

Constituição, Petróleo e Políticas Sociais na Venezuela Bolivariana (1999-2005)

Resumo:

O artigo pretende analisar as políticas sociais dos seis primeiros anos do governo Hugo Chávez Frías a partir das mudanças nas atribuições do Estado estabelecidas na constituição bolivariana de 1999 e da reforma petroleira que começa a ser implementada em 2001 se prolonga até 2003. Tendo como pano de fundo a estrutura, as mudanças políticas e os dilemas da Venezuela recente, o texto apresenta as inovações da Constituição no âmbito social e as coloca, junto com o controle do Estado sobre a companhia petroleira, como os alicerces para a nova política social praticada a partir de 2003. Em seguida são apresentadas, em separado, as principais missões sociais.

Abstract

This article is focused in the analysis of the first six years social policies' Hugo Chavez Frías from the State attributions changes established in the 1999's Constitution and from the oil and gas reform implemented in 2001 until 2003. It is supported by a discussion regarding structure, political changes and adverses in Venezuela nowadays. The text presents the fusion between the constitutional social innovation and the State Control over the Oil and Gas Company - PDVSA been used as the basis of a new social policy started in 2003. After that the article presents the mainly social programs.

Palavras-chave:

Venezuela, Hugo Chávez, política social

Introdução:

Este artigo pretende analisar as políticas sociais dos seis primeiros anos do governo Hugo Chávez Frías a partir das mudanças nas atribuições do Estado, estabelecidas na constituição bolivariana de 1999, e da reforma petroleira que começa a ser implementada em 2001 e se prolonga até 2003.

Dentre os países sul-americanos, a Venezuela é um dos que reservam grandes peculiaridades. Desde a descoberta do petróleo na década de 20 do século passado, a terra do libertador Simón Bolívar virou as costas para nosso subcontinente. Um país essencialmente agrícola, com a economia baseada no café e no cacau, passou a ter um déficit anual na balança agrícola de cerca de US\$ 3 bilhões. O petróleo responde por uma importantíssima quota da economia venezuelana: quase 30% do PIB, 50% das receitas fiscais do Estado e 80% das exportações¹; e sempre esteve longe do controle do governo. Num primeiro momento, até 1976, esteve nas mãos das transnacionais; depois disso, com a nacionalização, sob comando de uma oligarquia nacional e internacionalizada que agia de forma autônoma em relação ao governo.

O trabalho é uma descrição geral do processo e tem por objetivo fazer uma análise que não seja mera comparação de dados macroeconômicos e sirva como instrumento para a compreensão de uma das realidades mais instigantes do momento atual da América Latina.

Na primeira parte é apresentado um rápido quadro da história recente da política venezuelana e uma análise crítica do processo que culminou com a elaboração de uma constituição que foge dos padrões das democracias ocidentais em 1999. São apresentados os avanços da constituição e discutida a ênfase que esta dá às questões sociais.

A segunda parte é responsável por discutir as questões acerca do petróleo, força motriz de todo o sistema venezuelano. Procura-se entender como o petróleo dinamiza os outros setores da economia e como foi fundamental o controle da PDVSA por parte do Estado para uma guinada nas políticas econômica e social.

Na última parte é analisada a política econômica em si, o sentido de desenvolvimento dado pelo governo às mudanças econômicas e a importância das missões

¹ Dados médios dos anos 90. Fonte: Banco Central da Venezuela, www.bcv.org.ve.

para a consolidação de um novo modelo político e econômico. Por fim as principais missões do governo são apresentadas separadamente.

Instituições Venezuelanas e a Constituição Bolivariana de 1999

Depois de sair da ditadura de Pérez Jiménez em 1958, os três principais partidos firmam um acordo no qual a defesa dos valores democráticos estaria acima dos interesses partidários conjunturais. Este pacto ficou conhecido como *Punto Fijo* e prevaleceu na política venezuelana por quatro décadas (que os chavistas denominam IV República). Até 1998 somente dois partidos se alternaram no poder: o social-democrata Ação Democrática (AD) e o social-cristão Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (Copei). Ambos mantiveram políticas similares em todos os campos. Este pacto garantiu a ordem institucional e a democracia formal e, ao mesmo tempo, petrificou as estruturas sociais ao oferecer a maior riqueza do país, o petróleo, para um grupo oligárquico.

A prática política da AD e da Copei, com o passar dos anos, levaram a uma abstenção e a uma apatia política cada vez maiores. O sistema que funcionou bem, principalmente com os altos preços do petróleo durante a década de 1970, anos de ouro da economia venezuelana, quando o país teve renda per capita comparada à italiana,. Na década de 1980 os preços do petróleo desabaram, a Venezuela não ficou imune à crise da dívida que atropelou qualquer tentativa de desenvolvimento da América Latina; a fartura chegara ao fim.

Em 1989 o eleitorado venezuelano depositou suas fichas na candidatura de Carlos Andrés Pérez (CAP) da Ação Democrática, que fora, na década anterior, o presidente responsável pela nacionalização do petróleo. Na campanha CAP prometeu a volta aos anos dourados. Porém, com menos de um mês no governo, anunciou um pacote de medidas de cunho neoliberal e aumentou do preço real da gasolina e do gás. Em decorrência, foi organizada uma manifestação, sem precedentes nem líderes, que parou a capital do país. Conhecida como *Cararazo*, deixou centenas de mortos e, além de demonstrar a senilidade do pacto de *Punto Fijo*, abriu espaço para que novas alternativas surgissem.

Três anos depois, em 1992, quando o governo Pérez aprova a Lei de Privatização, uma tentativa frustrada de golpe militar organizada pelo MR-200, grupo revolucionário de cerca de 200 militares de baixa patente (alguns atribuem o nome do movimento aos 200 anos do nascimento de Simón Bolívar), colocou o tenente-coronel Hugo Chávez Frías no centro das atenções políticas. Mesmo visto como golpista, seu discurso nacionalista e anti-corrupção ganhou apoiadores em diversos setores da sociedade. Anos depois Carlos Andrés Pérez foi deposto por corrupção e, após eleição com baixíssima participação, assumiu o social-cristão Rafael Caldera, fundador da Copei.

O novo presidente indultou Hugo Chávez e se opôs, de início, às políticas neoliberais inclusive revertendo algumas privatizações. Porém, diante da deterioração econômica do país, ele colocou em prática a *Agenda Venezuela*, espécie restrita de pacto social que recolocou as medidas liberalizantes na ordem do dia do país. A crise persistiu, minou a base do governo e mesmo alguns adeptos da IV República migraram para a alternativa Chávez. Este processo perpassa quase todas as análises sérias sobre o fenômeno Chávez.

Com a falência total do pacto de *Punto Fijo*, Hugo Chávez disputou as eleições de dezembro de 1998 pelo Movimento V República (MVR) com um discurso anti-neoliberal, por vezes dúbio. Prometeu a re-fundação da Venezuela com a convocação de uma nova Constituição: venceu com 56% dos votos. No plebiscito sobre a necessidade de uma nova constituição em abril de 1999 o “sim” ganhou com mais de 80% dos votos e na eleição para os membros da Assembléia Constituinte a vitória é ainda mais significativa: 119 dos 131 membros eleitos eram “chavistas”. A nova constituição acrescentou a figura de Bolívar ao nome oficial do país, que passou a ser “República Bolivariana da Venezuela”, e estabeleceu cinco poderes constitucionais, dois a mais que a maioria dos países ocidentais; além da tríade executivo, legislativo e judiciário, foram criados os poderes eleitoral e cidadão, com o objetivo de aumentar a fiscalização e a participação direta dos cidadãos na vida política nacional. A Carta foi referendada por mais de 70% dos venezuelanos e se iniciou formalmente a V República.

A nova constituição estabeleceu, dentre outras coisas, uma nova concepção de cidadania social sob a égide da co-responsabilidade entre Estado e cidadãos. A ênfase na questão social pode ser relacionada, de acordo com Mercedes BRICEÑO (2000, p. 15), a

certas variáveis: o esgotamento dos interlocutores tradicionais, que atuaram no país desde 1960, tais como organizações sindicais e partidos políticos; uma emergente sociedade civil que se sentia relegada pelos partidos; os limites do sistema representativo; e a crescente pressão das convenções internacionais nos direitos sociais. Além disso, é nos direitos sociais que se vislumbra um possível projeto de país, onde se tornam mais agudos os dilemas da participação, da representatividade, da institucionalidade e, sobretudo, do sentido da democracia.

Para Aristóbulo ISTÚRITZ (2000, p. 8), segundo vice-presidente da Assembléia Nacional Constituinte, as políticas sociais do período anterior à nova constituição tinham uma orientação populista e clientelista de relação entre o Estado e a sociedade, na qual Estado era o grande solucionador dos problemas da população. A população por sua vez se apresentava de forma passiva, exigindo do Estado e dos Governos a resolução dos seus problemas. Para o autor esse tipo de relação criou uma dependência da comunidade em relação ao Estado que era a base de uma democracia representativa tal qual se apresentava na Venezuela no período da IV República. Para a consolidação de um outro tipo de democracia, tal qual está expressa na nova Constituição, uma democracia participativa e protagônica, a mudança dessa relação de dependência era crucial.

O grande avanço dessa constituição é, portanto, a orientação do Estado para que esse impulse a mudança de uma economia rentista para uma economia mais produtiva e de um modelo político de democracia representativa para um democrático-participativo e protagônico. Isso porque, para o espírito explícito na Constituição, grande parte dos problemas da Venezuela, como de qualquer outro país da América Latina, é social e para resolvê-los é preciso que o país produza e gere riquezas internamente.

Dessa forma, a principal razão para a criação da nova constituição foi criar bases jurídicas para que se funde uma outra República, o que implica em reordenar o território, provocar uma mudança cultural e, ao mesmo tempo, re-legitimar as instituições políticas e os poderes públicos que afetam o Estado. A nova Constituição mudou o paradigma de Estado pensado para a Venezuela durante a V República. Para a nova Constituição

[...]são fins essenciais do Estado o exercício da vontade popular, a construção de uma sociedade mais justa e amante da paz, a promoção da prosperidade e bem-estar do povo e a garantia do cumprimento dos princípios, direitos e deveres consagrados

na constituição. A educação e o trabalho são os elementos fundamentais para alcançar esses fins.”²

Na Carta ainda fica explícito que as políticas sociais devem ter como finalidade a capacitação e dos cidadãos e a garantia de saúde e o trabalho, de maneira que as pessoas tenham mecanismos para participar ativamente da vida política. Então, o artigo 5º da Constituição define a democracia. Expressa ele: “*A soberania reside intransferivelmente no povo, que a exerce diretamente, pelas formas previstas na Constituição e nas leis, e da maneira indireta, através do sufrágio universal*”. Esse mecanismo direto de participação se explicita no artigo 70:

“São meios de participação e protagonismo do povo no exercício de sua soberania política: a eleição dos cargos públicos, o referendo, a consulta popular, a revocatória do mandato, a iniciativa legislativa, constitucional e constituinte, e a assembléia de cidadãos e cidadãs cujas decisões serão de caráter vinculante, entre outros...”

O aparecimento dessas questões na Constituição significa uma mudança muito significativa em relação à Constituição de 1961 que dizia apenas que “*a soberania reside no povo, que a exerce mediante o sufrágio através dos órgãos do poder público*” Estava construído, portanto, o alicerce jurídico para um novo modelo de Estado e de democracia.

O Petróleo e a reforma petroleira

Na Venezuela, qualquer evento relevante está relacionado, direta ou indiretamente, ao petróleo. Até os anos 1920 a Venezuela, como a maioria dos países latino-americanos, vivia da monocultura agrícola para exportação (principalmente café e cacau) e da agricultura de subsistência. Quando se descobre o “ouro negro” sob o solo do país, este cenário muda radicalmente. A Venezuela passa a ser, paradoxalmente, um país isolado dos vizinhos por causa do petróleo; submeteu seu projeto de desenvolvimento ao objetivo de ser um grande exportador do produto. Exporta petróleo, importa o resto; principalmente dos Estados Unidos.

Diego BAUTISTA URBANEJA (1995), argumenta que as mudanças ocorridas no plano político são profundamente marcadas pela relação que o país vive com o petróleo.

² Constituição da Republica Bolivariana da Venezuela art 3º

Ele divide a história venezuelana em três períodos. O primeiro é o liberal, que precede o surgimento da indústria petroleira e predominou no século XIX.

O segundo é o positivista, que vigorou na primeira metade do século XX. A partir de 1928, a Venezuela já despontava como segundo maior produtor mundial de petróleo, fato que induziu o crescimento da arrecadação fiscal decorrente do petróleo, possibilitando a efetivação e o fortalecimento do Estado. A renda petroleira foi fundamental para consolidar a infra-estrutura básica e a integração do mercado nacional. A década de 1950 marca a transição para o terceiro período.

Após a ditadura militar de Pérez Jiménez, na qual foram consolidados os grupos econômicos nacionais, ocorre o grande pacto que dá início ao terceiro período. A partir de 1958 a Venezuela desfruta de 40 anos de estabilidade, período este conhecido como IV República, em que o aumento das desigualdades sociais foi camuflado pelo crescimento das receitas do petróleo. Esse incremento possibilitou o aumento dos gastos sociais do governo em políticas assistencialistas. Ao aprofundar o caráter rentista da economia, a participação do petróleo chega a um terço do PIB, 80% das exportações e 70% da arrecadação do governo (BAUTISTA URBANEJA, 1995).

Nos últimos anos dessa terceira fase o petróleo continuou sendo o centro das disputas políticas na Venezuela. Em 1976 a Venezuela, como muitos outros países, nacionalizou a indústria petroleira, mas, como afirma Luis LANDER (2002), este seria o ponto culminante e lógico das estratégias desenvolvidas nas décadas anteriores. Acreditava-se que a estatal PDVSA seria a casa matriz de um conjunto de empresas que até a noite anterior eram transnacionais. O que se viu nos anos seguintes foi o descolamento da administração da empresa para longe dos interesses da sociedade venezuelana. A excessiva autonomia da PDVSA resultou na política de “abertura petroleira” iniciada no governo Carlos Andrés Pérez.

Eleito com um discurso de retorno aos áureos tempos da bonança petroleira, Carlos Andrés Pérez se submeteu, desde os primeiros meses de governo, após uma tímida e fracassada (pelo poder dos gestores da PDVSA) tentativa de mudança na política do Ministério de Energia,, aos programas de ajustes do FMI e as reformas ordenadas pelo Banco Mundial. As reformas, que começaram com um aumento no imposto sobre consumo, trouxeram rapidamente as privatizações. Essas atingiram a *Compañía Nacional*

de Teléfonos, a Empresa de Transporte Aéreo – VIASA, a Siderúrgica Del Orinoco – SIDOR, seis bancos nacionais, sete centrais açucareiras, estaleiros, empresas alimentícias e de construção, o sistema de teleféricos de Caracas, dentre muitas outras empresas.

O ciclo de privatizações venezuelanas não teve a velocidade do argentino e do chileno e, como no caso brasileiro, não se completou. A PDVSA, por seu tamanho e importância na vida do país estava no fim da lista, o que não impediu que muitas pequenas mudanças fossem tomadas com o objetivo de dismantelar o arcabouço institucional que fora erguido no período da nacionalização. O fato da privatização aberta e direta ser a máxima prioridade deu margem para reverter um pouco a internacionalização que a empresa passava desde 1977, quando tinha apenas um ano (MOMMER, 2003, 249). Esta internacionalização, que incluía mais de uma dezena de refinarias fora do país e mais de 14 mil postos de gasolina nos Estados Unidos sob a bandeira Citgo, tinha como objetivo isentar a companhia do fisco e, por consequência, diminuir o total de recursos a ser repartido com os demais setores da sociedade venezuelana. Na segunda metade da década de noventa a PDVSA transferiu uma média anual de US\$ 500 milhões a suas filiais no exterior (BOUÉ, 2002). Carlos Andrés Pérez colocou dois teóricos de seu partido (Ação Democrática), Celestino Armas e Rafael Guevara, como ministro e vice-ministro do Ministério de Energia, com o objetivo de reverter esta internacionalização, mas a burocracia da PDVSA foi mais forte e qualquer alternativa de mudanças de rumo foram enterradas quando em 1990 o presidente designou Andrés Sosa Pietri como presidente da companhia petroleira. Sosa foi principal arquiteto processo cuja finalidade passava por mudar a relação com a OPEP. Duas eram as opções: a primeira era transformar a organização em um mero centro de pesquisa, a segunda tirar o país da área de influência do cartel. O projeto de Sosa aparece explícito em sua obra *Petróleo y Poder* (SOSA PIETRI, 1993) e pode ser sintetizado na idéia de transformar a companhia nacional de petróleo PDVSA em uma “corporação energética global”. O presidente Carlos Andrés Pérez, alterando artigos da Lei de Nacionalização Petroleira de 1975, que ele próprio havia feito, possibilitou que a PDVSA se associasse a empresas privadas internacionais e ainda fez com que estas empresas associadas estivessem livres dos altos impostos incidentes sobre a atividade petroleira. Embora a Venezuela tivesse – e ainda tem – a menor carga tributária da América do Sul, os impostos sobre a renda petroleira eram de 34% (MOMMER, 2003).

A empresa que sempre teve grande autonomia em relação ao governo passou a ter um caminho institucional livre para a chamada “abertura petroleira”. A idéia inicial do governo era criar somente algumas facilidades para a entrada de investimentos privados na companhia. Entretanto, atendeu a todas as reivindicações feitas pela oligarquia gerencial da empresa no sentido de reprivatizá-la. A empresa que pagava um total de impostos superior a 60% de seus ingressos brutos, em 1993, a partir de uma nova reforma na Lei de Impostos Sobre a Renda passou a reverter ao Estado, metade deste montante.

Outro ponto peculiar era que o empresariado privado nacional tinha sua participação deliberadamente restringida nos processos licitatórios da companhia (MOMMER, 2003, p.264). Esta política que liberou a entrada de capitais transnacionais nas atividades primárias, além de reduzir a soberania jurídica e impositiva, diminuiu de forma significativa os ingressos fiscais do petróleo e colocou a Venezuela em rota de colisão com os outros sócios da OPEP.

Desde a tentativa frustrada de golpe, em fevereiro de 1992, o então tenente-coronel Hugo Chávez já se colocava claramente contra a política de “abertura petroleira”. No ano de 1998 cada dólar de queda no preço do barril de petróleo fazia com que Chávez crescesse nas pesquisas presidenciais. Os pequenos partidos que apoiaram a candidatura chavista foram os que se opuseram durante toda a década de 1990 às políticas de privatização, tanto do governo de Carlos Andrés Pérez como do governo de Rafael Caldera. E foi exatamente um dos líderes de um desses partidos, Alí Rodríguez Araque do PPT (Pátria Para Todos) que foi o grande formulador da nova política petroleira, passando pelo Ministério de Energia e Mineração (hoje desmembrado em Energia e Petróleo e Indústria Básica e Mineração), pela presidência da PDVSA (na crise de 2002-03) e, atualmente, pelo Ministério das Relações Exteriores. Foi Alí Rodríguez que rearticulou a OPEP e incentivou o presidente Hugo Chávez a realizar as polêmicas viagens de início de governo para países como Irã, Líbia e Iraque que culminaram com a conversão da Venezuela em um dos líderes do cartel, a tal ponto de sediar em 2000 o segundo encontro de chefes de Estado da organização.

A partir de então, no Plano de Desenvolvimento 2001-2007, se traçaram as linhas mestras da política petroleira, na qual se conceitualizava a atividade petroleira como uma “Indústria industrializadora”(sic). Entre os aspectos fundamentais dessa política, se

sobressai o fortalecimento da OPEP com o objetivo de assegurar o controle sobre a oferta petroleira e, conseqüentemente, defende os preços. “O redimensionamento dos planos e projetos da PDVSA e suas filiais, com a finalidade de adequar o montante de seus investimentos a evolução do mercado energético mundial e a avaliação dos investimentos da PDVSA no exterior com o objetivo de precisar sua rentabilidade, os custos de oportunidade e segurança do mercado” era o instrumento da estratégia. Igualmente, se daria prioridade ao investimento privado nacional mediante um processo de formação de novos capitais nacionais orientados para essa atividade.

O êxito desta política foi incontestável. A rearticulação da OPEP e a queda controlada do nível de produção diário dos países do bloco foram os principais responsáveis pela recuperação dos preços internacionais do petróleo. O barril que custava US\$ 9 quando Chávez chegou ao poder, já ultrapassava a barreira dos US\$ 20 ainda antes dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001. Outro ponto fundamental na retomada do controle da principal riqueza do país foi a aprovação da Constituição Bolivariana da Venezuela, em 1999, que estabelece em seu Art. 303 que a PDVSA não pode ser privatizada.

A PDVSA ainda continuava com um corpo burocrático da IV República. Embora com uma política externa muito diferenciada os gestores ainda tinham a mentalidade da “apertura petroleira” e de modo algum aceitariam perder os benefícios de grupo social mais privilegiado da Venezuela. A primeira lei chavista sobre o tema (na Constituição de 1999) não gerou muita controvérsia, mas a Lei de Hidrocarbonetos de novembro de 2001 causou impasses entre o governo e a direção da empresa. Esta lei fez parte do pacote de 49 leis decretado pelo presidente Chávez que marcou o início da rearticulação dos setores derrotados na eleição de 1998 e na constituinte de 1999. O pacote contou também com outras duas leis muito polêmicas: Lei de Terras e Lei de Pescas. A Lei de Hidrocarbonetos previa que um aumento nos repasses, porém só para novas licenças, e uma questão chave: a contabilidade das atividades internas e externas da companhia deveria ser feita em separado, o que explicitaria que as atividades internas geravam muitos excedentes, enquanto as externas os enormes prejuízos que garantiam a apropriação dos recursos do petróleo por uma casta da burocracia da PDVSA.

Neste momento o governo passa a ser acusado fortemente pela grande mídia, pelo sindicato patronal FEDECAMARAS e por setores conservadores de dividir o país, de atentar contra a propriedade privada e de querer implementar um regime castrista na Venezuela. O descontentamento destes setores com a política do governo culminou com o golpe de Estado de 11 de abril de 2002, que teve apoio, em maior ou menor grau, de praticamente todos os executivos da PDVSA. O golpe fracassou, mas a organização dos setores golpista fez com que em dezembro de 2002 se iniciasse uma greve patronal nacional a partir da PDVSA, que também parou quase todas as empresas transnacionais do país. O nível de produção de petróleo chegou próximo de zero e, como medida extrema para a PDVSA não suspender completamente suas atividades – o que levaria a uma grave crise de abastecimento – o governo aceitou o envio de milhares de técnicos cubanos, para trabalhar na estatal.

A partir daí somente duas opções se vislumbravam: a renúncia do presidente ou uma reforma radical da PDVSA com a substituição de toda sua direção. A mudança não ficou restrita à direção; dos 40 mil funcionários da estatal, mais de 17 mil foram demitidos. A grande ameaça do antigo grupo gestor, de que não haveria pessoal qualificado fora da empresa para manter o alto nível de produção se mostrou improcedente com a rápida recuperação da empresa. Em pouco tempo o nível de produção já se igualava ao de 2001.

Não há como negar que a grande recuperação do preço do barril do petróleo ajudou a Venezuela e sua principal empresa a saírem da crise. Internamente, com muitas ponderações, a oligarquia da PDVSA havia ajudado o governo a acelerar o passo da reforma petroleira quando se posicionou contra o país e deu legitimidade para o governo fazer o que bem entendesse com a empresa. Externamente, a invasão do Iraque e a questionável política do governo George Walker Bush levaram o preço do petróleo a níveis reais próximos aos da década de setenta e ampliaram de forma consistente a margem de manobra, tanto interna como externa, do governo Hugo Chávez.

O petróleo sempre foi o principal instrumento de política exterior da Venezuela, porém ele nunca foi tão usado como durante o governo Hugo Chávez. A atuação da Venezuela, sob este governo, foi muito além da rearticulação da OPEP, o país firmou acordos de cooperação energética com países com os quais mantinha pouca relação como

Argélia, Nigéria, China e Rússia; tem trocado petróleo por serviços médicos com Cuba e, cada vez mais, vendido petróleo, geralmente atrelado a outros acordos políticos, a condições muito favoráveis para diversos países caribenhos e latino-americanos.

A reforma petroleira iniciada com a constituição e acentuada com as Leis Habilitantes de 2001 reconhecia que deveria ser restabelecido o controle do Poder Público Nacional sobre os recursos hidrocarbonetos, o direito do Estado de definir e garantir uma contribuição patrimonial pelo acesso ao recurso natural e a limitação de atividades da PDVSA a exploração, extração, transporte, refinação e distribuição de hidrocarbonetos e produtos por ela elaborados, eliminando desta forma atividades financeiras especulativas e similares. Outros passos tinham que ser dados em seguida: (1) impulsionar processos de industrialização de hidrocarbonetos a fim de melhorar a composição da cesta de exportação venezuelana, (2) separar a contabilidade das atividades extrativas das atividades de transformação e comércio e (3) fortalecer a participação da Venezuela no mercado mundial de energia.

Por fim, deve-se considerar que o ingresso fiscal petroleiro é a principal fonte de recursos que dinamizam os setores não-petroleiros da economia. O controle da principal companhia do país foi fundamental para o governo Chávez realizar uma guinada na política econômica em seu governo.

A Economia Chavista e sua Política Social

Na campanha eleitoral Chávez prometeu que sua gestão se caracterizaria pela fórmula $F=2SE$, ou seja, duas moléculas de política social e uma de política econômica, compromisso que ratificou quando assumiu o poder. O presidente recém-eleito criticou frontalmente a política dos presidentes que o antecederam, denominado-a “neoliberalismo selvagem” e apresentou a proposta alternativa que definia como “Revolução Bolivariana, pacífica e democrática”³, propondo uma nova constituição para re-fundar a República dentro do marco de um novo modelo de desenvolvimento.

Este novo modelo de desenvolvimento foi expresso de maneira vaga como “alternativo” ou “terceirista” (MOVIMIENTO V REPÚBLICA, 1998) entre o velho modelo do

³ Discurso de posse do presidente Hugo Rafael Chávez Frías, em dezembro de 1999.

Estado de Bem-Estar social ou populista e o imperante modelo neoliberal. O programa oficial do MVR (Movimento V República, partido chavista) definia o novo modelo de desenvolvimento como “humanista, autogestionário e competitivo” capaz de garantir a construção de uma sociedade “eqüitativa, justa e próspera” em que o Estado e o mercado são “complementares, não opostos” e esta última convenção deve ser submetida à máxima “tanto mercado como possível e tanto Estado como necessário”, pois “no curto prazo, o mercado é eficiente na resolução de problemas relacionados com a distribuição de recursos financeiros, técnicos e humanos e, no longo prazo, é ineficiente não só no cumprimento desta função como também na prestação de serviços sociais fundamentais”. O documento conclui que o Estado “não pode renunciar a sua intervenção como ente regulador, distribuidor (...) promotor e estimulador de desenvolvimento”.

Os dados do Ministério de Planejamento e Desenvolvimento da Venezuela mostram que até 2003 algumas mudanças já despontavam. Os gastos sociais aumentaram consideravelmente. Em termos de porcentagem do PIB passaram de 7,8 em 1998 para 11,1 em 2003, o que acarretou em melhora considerável de indicadores sociais como a taxa de mortalidade - que caiu de 21,4 para 17,5 por mil nascidos -, e a taxa de crianças matriculadas no ensino básico, que aumentou de 83% para 91% no mesmo período.

O governo Hugo Chávez pode ser diferenciado, na maioria de seus aspectos, claramente em dois períodos. O primeiro vai de 1999 a 2002, o segundo de 2003 aos dias de hoje. O período que vai da tentativa de golpe de 11 de abril de 2002 ao final do paro petrolero, de dezembro de 2002 a fevereiro de 2003, é um período de transição cuja maior preocupação do governo era garantir a estabilidade política do país.

Os primeiros anos do governo Chávez foram marcados pelo conservadorismo econômico, embora com aumento dos gastos sociais. O ministro da economia do governo Rafael Caldera permaneceu no cargo por alguns meses e, do discurso de posse até as discussões sobre matérias bancárias na constituição, a grande preocupação do governo nesta matéria era “agradar aos mercados”. Além de modificar o arcabouço jurídico e de buscar elevar os preços do petróleo, Chávez anunciou um mega-projeto de emergência na área social, o Plano Bolívar 2000, que contou com a participação de 140 mil homens, sendo metade deles do exército, em atividades assistencialistas e de recuperação de infraestrutura; foi o germe, guardadas grandes diferenças, das missões.

Após a greve petroleira de 2002-03 algumas mudanças estruturais começaram a surgir. O governo cria as missões sociais que passam a influir na vida cotidiana de parte considerável da população venezuelana. Os recursos necessários para estas missões não vêm dos ministérios, mas diretamente da PDVSA que a partir de maio de 2004 criou também o Fondespa (Fundo para o Desenvolvimento Econômico e Social do País), uma alternativa para o cumprimento dos princípios de vinculação adequada dos ingressos provenientes dos hidrocarbonetos com a economia nacional. Em julho do mesmo ano a PDVSA firmou um contrato para a admissão de um fundo (base do Fondespa), com o Banco de Desenvolvimento e Social (BANDES), que se destina a efetuar os pagamentos necessários para a execução de programas e projetos de obras, bens e serviços, destinados ao desenvolvimento da infra-estrutura, atividade agrícola, saúde e educação no país.

Outra mudança econômica foi o controle de capitais a partir da conturbada greve petroleira, quando a fuga de capital do país foi intensa. O governo limita de maneira bastante restritiva as remessas para o exterior e impõe cota de importação limitada em US\$ 1000 por pessoa física, além de proibir o comércio de moeda estrangeira do país. A taxa de câmbio passou a ser fixa e corrigida anualmente. Essas medidas somadas à subida do preço do petróleo fizeram as reservas cambiais aumentarem numa velocidade jamais vista, depois de mais que dobrar chegou a US\$ 31,05 bilhões em 2005. Dadas estas condições muito mais favoráveis, foi possível ao governo mudar a legislação do Banco Central, o que possibilitou o uso de parte das reservas em programas sociais do poder executivo. Um novo mecanismo, também criado em 2005, garante que toda a arrecadação fruto de venda de petróleo seja distribuída da seguinte forma: até US\$ 26/barril são de posse da PDVSA que paga seus tributos, seus funcionários, reinveste etc.; acima de US\$ 26/barril os recursos são destinados ao poder executivo, o qual investe em programas sociais.

Abaixo segue uma rápida descrição das principais missões do governo venezuelano apontando alguns de seus aspectos mais relevantes.

Missão Barrio Adentro: foi viabilizada após um acordo de cooperação internacional que estabelece trocas inter-estatais de petróleo por médicos Talvez seja a mais conhecida das missões. Consiste em assistência integral a saúde principalmente nas zonas metropolitanas de acesso mais difícil, está presente também em todos os municípios

de maior exclusão social, onde oferece medicamentos de forma gratuita. Os médicos cubanos, que chegam a dezenas de milhares, moram nas comunidades em pequenas construções de dois andares onde o atendimento é realizado na parte térrea. Até maio de 2005 a PDVSA já havia desembolsado mais de Bs. 196 bilhões (1 dólar vale 2.150 bolívares), ou US\$ 91 milhões, para o programa. Em um prazo de seis anos todos os médicos cubanos deverão ser substituídos por venezuelanos.

Missão Mercal: consiste em um programa abastecimento alimentar. Foi a reação imediata do governo à crise de abastecimento que ocorreu durante a greve patronal e petroleira iniciada em dezembro de 2002, quando os oligopólios de distribuição de alimentos pararam e a situação em Caracas e outras grandes cidades chegou próxima ao limite. Trata-se de uma ampla rede de supermercados com produtos básicos subsidiados em cerca de 40%; nos casos de regiões de extrema pobreza são gratuitos, três quartos da população nesta situação é atendida pelo programa. O orçamento para esta missão em 2005 era de Bs. 634 bilhões, ou US\$ 295 milhões. Nas áreas rurais o programa é coordenado pelas forças armadas.

Missão Robinson: responsável por erradicar o analfabetismo no país com metodologia desenvolvida em Cuba é apresentada pelo governo como “a operação cívico-militar mais importante da história da república”. Mais de 1,25 milhão de pessoas se formaram pelo programa que o êxito atestado em 28 de outubro de 2002, quando a UNESCO declarou a Venezuela “território livre de analfabetismo”.

Missão Ribas: sua finalidade é incluir no sistema educativo todas aquelas pessoas que, sem distinção de idade, não puderam completar os ensinamentos básico e médio, para que possam ter facilidades de incorporação no aparato produtivo nacional e no sistema de educação superior. A Venezuela tem um público potencial para este programa de cerca de 5 milhões de pessoas. Até 2005 pouco mais de 710 mil pessoas foram incorporadas ao programa como alunos (chamados de “vencedores”) e mais de 31 mil como professores (chamados de “facilitadores”), tendo mais de 29 mil ambientes para classes. Até o final de 2005 a estimativa era de que mais de 211 mil pessoas fossem graduadas. Entre 2004 e 2005 a PDVSA assegurou a Missão Ribas mais de Bs. 915 bilhões, ou US\$ 425 milhões.

Missão Sucre: trata-se de um programa estratégico não-permanente orientado a incorporar na educação superior todas as pessoas que, havendo completado o ensino

médio e desejando seguir os estudos, não foram admitidos em nenhuma instituição deste tipo. A Venezuela tem uma população com essas características estimada entre 500 mil e 700 mil pessoas. Esta missão também tem o objetivo de dar continuidade aos estudos dos “vencedores” graduados na Missão Rivas. A Missão Sucre prevê ainda a concessão de 200 mil bolsas com valores mensais de US\$ 100 para pessoas de baixa renda que sustentem suas famílias. Esta missão é associada à recém criada Universidade Bolivariana da Venezuela e trabalhará em conjunto com a missão *Vuelvan Caras*.

Missão Vuelvan Caras: é a sequência de estratégias governamentais para gerar empregos. É provavelmente a missão que mais se aproxima da idéia de “desenvolvimento endógeno” que apareceu como proposta política pela primeira vez na Venezuela na Agenda Alternativa Bolivariana de 1996. Esse pequeno programa político, econômico e social do grupo chavista serviu de base para seu programa de governo em 1998, mas se manteve esquecido por alguns anos. Esta missão pretende criar 1,2 milhão de empregos com re-qualificação profissional e formação de cooperativas. Segundo o governo a questão é tirar a dependência da indústria tradicional e dos oligopólios internos para criar um modelo produtivo, econômico e social que vá além do capitalismo. Não é à toa que, logo após a apresentação desta missão, o presidente Hugo Chávez passou a utilizar o termo “socialismo do século XXI” como sintetizador de seu projeto político para os próximos anos.

Os objetivos estratégicos da missão estão divididos em oito itens: a) converter, mediante o trabalho, o potencial do povo em poder popular; b) articular o processo educativo ao processo produtivo; c) orientar os esforços até as atividades econômicas de caráter estratégico com maior capacidade geradora de emprego e potencial de desenvolvimento territorial; d) focalizar a abertura de opções de emprego excluídas do mercado de trabalho tradicional; e) acentuar a economia social; f) promover a sintonia entre os setores público e privado para a recuperação do tecido empresarial; g) colocar o emprego no centro da política econômica e social; e h) impulsionar a nova institucionalidade para o desenvolvimento de políticas de promoção de emprego e seguridade social.

O nome *Vuelvan Caras* remete a uma batalha histórica do exército libertador que reverteram uma situação desfavorável após o heróico grito de “*Vuelvan, Carajo*”, por este

motivo os cidadãos em processo de formação são chamados “lanceiros” e as áreas de produção são chamadas “frentes de batalha”. Os Núcleos de Desenvolvimento Endógeno (NDE) reúnem frentes de diferentes áreas como industrial, agrícola, turística e artesanal. No processo inicial os NDEs são destinados aos participantes de outras missões, notadamente as ligadas à educação. Esta missão ganhou muita força com a criação do Ministério de Economia Popular (MINEP) no ano de 2005.

Outras missões: **Miranda** é destinada aos reservistas das Forças Armadas Nacionais e tem como objetivo organizar, captar, registrar, controlar, re-treinar as reservas das Forças Armadas. Sua finalidade é contribuir com a integridade do espaço geográfico, mediante a defesa militar, a cooperação na manutenção da ordem interna e a participação ativa no desenvolvimento nacional. Além disso, procura aproveitar os conhecimentos dos reservistas de modo que possa aportar a sociedade uma contribuição maior que estaria sendo subutilizada. A **Missão Guaicaipuro** teve orçamento de Bs 22,9 bilhões (US\$ 10,6 milhões) da PDVSA e é a iniciativa do governo para reconhecer a existência do povo indígena, dentro dos marcos estabelecidos na Constituição Bolivariana de 1999, garantindo segurança agroalimentária e propiciando o desenvolvimento harmônico e sustentável das comunidades dentro de uma visão de “enodesenvolvimento”. A **Missão Piar** é o Plano Integral das Comunidades de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Mineiras e consiste em aplicar um conjunto de atividades que favoreçam a realidade socioeconômica e ambiental, elevando o nível de vida dos mineiros, incorporando o aproveitamento e desenvolvimento sustentável da exploração florestal, agrícola, pecuária, turística e artesanal. A **Missão Zamora** consiste em concessão de terras, crédito, maquinaria, obras de infra-estrutura, capacitação e assistência técnica aos camponeses com o objetivo de transformar terras em unidades socioeconômicas produtivas, integrando-as na política alimentarias do plano de desenvolvimento nacional. No ano de 2004, primeiro do programa, teve um orçamento de Bs. 73 bilhões, ou US\$33 milhões; entregou para a produção mais de 2 milhões de hectares, beneficiando mais de 116 mil famílias.

Missão Cristo: é a convergência de todas as missões com o objetivo de alcançar “pobreza zero” em 2021. Ainda não possui orçamento nem está estruturado, porém é presença constante nos discursos do presidente Hugo Chávez.

Conclusão

A análise da sociedade venezuelana e do processo político, econômico e social por que ela passa hoje é bastante complexa para ser analisado com a simples transposição de modelos pré-fabricados. Assim como não conseguimos compreender a democracia participativa e protagônica da Venezuela com modelos de ciência política usados para avaliar a democracia representativa da Europa Ocidental, não podemos enxergar o processo econômico que lá passa com o modelo que temos para analisar o Brasil. Diferente do nosso caso, o grande nó da sociedade venezuelana estava atado dentro de uma empresa estatal que era gerida de forma absolutamente autônoma em relação ao Estado e descomprometida com os interesses da sociedade venezuelana.

A chegada de Hugo Chávez ao poder foi fruto do esgotamento de uma ordem social, política e econômica que fora constituída a partir da bonança petroleira das décadas de sessenta e, principalmente, setenta do século passado. Tal situação foi consequência direta da queda do preço internacional do petróleo e do fracasso em levar ao crescimento do conjunto de medidas neoliberais implementadas nos anos noventa.

O programa de governo “alternativo” e “terceirista” do Movimento V República, vitorioso nas eleições nacionais de 1998, era pouco claro e incompleto. A idéia de que uma sociedade e uma economia rentista por 80 anos aceitariam passivamente um programa mais incluyente até suportou as concepções “idealistas” da Constituição de 1999, mas ruiu logo que as primeiras medidas contra os antigos privilégios foram anunciadas, notadamente a Lei de Terras e a Lei dos Hidrocarbonetos, ambas em novembro de 2001. A partir daí houve seguidas tentativas de desestabilização e derrubada do governo; destacam-se o golpe de 2002 e a greve petroleira - esta tendo durado quase três meses, até fevereiro de 2003. Embora estas situações criadas pela oposição tenham prejudicado no curto e médio prazo a economia e a sociedade venezuelana, elas acabaram por proporcionar as condições necessárias para o controle do petróleo por parte do Estado e para uma mudança na política econômica.

O controle da PDVSA, somado a medidas econômicas como o controle de capitais e a possibilidade de o governo usar, após certo nível de acúmulo, as reservas do Banco

Central, criaram as condições para um amplo leque de políticas sociais. Estas estão sendo articuladas com o objetivo de trilhar o longo caminho de transição de uma economia rentista para uma economia produtiva.

A característica mais peculiar do processo bolivariano é que a construção das políticas econômicas e sociais ocorre durante o processo, desprendidas de modelos econômicos, políticos ou ideológicos pré-existentes. Na Venezuela do século XXI o sistema é criado a cada momento.

Referências Bibliográficas

- ALVARADO CHACÍN, Neritza. *Gestión social, pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las Misiones Sociales. Balance y perspectivas (2003 – 2004)*. In *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, UCV, volumen X, N°2, julio-diciembre 2004, pp. 25-56.
- ALVAREZ, Lourdes; ROSARIO, Helia Isabel del; ROBLES, Jesús (org.). *Política Social: Exclusión y equidad en Venezuela durante los años Noventa*. Caracas: Nueva Sociedad, 1999
- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. *Informe a la Asamblea Nacional sobre los resultados económicos del año 2005*. Caracas: BCV, 2006.
- BAUTISTUTA URBANEJA, Diego. *Pueblo y Petróleo en la política venezolana del siglo XX*. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericanos, 1995.
- BOUÉ, Juan Carlos. *El programa de internacionalización en Pdvsa: ¿Triunfo estratégico o desastre fiscal?* In: *Revista Venezolana de Economía e y Ciencias Sociales* - vol. 8, n° 2. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad Central de Venezuela. Caracas, mayo – agosto 2002.
- BRICEÑO, Mercedes P.. *La Constitución de 1999 y los derechos sociales*. In: MAINGON, Thais (org.). *La Cuestión Social en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. Caracas: CENDES, 2000
- CONTRERAS, Jesús Mora. *El derecho de propiedad de los hidrocarburos en Venezuela*. In: *Revista Venezolana de Economía e y Ciencias Sociales* - vol. 8, n° 2. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad Central de Venezuela. Caracas, mayo – agosto 2002. pp. 219- 236
- GONZÁLEZ, Franklin. *El Pacto de Punto Fijo, la Agenda Venezolana y el Programa Económico de Transición 1999- 2000. Desarrollo y sus problemas*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2001

- ISTÚRITZ, Aristóbulo. *Lo social en la nueva Constitución Bolivariana*. In: MAINGON, Thais (org.). *La Cuestión Social en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. Caracas: CENDES, 2000
- LANDER, Edgardo. *La utopía del mercado total y el poder imperial*. In: Revista Venezolana de Economía e y Ciencias Sociales - vol. 8, nº 2. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad Central de Venezuela. Caracas, mayo – agosto 2002. pp. 51- 80
- LANDER, Luis E. *La reforma petrolera del gobierno Chávez*. In: Revista Venezolana de Economía e y Ciencias Sociales - vol. 8, nº 2. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad Central de Venezuela. Caracas, mayo – agosto 2002. pp. 185- 188
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. 2000-2003: 3 años de la V República – Venezuela Construye Su Camino. Caracas: www.mpd.gov.ve, 2004
-
- _____. Programa de Gobierno La Propuesta de Hugo Chávez para Continuar la Revolución. Caracas: www.mpd.gov.ve, 2000
- MOMMER, Bernard. *Venezuela: un Nuevo marco legal e institucional petrolero*. In: Revista Venezolana de Economía e y Ciencias Sociales - vol. 8, nº 2. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad Central de Venezuela. Caracas, mayo-agosto 2002. pp. 201–208
- _____. *Petróleo Global y Estado Nacional* Caracas. Comala.com, 2003
- MOVIMIENTO V REPÚBLICA. *Una Revolución Democrática: La Propuesta de Hugo Chávez para Transformar la Venezuela*. Caracas: Programa Eleitoral, 1998.
- PDVSA. www.pdvsa.com
- RODRÍGUEZ ARAQUE, Alí. *La reforma petrolera venezolana de 2001*. In: Revista Venezolana de Economía e y Ciencias Sociales - vol. 8, nº 2. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad Central de Venezuela. Caracas, mayo – agosto 2002. pp. 189-200
- SOSA PIETRI, Andrés. *Vinculaciones Internacionales de la Industria Petrolera Venezolana: OPEP, AIE, OLADE, ARPEL y Bloques Económicos Regionales en América*. Quinto Congreso Venezolano de Petróleo. Caracas, 1994
- VIERGUTZ, Alan. *La política energética de Venezuela y el sector privado*. In: Revista Venezolana de Economía e y Ciencias Sociales - vol. 8, nº 2. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad Central de Venezuela. Caracas, mayo – agosto 2002. pp. 209-218.