de estímulo ao consumo e de elevação do salário mínimo sem aumento de produtividade. Em seu primeiro mandato, Dilma fez uma inflexão na política econômica, flexibilizando o sistema de metas de inflação e reduzindo os juros (DOMINGUES, 2013; NOBRE, 2013; SINGER, 2012). Todavia, não houve o esperado aumento dos investimentos privados. O modelo em que todos ganhavam se esgotou.

Os governos Lula e Dilma colocaram a questão social no centro das políticas de desenvolvimento. Foi um período de grande inclusão e de mobilidade social, sobretudo para as camadas mais desfavorecidas da sociedade. No entanto, os governos petistas não realizaram reformas estruturais (agrária, tributária, urbana) nem lograram estabelecer uma política industrial que permitisse o avanço dos setores dinâmicos da

5. No período 2002-2006, as *commodities* tiveram valorização média de 89%, com a expansão econômica mundial pulando de 2,8%, em 2002, para 5,1%, em 2006. Nesse período, a balança comercial brasileira tornou-se superavitária, multiplicando por mais de três seu saldo positivo, que passou de US\$ 13,2 bilhões para US\$ 46,4 bilhões. A partir de 2007, o saldo da balança comercial começou a cair. Já o saldo das contas externas (transações correntes), que havia sido superavitário no período 2004-2006 (US\$ 13 bilhões), passou a apresentar elevados déficits após a crise de 2008: déficit de US\$ 28 bilhões em 2008, US\$ 48 bilhões em 2010 e de US\$ 53 bilhões em 2011 (GONÇALVES, 2013; SINGER, 2012).

economia. Nos últimos anos, foram aprofundados os processos de desindustrialização e de reprimarização da pauta exportadora. No contexto atual, a crise internacional se conjuga com a crise política e econômica nacional, acirrando as disputas distributivas na sociedade e colocando em risco os avanços sociais recentes.

Venezuela: petróleo, subdesenvolvimento e ruptura institucional

Em 1957, a Cepal enviou Celso Furtado para a Venezuela, que elaborou o estudo “O desenvolvimento recente da economia venezuelana”. Em sua análise, Furtado descobriu uma situação completamente distinta da que predominava na América Latina, caracterizada pela escassez de divisas. Na época, chamou-lhe a atenção a excepcionalidade da Venezuela, país que tinha a mais elevada renda *per capita* do continente, era rico em divisas obtidas da exploração de amplas reservas de petróleo e, não obstante, subdesenvolvido.

Segundo Carlos Aguiar de Medeiros (2008), o problema da Venezuela, analisado por Furtado, constituía uma radicalização de suas análises do modelo *hacia fuera*, padrão predominante de desenvolvimento das economias latino-americanas antes de 1930. O principal entrave desse padrão era o grau de desarticulação entre o setor exportador, baseado em recursos naturais, e os demais setores, além da incapacidade de transformar os ganhos de produtividade do núcleo exportador em uma base para a modernização do conjunto da economia.

A especificidade venezuelana tem relação direta com as características do setor petrolífero. Ao contrário de outras indústrias – como a automobilística, que estimula uma vasta gama de atividades –, os hidrocarbonetos geram poucos efeitos de sinergia na cadeia produtiva. A indústria do petróleo é fortemente insularizada e tecnologicamente avançada. Para que houvesse uma diversificação das atividades econômicas, seria preciso que a renda petrolífera fosse direcionada para a expansão de setores produtivos. Isso só aconteceria se o Estado venezuelano exercesse uma função de intermediação entre o setor exportador e as demais áreas (SID AHMED, 2008).

A Venezuela é um país petrolífero desde a década de 1920, quando o petróleo superou o café como principal produto de exportação. Durante o governo do ditador

Juan Vicente Gómez (1908-1935), o país construiu a base de sua economia rentista, com plena participação do capital estrangeiro. Entretanto, foi na ditadura de Marco Pérez Jiménez (1952-1958) que a Venezuela se tornou o segundo maior exportador de petróleo do mundo, tendo os EUA como seu principal cliente. O governo ditatorial tentou diversificar a base produtiva e colocar o Estado como motor da economia, adquirindo traços nacional-desenvolvimentistas (BARROS, 2006; MARINGONI, 2009; MEDEIROS, 2008; SILVA; ARCE, 2011).

A transição da ditadura para a democracia inaugurou um longo período de estabilidade institucional. Em 1958, os líderes da Ação Democrática (AD), do Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (Copei) e da União Republicana Democrática (URD) acertaram as bases de um regime que dominaria a política venezuelana por quatro décadas. Na prática, porém, estabeleceu-se um duopólio partidário entre as duas primeiras forças, o social-democrata AD e o democrata-cristão Copei. Esse acordo, conhecido como *Pacto de Punto Fijo*, representou a tradução político-institucional de uma economia baseada na exportação de petróleo (ANASTASIA *et al.*, 2004; MARINGONI, 2009).⁶

Na luta pela conquista de maior controle sobre os recursos petrolíferos, a Venezuela desempenhou importante papel na criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1960. Todavia, o grande marco desse processo ocorreu com a nacionalização da indústria petroleira e a fundação da Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) em 1976. Eram os “bons tempos” do primeiro mandato de Carlos Andrés Pérez (1974-1979). Houve um redimensionamento do Estado, que expandiu seu papel de agente produtivo, permitindo que o país aumentasse sua presença política no cenário internacional, com a participação no movimento dos países não alinhados, o MNA (MARINGONI, 2009; SILVA; ARCE, 2011).

Desde a década de 1980, a desvalorização cambial interrompeu a trajetória do câmbio real valorizado. A partir de então, a heterogeneidade estrutural se ampliou, mas no lugar da abundância de divisas o quadro era de escassez e volatilidade. As políticas neoliberais erodiram os mecanismos de concertação tripartite do período pós-1958. Com o fracasso da estratégia reformista do presidente Jaime Lusinchi (1984-1989), o

6. A exclusão da principal força de esquerda, o Partido Comunista de Venezuela (PCV), teria consequências nos anos 1960, com a radicalização do partido, que aderiu à luta armada, e o surgimento de movimentos guerrilheiros inspirados na Revolução Cubana (ANASTASIA *et al.*, 2004).

desmonte do regime de *Punto Fijo* se acelerou. Nesse contexto de turbulência, Carlos Andrés Pérez foi eleito para um segundo mandato prometendo a volta dos “bons tempos”, mas assinou um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e aplicou duras medidas neoliberais. Em fevereiro de 1989, o governo decidiu elevar brusca-mente o preço do transporte público e da gasolina, causando uma revolta popular que foi duramente reprimida e causou milhares de mortes. A rebelião, conhecida como *Caracazo*, demonstrou a falência dos canais de mediação entre a população e o Estado, marcando a irreversibilidade do colapso do sistema político bipartidário (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004; MARINGONI, 2009).

Em 1998, Hugo Chávez foi eleito no contexto de uma crise institucional da democracia e do Estado e de um esgotamento das identidades conectadas com o regime de partidos. Sua eleição não ocorreu no bojo de um crescimento vigoroso do movimento de massas, mas foi resultado de uma formidável onda de descontentamento e rebelião. O grau de organização do movimento social e trabalhista na sociedade venezuelana no fim da década de 1990 era baixo se comparado, por exemplo, ao da sociedade brasileira. Na prática, Chávez não liderou um partido orgânico e disciplinado, mas uma federação de interesses locais e eleitorais. Por isso, uma das tarefas do governo eleito foi a de construir, com base no aparelho de Estado, um movimento organizado e arraigado entre a população, sobretudo entre os setores desorganizados (MARINGONI, 2009).

Os primeiros atos de Chávez primaram pela prudência na esfera econômica, priorizando profundas mudanças institucionais. O primeiro ato do governo foi convocar uma Assembleia Nacional Constituinte com vistas à refundação da República. A nova Constituição, aprovada por referendo, produziu inovações substanciais, tais como: acrescentou a figura de Bolívar ao nome oficial do país; eliminou o Senado, criando uma Assembleia unicameral; ampliou o conjunto de direitos sociais; e introduziu formas participativas de exercício da democracia, com a incorporação ao texto constitucional de diversas modalidades de referendo. Além disso, a nova carta aumentou os poderes legislativos do presidente e fortaleceu o presidencialismo (ANASTASIA *et al*, 2004; BARROS, 2006; MARINGONI, 2009).

Diferentemente do marxismo ortodoxo e das experiências socialistas anteriores, o governo Chávez enfatizou mais os objetivos sociais do que os econômicos. Ademais, as políticas governamentais não focaram os setores formalizados, mas as massas ur-

banas e rurais não organizadas em sindicatos. Ao contrário do Brasil, na Venezuela o governo excluiu o sindicalismo tradicional. Desde 2001, a política chavista é francamente anti-sindical, voltada para o fortalecimento do exercício dos direitos sociais, econômicos e políticos dos mais pobres, mas não fundamentada em sua condição assalariada. Assim, é com base na condição cidadã que a população humilde tem acesso às políticas sociais e participa organicamente do processo político (CARDOSO, 2008; ELLNER, 2011).

Segundo José Maurício Domingues (2009), as organizações políticas e sociais encontram-se subordinadas a uma espécie de “cesarismo progressista”, que emergiu com Chávez e seu partido bolivariano. O Partido Socialista Unificado da Venezuela (PSUV) carece de estrutura orgânica e foi montado sob o comando de auxiliares mais próximos do presidente, de cima para baixo, valendo-se de apoiadores governistas bem situados na máquina pública. Além disso, Steve Ellner (2011) aponta como uma fragilidade do modelo político venezuelano o fato de não haver uma separação nítida entre partido e Estado. Esse fenômeno reforça a debilidade dos controles institucionais, gerando corrupção e ineficiência, o que faz com que muitos críticos denunciem o surgimento da chamada *boliburguesía*, um novo segmento privilegiado.

Com o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação (2001-2007), Chávez propôs um pacote com 49 leis (*Leyes Habilitantes*) regulamentando artigos específicos da Constituição, entre as quais se destacava a Lei de Hidrocarbonetos. Esta previa o fortalecimento do controle estatal da atividade petrolífera, por intermédio do Ministério das Minas e Energia, reduzindo drasticamente a autonomia da PDVSA. A partir de então, o governo passou a sofrer pressões desestabilizadoras por parte dos meios de comunicação, da Confederação Venezuelana do Trabalho (CVT) e do sindicato patronal Federação de Câmaras e Associações de Comércio e Produção da Venezuela (Fedecâmaras). O descontentamento desses setores culminou com o golpe de Estado de abril de 2002, seguido do *paro petrolero* entre 2002-2003, e, finalmente, pelo referendo revogatório do mandato presidencial em 2004. Após superar todos esses obstáculos e conseguir controlar a PDVSA, Chávez retomou a iniciativa (BARROS, 2006).

O governo renegociou os contratos de concessão com as empresas estrangeiras. As crescentes receitas do petróleo passaram a financiar as chamadas missões sociais, que foram responsáveis pela diminuição da pobreza, o fim do analfabetismo, o incentivo

à economia popular por meio da criação de cooperativas, além de outras medidas inclusivas. Apesar do impacto social, as missões apresentam claros limites institucionais. Na realidade, elas são mais do que políticas sociais compensatórias, mas menos do que uma transformação geral nas políticas públicas. Além disso, constituem estruturas paralelas às dos serviços públicos existentes e não estão vinculadas diretamente a nenhum ministério (BARROS, 2006; MARINGONI, 2009).

A política externa também passou por mudanças significativas, apesar de o petróleo manter seu papel de promotor da inserção internacional venezuelana. Em relação à OPEP, a atuação de Chávez foi fundamental na rearticulação do cartel, ao promover a II Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Caracas em 1999 – a primeira e única reunião desse tipo havia ocorrido em 1975. A atuação do líder venezuelano foi decisiva para encerrar as discussões sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), na IV Cúpula das Américas em 2005. Além de ser o principal articulador da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (Alba-TCP), o país também pertence à Unasul e já se tornou membro-pleno do Mercosul. A entrada da Venezuela no bloco poderá contribuir para o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste do Brasil, além de ter uma importância estratégica para a integração física e energética do continente (DUPAS; OLIVEIRA, 2008; SILVA; ARCE, 2011). Ademais, com o Brasil, a Venezuela teve um papel central na criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac).

A morte de Hugo Chávez coincidiu com o fim do *boom* das *commodities* e o acirramento da crise política e econômica venezuelana. Após a vitória apertada de Nicolás Maduro em abril de 2013, o agravamento da crise levou a uma vitória esmagadora da oposição nas eleições legislativas de dezembro de 2015, quando a coalizão de direita, a chamada *Mesa de La Unidad Democrática* (MUD), conquistou 112 das 167 cadeiras do parlamento. Com uma inflação próxima dos 200% ao ano, somado aos constantes problemas de desabastecimento, a oposição se aproximou de seu principal objetivo: acabar de vez com a Revolução Bolivariana. Nesse sentido, a maioria conquistada pelas forças opositoras pode interromper o ciclo político inaugurado por Chávez em 1998 e colocar em risco inúmeras políticas progressistas criadas nos últimos anos (WILPERT, 2016).

Apesar dos avanços sociais dos governos bolivarianos, a Venezuela de Chávez não logrou romper com sua histórica dependência estrutural do petróleo. A queda

dos preços internacionais do petróleo tem agravado a crise econômica, política e social do país. Desse modo, o fracasso em diversificar a estrutura produtiva venezuelana ameaça interromper o ciclo de inclusão social inaugurado pela Revolução Bolivariana.

Considerações finais

Brasil e Venezuela possuem estruturas produtivas que são resultado de diferentes modelos de desenvolvimento, cujas características estão relacionadas com as capacidades estatais de cada país. Esse trabalho tentou compreender as articulações entre o Estado e a sociedade, com destaque para os vínculos entre o poder público e o setor privado. Ademais, buscou analisar as formas de inserção internacional dessas economias periféricas, destacando as suas relações com o capital estrangeiro. Assim, a trajetória prévia desses Estados é fundamental para compreender como cada um enfrentou as reformas neoliberais e as perspectivas de desenvolvimento reabertas com a ascensão dos governos de Lula e Chávez.

A partir de 1930, o Brasil criou instituições estatais modernas que estabeleceram algum grau de articulação com o capital nacional e estrangeiro, fazendo avançar o processo de substituição de importações. Após a crise de 1929, o país iniciou um processo de deslocamento do centro dinâmico, no qual o mercado interno passava a oferecer melhores oportunidades de inversão do que o setor exportador. Durante o período desenvolvimentista, o Brasil se destacou em vários setores, a exemplo da siderurgia, da construção de aviões, da prospecção em águas profundas, dos biocombustíveis, além da agricultura.

Ao contrário da maioria dos países do continente, a Venezuela não passou pela ruptura dos anos 1930. O modelo de desenvolvimento *hacia fuera*, baseado no petróleo, levou à abundância de divisas e à valorização cambial, inibindo o desenvolvimento de outros setores econômicos. Nos anos 1970, com a elevação dos preços do petróleo, a síndrome da “doença holandesa” aprofundou-se, mas com um componente adicional de grande efeito instabilizador: a captação de maciços fluxos financeiros. Segundo Medeiros (2008), a combinação desses dois eventos aprofundou os proble-

mas estruturais da economia venezuelana, que caminhou na direção contrária à proposta por Furtado, que era transformar as rendas petrolíferas em uma política voltada para o aumento da produtividade agrícola e industrial.

Nos anos 1990, as reformas neoliberais modificaram substancialmente a estrutura produtiva brasileira. As privatizações de setores estratégicos, associadas a um câmbio valorizado, levaram à desnacionalização e desindustrialização da economia. Isso causou impactos na pauta exportadora, que teve uma redução na participação dos produtos manufaturados e um aumento dos produtos primários. No âmbito institucional, houve um esfriamento das relações entre o governo e o setor industrial. No entanto, as reformas administrativas não desarticularam por completo o Estado, que preservou núcleos de excelência.

Na década de 1990, enquanto houve um aumento dos fluxos de capitais na América Latina, que viabilizaram os planos de controle inflacionário via valorização cambial, a Venezuela manteve-se à margem da nova situação. O país continuou com uma elevada inflação durante todo o decênio, decorrente das sucessivas desvalorizações da taxa de câmbio. Nesse contexto de crise, as reformas neoliberais aceleraram a ruptura do tecido social e acabaram por atingir a legitimidade do regime democrático. Os canais de mediação de demandas entre a população e o Estado – partidos e sindicatos – tornaram-se inúteis quando a crise se tornou irreversível. Assim, ao contrário do que ocorreu no Brasil, a crise econômica e social foi responsável pela erosão dos mecanismos de concertação entre o Estado e a sociedade.

A partir de 2002, a demanda da China por *commodities* provocou a recuperação dos termos de troca dos produtos primários, possibilitando à América Latina reduzir seus problemas de vulnerabilidade externa. No Brasil, o governo Lula reativou os mecanismos de concertação com o setor privado, além de permitir que setores organizados dos trabalhadores participassem da gestão estatal. A máquina pública foi em parte recuperada, e o BNDES e os demais bancos públicos tiveram um papel fundamental na ampliação do crédito. As políticas sociais e a ampliação do mercado interno tornaram-se importantes eixos do novo modelo de desenvolvimento. Apesar de Dilma Rousseff ter aprofundado as políticas de distribuição de renda e de combate à pobreza, a presidente não logrou êxito em seu ensaio desenvolvimentista, pois a redução das taxas de juros não trouxe o esperado aumento dos investimentos privados.

Na Venezuela, o governo Chávez promoveu a incorporação política e social das maiorias empobrecidas e desorganizadas. Ao contrário do clássico modelo venezuelano analisado por Furtado e aprofundado nos anos 1990, a expansão recente dos gastos públicos voltou-se para investimentos sociais e atividades econômicas fora do setor do petróleo. Apesar dos esforços de diversificação, a economia venezuelana continua muito dependente do petróleo. Uma simples análise das trocas comerciais venezuelanas mostra como sua pauta de exportação é baseada em produtos primários, ao contrário de suas importações, caracterizadas pelo alto grau de concentração em produtos manufaturados. A apertada vitória de Nicolás Maduro nas eleições de 2013 demonstrou a instabilidade institucional e os limites do chavismo, que dependia fortemente do carisma de seu líder. Ademais, os problemas resultantes de uma política econômica excessivamente intervencionista e pouca afeita à articulação entre o Estado e os setores produtivos aprofundaram a crise política e econômica do país, levando a uma vitória esmagadora da oposição.

Ao analisar a trajetória de Brasil e Venezuela, é possível concluir que suas estruturas produtivas somente podem ser compreendidas com base em uma perspectiva histórica, que analise as relações entre o setor público e a sociedade civil, sobretudo o setor privado. Uma maior compreensão dos modelos de desenvolvimento exige também a análise da forma de inserção desses países nos circuitos produtivo e financeiro internacionais. Apesar dos avanços econômicos e sociais, tanto o Brasil como a Venezuela continuam muito dependentes da produção e da exportação de produtos primários, realidade que implica fragilidades no longo prazo e desafios para superar a condição de periferia do sistema internacional.

Referências

- AMSDEN, A. H. *A ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- ANASTASIA, F.; MELO, C. R.; SANTOS, F. (Orgs.). Venezuela: um país dividido. In: _____. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer. São Paulo: Editora UNESP, 2004, p. 135-156.
- BARROS, P. Chávez e petróleo: uma análise da nova política econômica venezuelana. *Cadernos PROLAM/USP*. São Paulo, vol. 2, ano 5, 2006, p. 209-237.
- BERRINGER, T. A tese do imperialismo brasileiro em questão. *Revista Crítica Marxista*, Campinas, vol. 36, 2013, p. 115-127.
- BOSCHI, R. Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina. In: _____. (Org.). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, p. 7-30.
- _____; GAITÁN, F. Empresas, Capacidades Estatales y Estratégias de Desarrollo en Argentina, Brasil y Chile. 2008. p. 51. Disponível em <<http://neic.iesp.uerj.br/artigos.html>>. Acesso em: 31/07/2014.
- _____. *Politics and Trajectory in Brazilian capitalist development: recent trends*. 2010. In: Conference The Revival of Political Economy: Prospects for Sustainable Provision, Coimbra, 21-23, October 2010.
- BOYER, R. *Teoria da regulação: os fundamentos*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e estado desde a independência*. São Paulo: Editora 34, 2014.
- CANO, W. (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. Disponível em: <<http://centrocelsofurtado.org.br/congresso2014/arquivos/file/Artigo%20Wilson%20Cano.pdf>>. Acesso em: 10/11/2014.
- CARDOSO, A. Sindicatos e pós-neoliberalismo na América Latina. In: LIMA, M. R.S. de. (Org.). *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008, p. 88-106.
- CARDOSO, F. H; FALETTO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 10ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *A política de valorização do salário mínimo: persistir para melhorar*. Nota técnica. São Paulo, n. 136, mai. 2014, p. 1-14.
- DINIZ, E. Depois do neoliberalismo: rediscutindo a articulação estado e desenvolvimento no novo milênio. In: BOSCHI, R. (Org.). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, p. 31-55.

- DOMINGUES, J. M. *A América Latina e a modernidade contemporânea: uma interpretação sociológica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- _____. *O Brasil entre o presente e o futuro: conjuntura interna e inserção internacional*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.
- DUPAS, G.; OLIVEIRA, M. F. A União Sul-Americana de Nações: oportunidades econômicas e entraves políticos. In: AYERBE, Luis F. (Org.). *Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul*. São Paulo: Editora UNESP, 2008, p. 235-263.
- ELLNER, S. Venezuela's Social-Based Democratic Model: innovations and limitations. *Journal of Latin American Studies*, vol. 43, 2011, p. 421-449.
- FILGUEIRAS, L. A natureza e os limites do desenvolvimentismo no capitalismo dependente brasileiro. *Margem Esquerda*, São Paulo, n. 23, out. 2014, p. 32-38.
- FURTADO, C. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 4ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- _____. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2008.
- _____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.
- GARCIA, M. A. Dez anos de política externa. In: SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, p. 53-67.
- GOLDENSTEIN, L. *Repensando a dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- GONÇALVES, R. *Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.
- HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; VIEIRA, M. A. Os desafios internacionais e domésticos da cooperação Sul-Sul. In: _____. (Orgs.). *Voices do Sul e agenda global: África do Sul, Brasil e Índia*. São Paulo: Hucitec, 2012, p. 9-26.
- KAUCHAKJE, S. International modeling and Brazilian public policies for poverty reduction. *Latin American Policy*, vol. 5, n. 1, 2014, p. 157-168.
- KERSTENETZKY, C. L. The Brazilian social developmental state: a progressive agenda in a (still) conservative political society. In: WILLIAMS, M. (Ed.). *The end of the developmental state?* New York: Routledge, 2014, p. 172-196.
- KOHLI, A. *State-Directed Development: political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brasil como poder intermediário e poder regional. In: HURRELL, A. *et al.* *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009, p. 43-73.
- MARINGONI, G. *A Revolução Venezuelana*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

- MEDEIROS, C. A. Celso Furtado na Venezuela. In: Furtado, C. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2008, p. 137-156.
- MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. *Reinventando o capitalismo de estado: o leviatã nos negócios – Brasil e outros países*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.
- NOBRE, M. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- OLIVEIRA, A. J.; PFEIFER, A. O empresariado e a política exterior do Brasil. In: OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, vol. 2, p. 389-427.
- OLIVEIRA, F. Hegemonia às avessas. In: _____; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 21-27.
- PAULANI, L. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 109-134.
- PEDERSEN, J. D. *Globalization, development and the state*. London: Palgrave Macmillan, 2008, p. 215.
- PREBISCH, R. A periferia latino-americana no sistema global do capitalismo. In: _____. *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011, p. 635-646.
- RODRIG, D. *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. New York: W.W. Norton & Company Inc., 2011.
- SID AHMED, A. Celso Furtado e o desenvolvimento a partir da exportação de recursos naturais não renováveis. In: Furtado, C. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2008, p. 157-170.
- SILVA, M. A. da; ARCE, A. M. O petróleo e a democracia na política externa da Venezuela: a difícil conciliação entre ruptura e contínuismo na era Chávez. *Videre*, Dourados, ano 3, n. 5 2011, p. 63-84.
- SINGER, A. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- VELASCO E CRUZ, S. C. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo, Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de pós-graduação em relações internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2007.
- VISENTINI, P. F. *A projeção internacional do Brasil, 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- WILPERT, G. Sinais de tempestade na Venezuela. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, n. 102, jan. 2016, p. 15-16.

Recebido em 23/2/2016
e aceito em 11/8/2016.