



Enrique Carlos Natalino

**A MALDIÇÃO DO PETRÓLEO NA VENEZUELA:
UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL**

Belo Horizonte

2011

Enrique Carlos Natalino

**A MALDIÇÃO DO PETRÓLEO NA VENEZUELA:
UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Doutor Alexandre Queiroz
Guimarães

Avaliadores: Antonio Fernando Mitre (DCP-UFMG) e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (PUC-Minas)

Belo Horizonte
16 de junho de 2011

AGRADECIMENTOS

Essa dissertação nunca seria teria saído do campo das meras abstrações sem o concurso de muitos indivíduos e instituições. De Espera Feliz, nas montanhas do leste de Minas, pai e mãe sempre me deram, em todas as horas, o encorajamento de que precisei. Às tias Thereza e Mariza, igualmente agradeço o apoio incondicional que recebi. Muito devo também ao Fred, meu irmão caçula, que me recebeu de braços abertos em BH e me ensinou a apreciar BH. Aos primos Flávio e Renata, aos tios Manoel e Ana, à prima Zezé, à tia Grécia, à tia Maria Valle e aos tios Jontinha e Auri, agradeço por tornarem a vida no Curral Del Rey sempre rodeada por momentos familiares agradáveis.

Ao orientador e amigo, professor Alexandre de Queiroz Guimarães, que com generosidade e paciência, não poupou esforços para me encorajar a levar adiante essa idéia, tenho uma dívida imensa de gratidão. Com ele aprendi muito sobre a vida acadêmica e, aproveitando sua erudição, também sobre literatura e música clássica. Meus agradecimentos ainda aos professores Antonio Fernando Mitre (UFMG) e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (PUC-Minas), pela aceitação do convite para participação na banca de arguição.

À Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP), que se tornou um acolhedor ambiente de estudos entre 2009 e 2011, também sou muito grato. À Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), do Ministério da Educação, dirijo meus agradecimentos pela bolsa de estudos. Quero agradecer especialmente ao professor Silvio Ferreira Júnior, coordenador do Curso de Mestrado da Escola de Governo, pela atenção dispensada durante minha passagem como representante discente no Colegiado.

Meus agradecimentos ainda a todo o corpo docente da Escola de Governo. Com os professores Afonso Henriques Borges Ferreira (ex-presidente da FJP), Reginaldo Nogueira (ex-coordenador do Mestrado), Ricardo Carneiro, Fabrício Oliveira, Bruno Lazzarotti, Paulo de Tarso Frazão, Carla Bronzo, Marcos Vinícius, Elisa Rocha, Ronaldo Oletto, Frederico Poley e Murilo Fahel tive um excelente diálogo ao longo do curso. Gostaria de homenagear também os funcionários da biblioteca 24 horas da Faculdade Administração e Ciências Econômicas (FACE) da UFMG, meu refúgio ao longo dos últimos dois anos. Não poderia

deixar de agradecer também às solícitas bibliotecárias da Fundação, Judite, Elisa, Jana, Joseli e Joana, pela tolerância e paciência que tiveram comigo. E também à Sandra, um especial agradecimento pelos inúmeros convites para o café nos intervalos de estudo na Fundação. Por fim, cabe dizer o quão sou devedor à Rosália, à Cristina e ao Hgnez.

Minha sincera gratidão ao professor Antonio Augusto Anastasia, pela oportunidade de aprendizado na administração pública mineira. Meus agradecimentos ainda à Chefe da Assessoria de Relações Internacionais do (ARI) do Governo do Estado de Minas Gerais, Gisela Mattoso, com quem, em tão pouco tempo, muito venho aprendendo. Estendo esses agradecimentos à subchefe Chyara Pereira, e às colegas Juliana, Silvia, Luciana, Paula, Ana Maria e Ana Lúcia, não só pela forma acolhedora com que me receberam na Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, mas igualmente pela compreensão nesses atribulados meses que antecederam a conclusão do trabalho.

Não poderia deixar de mencionar a contribuição de vários amigos que fizeram toda a diferença nesses dois anos: Bernardo Moretzsohn, que me apresentou à Fundação João Pinheiro; Luís Fernando de Paiva Baracho Cardoso, que mesmo em terras paulistas, sempre esteve presente, inclusive contribuindo com indispensáveis sugestões a esse trabalho; Luiz Feldman, hoje diplomata em Brasília, uma das pessoas mais fidalgas que já conheci, pelas saborosas conversas de sempre; Gerson de Menezes Júnior, companhia certa nos almoços no Adib's, pela amizade em todas as horas; Lucas Borges, pessoa finíssima que tive o prazer de conhecer nas tardes da biblioteca; Bruno Cabral, um dos mestrandos mais promissores da FJP. Estendo minhas homenagens aos amigos e colegas Juliana Whinter, Antonio Claret Filho Tatiana Luzia, Ricardo Mendonça, Pedro Freitas, Rafael Divino, Eduardo Fernandino, Laura Angélica, Rita de Cássia, Reinaldo Drummond, Gleison Reis, Lorena Maia, Tatiana Lima, Leonardo Soares, Mônica Tófani, Alessandra Correa, Vanete de Brito e Maíra da Cunha, grandes talentos que conheci dentro da Fundação João Pinheiro. Estendo as homenagens a Wilson Mendonça, Beatriz Xavier, Luis Bandeira de Melo e Todd Marshal.

A todos vocês, meus sinceros agradecimentos.

“O orçamento nacional deve ser equilibrado.
As dívidas públicas devem ser reduzidas.
A arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada,
os pagamentos a governos estrangeiros devem ser reduzidos,
se a Nação não quiser ir a falência.
As pessoas devem normalmente aprender a trabalhar,
em vez de viver por conta pública”.

Marcus Tullius Cicero, 106aC - 43aC

“Daqui a 20 anos, o petróleo será a nossa ruína”

Ministro do Petróleo da Venezuela nos anos 70

“Nada é mais perigoso para um país pobre do que uma
chuva de dinheiro”

Celso Furtado, Os Ares do Mundo, 1973

RESUMO

A presente dissertação tem por escopo estudar a herança institucional do petróleo na Venezuela. Na linha do institucionalismo histórico, o trabalho analisa o papel dos grupos sociais, das associações intermediárias, da organização do Estado, da ideologia e da inserção internacional para explicar as escolhas econômicas venezuelanas. Utilizando-se a abordagem teórica de Karl (1997) acerca das singularidades institucionais dos países exportadores de petróleo, a pesquisa procurou compreender como se deu a estruturação do petro-Estado na Venezuela. Ao tratar do impacto dos dois *booms* do petróleo na economia do país, o trabalho mostra por que eles foram momentos críticos no direcionamento da sua trajetória de desenvolvimento. Nesse sentido, busca-se compreender por que o sistema político venezuelano não foi capaz de amortecer o impacto das pressões sociais advindas da reforma do modelo de desenvolvimento, o que conduziu à implosão do bipartidarismo e à ascensão de um outsider ao poder. E, ao mostrar a relação entre as escolhas do atual governo e a trajetória passada do país, a pesquisa procura entender por que a Revolução Bolivariana não tem sido capaz de impedir que a economia venezuelana seja afetada pela “*Maldição dos Recursos Naturais*”. Por fim, o trabalho compara o caso venezuelano com o de outros petro-Estados marcados por trajetórias igualmente problemáticas, como Irã, Argélia, Nigéria e Indonésia, além de um país que serve de contraponto ao que ocorreu nesses países, a Noruega.

Palavras-chave: Institucionalismo Histórico, Maldição dos Recursos Naturais, Petróleo, Petro-Estado, Desenvolvimento Econômico, Venezuela.

ABSTRACT

The present thesis aims to study the institutional legacy of oil in Venezuela. Using the historical-institutionalist approach, it analyzes the role of social groups, intermediate associations, the state structure, ideology, and international insertion to explain the Venezuelan economic choices. Through Karl's (1997) theoretical approach, it investigates the manner through which the petro-State was built in Venezuela. In addition, the research explains the impact of both oil booms in the country's economy, as well as why these were critical junctures in its development trajectory. The research also investigates why the Venezuelan political system was incapable of countering the impact of social pressures in the context of the process of reform of the development model, which caused the implosion of the bipartisan system and the rise of an outsider to power. By linking the choices of the current government to the country's trajectory, it explains why the so-called Bolivarian Revolution is incapable of blocking the Resource Curse in Venezuela. Finally, the thesis compares the Venezuelan development case with other petro-States - such as Iran, Algeria, Nigeria and Indonesia – equally marked by problematic trajectories, and an example which counterpoint the Venezuelan experience, Norway.

Keywords: Historical-institutionalism, Resource Curse, Oil, Petro-State, Economic Development, Venezuela.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	3
RESUMO.....	6
SUMÁRIO.....	8
INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I: AS ESCOLHAS ECONÔMICAS À LUZ DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.....	20
1.1. INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	20
1.2. O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO	24
1.3. O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E A ECONOMIA POLÍTICA	31
1.4. CONCLUSÃO.....	37
CAPÍTULO II : A ECONOMIA POLÍTICA DOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO	39
2.1. A VISÃO HISTÓRICO-ESTRUTURALISTA.....	41
2.2. COMBINANDO INTERPRETAÇÕES: VISÕES CONTEMPORÂNEAS.....	43
2.3. A VISÃO ESTATISTA DE KARL: O OURO, A PRATA E A RUÍNA DE UM IMPÉRIO.....	46
2.4. O LEGADO INSTITUCIONAL DO PETRÓLEO	50
2.5. A MALDIÇÃO DO PETRÓLEO EM AÇÃO: O EFEITO- <i>BOOM</i> E A <i>PETROMANIA</i>	55
2.6. CONCLUSÃO.....	62
CAPÍTULO III: A TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO E A CONSTRUÇÃO DO PETRO-ESTADO NA VENEZUELA	64
3.1 A VENEZUELA ANTES DO PETRÓLEO	64
3.2. A CENTRALIZAÇÃO TARDIA DO ESTADO NACIONAL	66
3.3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PETRO-ESTADO.....	70
3.4. O PACTUALISMO PETROLEIRO	76
3.5. CONCLUSÃO.....	81

CAPÍTULO IV: APOGEU E CRISE DO PETRO-ESTADO VENEZUELANO.....	83
4.1. O PRIMEIRO CHOQUE DO PETRÓLEO	83
4.2. A CONCENTRAÇÃO DE PODERES E A EXPANSÃO ECONÔMICA	87
4.3. A DESORDEM ADMINISTRATIVA E O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO	92
4.4. O ADIAMENTO DO AJUSTE ESTRUTURAL.....	99
4.5. CONCLUSÃO.....	102
CAPÍTULO V: A REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA FRACASSADA E COLAPSO DO REGIME POLÍTICO	104
5.1. O IMPACTO POLÍTICO DAS REFORMAS ECONÔMICAS	104
5.2. AS CRISES POLÍTICAS E A PARALISAÇÃO DAS REFORMAS	111
5.3. CONCLUSÃO.....	118
CAPÍTULO VI: DA REVOLUÇÃO BOLIVARIANA À FALÊNCIA DO ESTADO	119
6.1. O NEOPOPULISMO VENEZUELANO.....	119
6.2. A RUPTURA INSTITUCIONAL E A REVOLUÇÃO BOLIVARIANA	124
6.3. DA MODERAÇÃO AO RADICALISMO POLÍTICO.....	127
6.4. O NOVO <i>BOOM</i> DO PETRÓLEO E A EXPANSÃO DA JURISDIÇÃO ESTATAL	133
6.5. O SOCIALISMO DO SÉCULO XXI E O DECLÍNIO ECONÔMICO	142
6.6. CONCLUSÃO.....	149
CAPÍTULO VII: OS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO NUMA PERSPECTIVA COMPARADA	150
7.1. O PETRÓLEO E OS REGIMES POLÍTICOS	150
7.2. EXPLICANDO O SUCESSO DA NORUEGA.....	154
7.3. INDONÉSIA, IRÃ, ARGÉLIA E NIGÉRIA	159
7.4. CONCLUSÃO.....	163
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	165
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	171
ANEXOS	178

INTRODUÇÃO

Em seu livro *“O Continente Esquecido: a batalha pela alma latino-americana”*, Michael Reid (2008) salienta que as nações do Primeiro Mundo mantêm uma atitude indiferente em relação aos progressos galgados pelos países latino-americanos na busca do seu caminho próprio para o desenvolvimento. Para Reid, a região *“não é suficientemente pobre para atrair piedade e ajuda”*, ou *“suficientemente perigosa para estimular cálculos estratégicos”* e, até anos atrás, não apresentava um crescimento econômico capaz de *“acelerar os batimentos cardíacos dos Conselhos de Administração de Empresas”* (REID, 2008: 2). Apesar de ser uma região geograficamente periférica, distante das grandes confrontações mundiais de poder, a América Latina desponta como um laboratório de experimentos e reformas estruturais na organização dos Estados, das sociedades e das economias no começo do século XXI.

Dois séculos após a deflagração dos primeiros movimentos de emancipação nacional na região, a inserção da América Latina na modernidade capitalista e democrática continua sendo um desafio. O que se coloca, no entender de Reid (2008), é a inédita possibilidade de a região poder se afirmar no cenário global, juntamente com a Europa e a América do Norte, como o terceiro maior grupo de autênticas democracias do planeta. Para que se tenha uma dimensão da consolidação recente da democracia no continente, em fins da década de 1970, somente Colômbia, Venezuela e Costa Rica realizavam eleições livres e competitivas na região (WALKER, 35). A partir da década de 1980, a democracia representativa expandiu-se para todas as nações latino-americanas, exceto Cuba. Se por um lado consolidou-se a participação dos cidadãos em democracias eleitorais, por outro se observou uma grande lacuna entre as aspirações populares e as realidades verificadas. Embora a maioria dos países da região esteja vivenciando eleições periódicas há mais de duas décadas, a democracia representativa ainda vive sob a constante ameaça de retrocessos diante de instituições fragilizadas, Estados debilitados e lideranças com inclinações personalistas.

Na ótica de Schwartzman, *“as democracias são imperfeitas, e as democracias latino-americanas, mais imperfeitas ainda”*. No entanto, prossegue, *“é preciso persistir na tarefa de melhorá-las cada vez mais, sem ignorar que a imperfeição é parte indissolúvel da condição humana”* (2009: 90). Mas como transformar os frágeis experimentos democráticos latino-americanos em vigorosos regimes capazes de lidar com velhos problemas do

subdesenvolvimento e com os novos desafios de uma sociedade globalizada? Sabe-se que os países que vivenciaram bem sucedidas trajetórias de crescimento econômico e de melhoria do bem-estar social, nas últimas décadas, apresentaram características semelhantes: sólidas bases políticas, credibilidade institucional, escolhas consensuais, boa governança macroeconômica, inserção competitiva na economia mundial, altos níveis de investimento e capacitação de capital humano. Porém, como ressalta Walker, somente a democracia é capaz de administrar o tempo das mudanças econômicas com legitimidade e sem rupturas (WALKER, 2009: 36).

No prefácio que escreveram para a obra coletiva “*América Latina, desafios do desenvolvimento e da democracia: governabilidade, globalização e políticas econômicas além da crise*” (2009), o ex-presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso e o ex-chanceler chileno Alexandro Foxley ressaltaram que o continente vem travando uma longa e incansável batalha contra um histórico de desigualdade e pobreza para tentar estabelecer sociedades mais prósperas, estáveis e justas.¹ Segundo os autores, a América Latina parece ter atingido, no começo do século XXI, as condições para uma histórica decolagem econômica e social. Nesse sentido, as reformas econômicas dos últimos vinte anos, e as transformações que ensejaram, foram cruciais para tornar a maioria dos países capaz de aproveitar o ciclo favorável de crescimento mundial. Entre 2003 e 2008, verificou-se uma melhoria contínua da renda *per capita* dos países latino-americanos, algo que não se via desde a década de 1970, além da queda nos índices de pobreza e miséria, redução do desemprego e elevação da qualidade de vida.

O ambiente econômico favorável contribuiu para que houvesse uma progressiva consolidação dos regimes democráticos, principalmente no Chile, Uruguai e Brasil. Nesse sentido, a prevalência da democracia sobre os regimes ditatoriais constitui um salto significativo em direção ao enfrentamento dos relutantes problemas do passado, com a adoção de políticas capazes de administrar pacificamente os conflitos de interesses. No Chile, os sucessivos governos pós-redemocratização mantiveram as linhas básicas da política econômica do governo ditatorial de Pinochet, combinando-as com um regime democrático forte, políticas sociais sólidas e uma orientação logística do Estado com vistas a maximizar a

¹ O estudo a que se faz referência é o projeto “*Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina*”, cujo enfoque foi “*fazer um balanço e renovar a agenda de reformas*” na região em quatro áreas: políticas sociais, políticas de competitividade e inovação, macroeconomia e governabilidade. Envolveu pesquisadores de diversos países latino-americanos e foi coordenado por Simon Schwartzman, do iFHC (Instituto Fernando Henrique Cardoso), e Patricio Meller, da CIEPLAN (Corporación de Estudios para Latinoamérica), com apoio da AECID (Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento), do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

inserção internacional do país. Além disso, o Estado chileno vem se modernizando continuamente, com a crescente profissionalização de seus quadros burocráticos e os investimentos sucessivos na ampliação da qualidade dos serviços públicos. O Chile se tornou ainda um modelo de sucesso pela qualidade da gestão macroeconômica, marcada por regras estáveis, rígido controle da inflação, abertura ao comércio exterior, administração criteriosa das rendas extraordinárias auferidas com as exportações minerais, equilíbrio fiscal e crescimento contínuo do Produto Interno Bruto (PIB).

Cardoso e Foxley, porém, ressaltam que “*as questões políticas, econômicas e sociais não podem ser analisadas e conduzidas isoladamente*”, pois “*estão fortemente inter-relacionadas*” (2009: 2). Ou seja, elas devem ser tratadas como movimentos em direção a uma ordem política e institucional mais legítima, democrática, competente e inclusiva, capaz de viabilizar a redução das desigualdades e a integração de camadas excluídas dos países latino-americanos à cidadania plena. Malgrado os incontestáveis avanços auferidos nas últimas décadas, os autores apontam para a necessidade de um novo ciclo de reformas para tornar os países da região mais estáveis e democráticos, as economias mais dinâmicas e flexíveis e os regimes de proteção social mais sustentáveis. A agenda de modernização e democratização da América Latina permanece, dessa forma, incompleta, carente de um empuxo político semelhante ao do começo dos anos 1990.

Embora bem sucedidas no Chile, no Brasil e em outros países, as reformas de mercado transformaram-se em alvos de constantes ataques em outras nações latino-americanas. Movimentos de contestação, oposição e banalização dessas reformas ganharam destaque, em especial, nos países onde elas foram incompletas, mal implementadas ou negativamente percebidas, caso da Venezuela. Na década de 1990, enquanto outros países latino-americanos consolidavam sua transição para a democracia, o longo regime democrático venezuelano entrava em crise com a desorganização da economia petroleira, as sucessivas revoltas populares, as tentativas de tomada do poder via golpes de Estado, o *impeachment* de um presidente da República e a implosão do sistema bipartidário. Nesse sentido, uma pergunta que se coloca é por que as instituições venezuelanas não conseguiram acomodar a *débâcle* econômica, a crise social, as agitações militares e o descrédito da população por meio dos partidos políticos tradicionais, permitindo a ascensão de um tipo de populismo que já se considerava em extinção na América Latina.

AS ESPECIFICIDADES INSTITUCIONAIS VENEZUELANAS

Num estudo recente sobre os principais elementos da formação política venezuelana, Neves (2010) selecionou traços que considera essenciais para se entender o país: o militarismo, o bolivarianismo, a radicalização política e a baixa produtividade. O militarismo se assenta na idéia de que o soldado encarna as melhores virtudes da nação, o que explicaria a participação direta das forças armadas na política, desde a independência até 1958, tese que não arrefeceu completamente nas décadas subsequentes. Num outro plano, a adoração quase religiosa da figura de Simon Bolívar é indissociável da formação da identidade nacional venezuelana. O Libertador seria a encarnação perfeita do caudilho forte, bravo e virtuoso que soube forjar a nação e lutar por uma América do Sul unida. Em terceiro lugar, a radicalização política se assenta na formação tortuosa do Estado e da sociedade, resultando em diversos problemas de integração e desigualdade entre classes e regiões. Finalmente, a baixa produtividade estaria relacionada com a busca de soluções econômicas, políticas e administrativas que primam pela reprodução contínua de uma cultura de privilégios, pelos comportamentos rentistas e pelo adiamento de ajustes e reformas (NEVES, 2010: 14-16).

Da colonização espanhola à independência, e daí até meados do século XX, a Venezuela foi governada desde os quartéis. Após as guerras revolucionárias, que culminaram na emancipação da Espanha, o poder dos grupos de caudilhos locais se sobrepôs ao quase inexistente aparato estatal, dominando todos os aspectos da vida nacional durante a maior parte do século XIX. Com o desaparecimento dos últimos heróis da independência e os esforços de centralização político-administrativa, os militares profissionais assumiram o controle direto do país. O pretorianismo das forças armadas representou um avanço no sentido do enfraquecimento dos potentados locais e da institucionalização de um Estado centralizado. Nesse sentido, saíram de cena os militares de primeira geração (José Antonio Páez, Guzmán Blanco e Joaquín Crespo) e entraram no jogo os militares-políticos com formação profissional (Cipriano Castro, Juan Vicente Gómez, López Contreras, Medina Angarita, Carlos Delgado Chalbaud e Pérez Jiménez).

Após a Segunda Guerra Mundial, com a modernização da economia e da sociedade, a ascensão de uma classe média urbana e o afastamento de parte dos militares do pretorianismo, iniciou-se o primeiro experimento democrático. Mas a forte reação à participação dos civis na política e ao crescimento do movimento de massas conduziu a Venezuela a regredir a um regime militar, que durou de 1948 a 1958. A partir da derrubada da ditadura de Pérez Jiménez

e a institucionalização de um sistema partidário competitivo, os militares afiançaram o regime democrático e retornaram aos quartéis, mantendo participação apenas na burocracia estatal. Entre as décadas de 1960 e 1990, as idéias pretorianas encontraram espaço apenas no baixo escalão, constantemente aliciados por movimentos guerrilheiros marxistas. Com o colapso econômico e social dos anos 1990 e a implosão do sistema de partidos, os militares voltaram à cena, com tentativas de golpes e a eleição do coronel Hugo Chávez à presidência da República, em 1998 (NEVES, 112-113).

O **militarismo** e o **bolivarianismo** estão profundamente inter-relacionados. O culto a Simón Bolívar começou com a superestimação das virtudes dessa personagem histórica, convertendo-a em mito. Diferentes reinterpretações de sua biografia o transformaram num ser humano superior, fonte de exemplos morais em todas as searas da vida humana, especialmente na arte de governar. Segundo o historiador Germán Carrera Damas, Simon Bolívar não é apenas o principal pilar sobre o qual se assenta o nacionalismo venezuelano, mas também um poderoso instrumento utilizado pelas forças dominantes para arregimentar apoio a diferentes tipos de projetos políticos (DAMAS, 1969 *apud* GALL, 19). Nessa linha, sucessivos regimes autoritários recorreram a Bolívar para tentar superar as crises pós-independência, prometer um retorno às glórias passadas, desviar a atenção dos problemas internos e justificar a supressão de liberdades. Autocratas como Guzmán Blanco, Vicente Gómez e Pérez Jiménez, buscando a própria mitificação, se identificaram tanto com Bolívar que diziam ser a sua reencarnação. Por outro lado, governos democráticos como os de Rómulo Betancourt, Carlos Andrés Pérez e Rafael Caldera também não descartaram o nacionalismo bolivariano para respaldar suas administrações junto às classes populares. Diferentemente dos Estados Unidos da América, em que os *Founding Fathers* não foram mais idolatrados do que as regras instituídas pelo constitucionalismo democrático do século XVIII, o culto a Bolívar na Venezuela reforçou o personalismo e o militarismo (NEVES, 118-120).

O terceiro elemento determinante da formação da Venezuela, na visão de Neves, é a **radicalização dos discursos políticos**. Considerando que as instituições do país não foram reforçadas ao longo do século XIX, o ambiente político se tornou conflituoso e instável, pouco permeável à observância de regras formais e à construção de consensos duradouros. O liberalismo norteou a elaboração de todas as Constituições desde 1830, mas foi suplantado por recorrentes casuísmos e pela tradição personalista das elites. O histórico de violência na resolução de controvérsias e o acúmulo de distorções econômicas com a exploração do petróleo agravaram essas clivagens. Das primeiras décadas de existência independente até

meados do século XX, nenhum documento constitucional conseguiu mitigar as fortes divisões sociais, étnicas e regionais, levando à extrema polarização entre os atores políticos (NEVES, 120-122). A exploração da maior riqueza do país criou poucos empregos, distribuiu privilégios, gerou desperdícios, aprofundou as desigualdades sociais e acelerou o êxodo rural. Com o declínio da agricultura, o desenvolvimento industrial altamente concentrado e a injusta distribuição de renda, os venezuelanos tiveram um dos processos de modernização mais segmentados do mundo.²

Instituído a partir de 1958, com o *Pacto de Punto Fijo*, o regime democrático cimentou a harmonia social e a estabilidade política, mas ampliou a quantidade de interessados na manutenção do modelo rentista e deixou de fora parte da população. Os partidos políticos se apoderaram do Estado e de suas rendas, criando clientelas eleitorais cativas entre os trabalhadores do setor petrolífero, os empresários e os burocratas. Assim, o ambiente político foi congelado, inviabilizando ajustes estruturais futuros. O populismo petrolífero entrou em crise nos anos 1980, quando os preços da *commodity* declinaram após os dois *booms* (1973-74 e 1979-82), arrastando a Venezuela para a mais profunda crise econômica e social de sua história. Além de minar a confiança da população no sistema político, a crise inviabilizou a superação das clivagens sociais e trouxe enorme intranquilidade aos quartéis. Se a democracia pactuada escamoteou as disputas naturais de interesses por detrás de um consenso “*artificial*” cimentado pelo petróleo, isso não evitou que houvesse o colapso do regime (NEVES, 122-127).

Por fim, o quarto elemento da formação política venezuelana se relaciona à estruturação do sistema econômico do país. De acordo com essa interpretação, a lógica da exploração petrolífera desmobilizou as classes produtivas autônomas e expandiu a jurisdição estatal sobre a economia, gerando desigualdades estruturais permanentes. Como o petróleo trouxe poucas externalidades positivas para a capacitação da mão-de-obra e o acúmulo de tecnologia, os resultados de décadas de crescimento econômico se concentraram apenas nas principais áreas urbanas, em torno das jazidas e dos terminais de embarque. Além disso, com o afluxo de receitas do petróleo nos cofres públicos, a agricultura e a indústria foram subsidiadas, tornando a economia não-petrolífera pouco eficiente e competitiva, com altos custos de produção e baixo valor agregado (NEVES, 103 e 108). Para Gall, a excessiva

² De 1940 a 2007, a população aumentou 550%, saltando de 4 milhões para 26 milhões, se concentrando nas inchadas periferias de grandes metrópoles como a capital, Caracas. Apesar de a Venezuela ter sido beneficiária de dois grandes *booms* do petróleo na década de 1970, a pobreza passou de 22% em 1980 para 48,6% das famílias em 2002, enquanto a indigência aumentou de 7% para 17% no mesmo período (NEVES, 122-123)

concentração de riquezas nas mãos de um Estado altamente politizado obliterou o aperfeiçoamento das instituições e dos mecanismos de mercado. Ao invés de fomentar a confiança, a cooperação e a concorrência, o modelo rentista converteu o Estado numa espécie de “*feiticeiro magnânimo*”, capaz de transformar alquimicamente riqueza líquida em modernidade. Nessa atmosfera de possibilidades infinitas, os atores políticos podiam ser seduzidos e cooptados; os bens materiais, comprados ou produzidos a qualquer custo; as reformas econômicas e administrativas, substituídas pela postergação de ajustes e decisões impopulares. Enquanto o fluxo de petróleo para os mercados no exterior supriram o erário com receitas abundantes, o modelo rentista produziu alguns resultados concretos, mesmo ocultando distorções e desperdícios (GALL, 2006a: 5).

Na visão de Neves, essa baixa produtividade econômica seria consequência da Maldição dos Recursos Naturais (*Resource Curse*). A dependência crônica do setor mineral freou o desenvolvimento de atividades econômicas alternativas e gerou um setor público dependente de uma só fonte de arrecadação. Dessa forma, o Estado venezuelano não extraía o grosso dos seus recursos da carga tributária, mas de sobretaxas impostas à indústria petrolífera ou de receitas transferidas das empresas estatais para o tesouro nacional. Ao invés de incentivar a eficiência e a transparência no trato com o dinheiro público, esse esquema conduziu à busca desenfreada pela apropriação de recursos por parte de todos os grupos políticos. Os cidadãos, por sua vez, se acostumaram a receber benesses sem contribuir para financiá-las, criando uma cultura política de privilégios.³ A falta de uma burocracia autônoma e profissionalizada também freou o avanço da capacidade estatal e comprometeu a coerência das políticas públicas, estreitando, por conseguinte, as possibilidades de desenvolvimento de longo prazo. Ao contrário da tradição anglo-saxônica, em que a instituição de tributos foi seguida do reforço da qualidade da representação política, na Venezuela houve uma inversão dessa lógica, com representação e quase nenhuma taxaço (NEVES, 106-111).

As possibilidades interpretativas proporcionadas pela combinação desses quatro elementos, vistos sob a ótica da teoria do institucionalismo histórico, ajudam a explicar por que um dos países mais ricos do planeta em recursos naturais não conseguiu se estabilizar

³ Segundo Neves, a baixa produtividade, a ineficiência, o menosprezo por regras formais e informais, a falta de iniciativa, o descumprimento de acordos e a subestimação do conhecimento técnico são características marcantes da vida venezuelana. Elas representariam “crença de que o país é riquíssimo, o que levaria a uma leniência generalizada e à avaliação de que nada precisaria ser feito em matéria de planejamento pessoal ou coletivo para se atingir um bom nível de vida no país; a difusão generalizada dos hábitos da procrastinação, do desperdício de tempo, da desorganização da informação e da impontualidade” (NEVES, 100-102).

politicamente, desenvolver uma economia mais sustentável e resolver os problemas sociais acumulados. Nesse sentido, as escolhas políticas do passado, permeadas pelas instituições existentes, ajudam a entender os problemas do presente e as opções do futuro. Como a análise empreendida abordará a centralidade do petróleo na vida econômica, política e social da Venezuela, ela se valerá, principalmente, da abordagem de Neves (2010) sobre a baixa produtividade do sistema econômico nacional, sem abrir mão, contudo, dos outros aspectos.

A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

O trabalho encontra-se dividido em sete capítulos.

O **Capítulo I** (As Escolhas Econômicas à Luz do Institucionalismo Histórico) discute a relevância das instituições para explicar as fontes de divergência histórica entre as trajetórias de desenvolvimento trilhadas pelos países. Utilizando as abordagens de Gourevitch (1986) e Hall (1986), procura-se mostrar como a administração de problemas econômicos depende de um conjunto de incentivos e regras que balizam os atores na sua tomada de decisões. Dessa forma, ao moldarem as estratégias e as preferências, aspectos como a estruturação das classes sociais, as associações intermediárias, a organização do Estado, as ideologias e a inserção no sistema internacional se tornam fatores decisivos no direcionamento do percurso dos países.

O **Capítulo II** (A Economia Política dos Países Exportadores de Petróleo) utiliza o institucionalismo histórico para explorar a relação entre recursos naturais, instituições e desenvolvimento, mostrando as singularidades que aproximam as realidades dos países exportadores de petróleo. Através da combinação de abordagens teóricas, especialmente a de Karl (1997), busca-se entender suas particularidades sócio-políticas dessas nações, mostrando como a exploração do petróleo moldou a relação Estado-sociedade e direcionou a trajetória de desenvolvimento para um padrão de aguda dependência em relação à principal riqueza mineral.

O **Capítulo III** (A Trajetória de Desenvolvimento e a Construção do Petro-Estado na Venezuela) utiliza as abordagens discutidas nos capítulos anteriores para entender o processo de estruturação do petro-Estado na Venezuela. Nesse sentido, procura-se discutir o nexos entre a instabilidade política, a baixa produtividade econômica e a ausência de capacidades estatais num país visto, até poucas décadas, como modelo de democracia e desenvolvimento na América Latina.

O **Capítulo IV** (O Apogeu e a Crise do Petro-Estado Venezuelano) discute o impacto dos dois choques do petróleo, dois momentos críticos para se entender por que a Venezuela decidiu acelerar a economia, nacionalizar a produção petroleira, aumentar o endividamento público e postergar indefinidamente o ajuste estrutural de seu modelo de desenvolvimento.

O **Capítulo V** (A Reestruturação Econômica Fracassada e Colapso do Regime Político), por sua vez, analisa a tentativa malsucedida de implementação de reformas estruturais na Venezuela durante a década de 1990, resposta desesperada à crise da economia petroleira e ao esgotamento do modelo de substituição de importações. Nesse sentido, discute por que razão essas reformas contaram, desde o começo, com a oposição de poderosas forças capazes de obstaculizar as políticas propostas e por que o sistema político não foi capaz de amortecer o impacto das pressões sociais advindas da paralisação do crescimento econômico, o que conduziu à implosão do bipartidarismo.

O **Capítulo VI** (A Revolução Bolivariana e a Falência do Estado) analisa as razões que levaram ao poder o presidente Hugo Chávez, bem como de que modo o líder venezuelano fez uso das riquezas petrolíferas do país para promover um processo inédito de centralização de poder. Os altos preços do petróleo permitiram ao governo distribuir vastos recursos da empresa estatal *Petróleos de Venezuela* (PDVSA) para combater a pobreza, financiar projetos de desenvolvimento e fomentar a cooperação internacional. Por fim, discute-se por que, malgrado os poderes e recursos concentrados na presidência da República, a Revolução Bolivariana não tem sido capaz de desvencilhar a economia venezuelana da eterna “*Maldição dos Recursos Naturais*”. Nessa linha, o capítulo mostra a relação entre as escolhas do atual governo e a trajetória passada do país.

O **Capítulo VII** (Os Países Exportadores de Petróleo numa Perspectiva Comparada) compara o caso venezuelano com o de outros petro-Estados. Isso permite trazer à luz outras experiências internacionais também marcadas pelo controle estatal das riquezas minerais, comportamentos rentistas difusos, alto grau de desorganização estatal e níveis elevados de instabilidade política, como as de Irã, Argélia, Nigéria e Indonésia. Por outro lado, apesar das diferenças políticas, econômicas e institucionais, a singularidade do caso da Noruega serve como um interessante contraponto ao que ocorreu nesses países, mostrando possíveis alternativas de gestão dos recursos naturais.

A REVELÂNCIA DO TEMA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por fim, cabe chamar a atenção para a importância do tema discutido nesse trabalho para a gestão pública brasileira. A mística do petróleo também desempenha um papel importante no imaginário político nacional, o que se verifica em pelo menos três momentos da história brasileira: (i) na campanha do “Petróleo é Nosso”, que resultou na criação da PETROBRÁS, em 1953; (ii) na quebra do monopólio da gigante estatal, que sinalizou a abertura aos investimentos privados no setor, na década de 1990; (iii) no bojo da descoberta de imensas jazidas na camada pré-sal do litoral sudeste brasileiro, no final dos anos 2000. Nesse sentido, o petróleo ajudou a mobilizar paixões, a canalizar energias políticas, a formar grupos de interesses, a impulsionar o processo de industrialização e de modernização da economia brasileira. Com o crescimento da exploração *offshore* e a repartição dos *royalties* do petróleo entre a União e os Estados e Municípios litorâneos, o petróleo se tornou uma importante fonte de arrecadação para os governos, uma riqueza capaz de despertar interesses por parte de políticos, burocratas, empresários, trabalhadores e cidadãos.

Nesse sentido, as regiões brasileiras que passaram a contar com as rendas extraordinárias do petróleo para financiar seus aparatos públicos começaram a desenvolver algumas características semelhantes às da Venezuela e às de outras nações analisadas nesse trabalho: (i) a dependência das rendas para financiar o crescimento dos gastos públicos; (ii) o encarecimento do custo de vida e o deslocamento da mão-de-obra disponível para o setor petrolífero; (iii) a dificuldade de diversificação econômica e de geração de emprego e renda fora do segmento do petróleo; (iv) a tendência de captura das rendas do petróleo por parte dos grupos e das clientelas mais politicamente influentes. Considerando o cenário de crescente exploração de petróleo na plataforma continental, existem reais possibilidades de o Brasil se firmar como uma das maiores economias produtoras de petróleo do mundo até o fim da década. Nessa direção, o estudo da experiência da vizinha Venezuela, país que em breve poderá se tornar membro pleno do MERCOSUL, ajuda a iluminar as opções da sociedade brasileira quanto ao que fazer com as abundantes riquezas que jazem nas profundezas do Oceano Atlântico.

CAPÍTULO I: AS ESCOLHAS ECONÔMICAS À LUZ DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

1.1. INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O Capítulo I pretende discutir o papel das variáveis institucionais na escolha das políticas e nas trajetórias de desenvolvimento econômico das nações. O papel das instituições na sustentação do desenvolvimento econômico e social tem sido uma das principais questões discutidas nas últimas décadas no campo da Economia Política (MELLER e VALDÉS, 2009: 210). As instituições podem ser definidas como regras destinadas a prescrever sequências padronizadas de interações através da imposição de constrangimentos ou incentivos à ação dos atores na busca de seus interesses e objetivos. Dosando oportunidades, recompensas, sanções, vantagens, prejuízos, direitos e obrigações, elas adquirem o caráter de condutas socialmente sancionadas voltadas a reduzir os custos de transação e a introduzir elementos de previsibilidade e segurança nas interações sociais. Na visão de Walker, *“as instituições agem como sistema de incentivos para atores políticos que se movem intencionalmente”*, sem as quais predominam as estratégias individualistas, os comportamentos predatórios e as soluções simplistas para os problemas sociais, econômicos e políticos (2009: 49).

Para Cardoso e Foxley, há um consenso de que *“as boas instituições desempenham um papel mais importante que as boas políticas econômicas para induzir o crescimento”* (2009: 15). Em outras palavras, elas *“são a causa ‘primária’ do desenvolvimento econômico, uma causa mais ‘profunda’ que as características do ambiente natural, o fornecimento de bens e a tecnologias”* (PRZEWORSKI e CURVALE, 2008: 157 *apud* MELLER e VALDÉS, 210). Diante da ausência de regras consistentes, os países não conseguem prover estabilidade política, segurança jurídica, bens públicos, infraestrutura e outros requisitos indispensáveis ao desenvolvimento. Nessa linha, North (1981 e 1990) mostrou como o desenvolvimento econômico é historicamente favorecido pela criação de arranjos institucionais capazes de garantir o cumprimento dos contratos, a redução dos custos de transação e o incentivo à inovação tecnológica. A trajetória das instituições também é reforçada através de diversos mecanismos de reprodução social, como a cultura, os costumes e os modelos mentais de organização do mundo. Nessa direção, Putnam *et alli* (1993) mostraram o papel

desempenhado pelo capital social e pela cultura cívica na criação de uma atmosfera de confiança nas instituições.

Na modelagem do desenvolvimento, as normas derivadas do comportamento e da cultura interagem de várias formas com as regras formais existentes e produzem um quadro que evolui de forma incremental. North (1990) mostra como o desenvolvimento das Américas do Norte e do Sul tomou rumos distintos em função de fatores ligados à herança institucional. Nas colônias de povoamento norte-americanas, as idéias de *self-government* e de proteção dos direitos de propriedade, absorvidas dos ingleses, foram essenciais para constituir uma sociedade horizontal, viabilizar a modernização tecnológica e pavimentar o desenvolvimento econômico de longo prazo. As colônias ibero-americanas, por outro lado, prejudicadas pelo transplante das instituições peninsulares indutoras do centralismo, do patrimonialismo e do corporativismo, tiveram dificuldades para conciliar estabilidade política, crescimento econômico e coesão social (NORTH, 1990: 116-117).

A estabilidade política, o império da lei, a eficácia do governo, a partilha do poder, a qualidade regulatória, a efetividade das políticas públicas, a transparência governamental e a abertura ao fluxo de conhecimentos, recursos e idéias que vieram do exterior são fatores institucionais que ajudam a explicar o sucesso econômico das democracias da Europa e da América do Norte em relação aos regimes políticos da América Latina nos últimos duzentos anos (SCHWARTZMAN, 2009: 84-86) Ao traçar um paralelo entre as experiências das Américas do Norte e do Sul, descritas por North, e as diferenças de desenvolvimento entre o norte e o sul da Itália, Putnam *et alli* demonstram que as instituições se nutrem das tradições regionais e dos valores locais. Segundo seu argumento, a região italiana do *Piemonte* teria se desenvolvido mais do que as da *Calábria* e da *Campania* porque as regras de reciprocidade, de participação e de vigor cívico reduziram os custos de promoção da estabilidade política, da economia de mercado e da racionalidade governamental. No *Mezzogiorno* (parte sul da península italiana), ao contrário, a falta de capital social e o clientelismo tornaram esses custos demasiado altos, comprometendo o seu desenvolvimento de longo prazo (PUTNAM *et alli*, 1993: 190).

Por outro lado, a história também mostrou que os Estados nacionais podem estimular o desenvolvimento ao fortalecer suas instituições e suas capacidades. A capacidade estatal, de acordo com Guimarães (2003), não surge de forma espontânea, pois é construída historicamente na relação entre as instituições políticas e a sociedade. Ela se reporta às formas organizacionais do poder público, medindo o potencial de extração de receitas, provimento de

serviços, exercício de coerção, criação de consenso, estabelecimento de metas, implementação de políticas e cobrança de resultados. Na visão de Karl, os Estados com maior capacidade são mais autônomos, controlam mais recursos, têm uma jurisdição extensiva e agem mais racionalmente. Já os menos capazes têm uma estrutura fragmentada, tendência à captura por interesses privados, autoridade enfraquecida e comportamento irracional (KARL, 1997, 45-46 e 236). A coesão das instituições estatais se traduz em coordenação e equilíbrio entre os poderes e reduzida fragmentação das agências governamentais (HALL, 1986: 164). Prússia e o Japão, por exemplo, tiveram burocracias fortes, autônomas e insuladas, capazes de empreender programas de modernização econômica e social no final do século XIX. O caso prussiano revela que a capacidade estatal requer mais do que autonomia, fortalecendo-se com a presença de inteligência, inventividade, sofisticação e poder de resposta a realidades econômicas cambiantes. A Rússia czarista é uma ilustração de como a fraqueza da sociedade civil e dos mecanismos de conexão entre governo central e grupos econômicos inviabilizou o projeto burguês de desenvolvimento capitalista num dos países mais atrasados da Europa (GUIMARÃES, 2003).

A capacidade estatal também ajuda a explicar o sucesso de países como Japão, Coréia do Sul e Taiwan em seus processos de transformação industrial. O modelo de industrialização desses países teve o suporte de uma burocracia meritocrática, insulada e coesa, capaz de maximizar seu poder através da multiplicação de laços com o setor privado.⁴ Num outro plano, nas experiências de industrialização do Brasil, Índia, Argentina e México, a intervenção estatal foi mais problemática. Houve sobrecarga do setor público, gerando descontinuidades administrativas que fizeram erodir, no longo prazo, as estratégias nacionais de desenvolvimento. Enquanto na América Latina houve um *déficit* de insulamento burocrático, com a inserção privilegiada de interesses privados e clientelísticos no aparato estatal, na Índia, ao contrário, o insulamento da máquina governamental não era acompanhado de *links* com os grupos sociais (GUIMARÃES, 2003; Evans, 1992).

Os neoinstitucionalistas econômicos defendem que a efetividade da economia de mercado depende da capacidade do Estado de garantir o funcionamento de uma rede de organizações sociais. Sabe-se, por exemplo, que os países europeus do antigo bloco comunista que obtiveram bons resultados no ajuste de suas economias eram dotados de instituições

⁴ O insulamento é a capacidade de isolar as preferências estatais em relação às demandas da sociedade e de resistir às pressões vindas de fora (HALL, 1986: 165). A “*autonomia inserida*” (“*embedded autonomy*”) desses Estados se diferencia da atuação absolutista dos Estados predatórios, pois “*fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas*” (EVANS, 1992).

capazes de balizar processos de mudança sem grandes traumas na transição pós-soviética. Assim, durante a década de 1990, os freios e contrapesos à ação arbitrária dos governos no Leste Europeu (regras constitucionais, parlamentos fortes, leis de responsabilidade fiscal, bancos centrais autônomos, sindicatos atuantes) geraram políticas públicas mais sustentáveis, ajudando na reconversão rápida para a economia de mercado. Nos países institucionalmente limitados por mais controles internos, caso da Alemanha e da República Tcheca, ao invés de mudar as políticas de um extremo ao outro, os governos tentaram ajustar moderadamente as políticas às circunstâncias supervenientes, resultando em maiores níveis de coerência na implementação dessa reformas estruturais. Já as nações menos constrangidas por limitações institucionais, caso da Hungria, fizeram opções políticas cujas consequências não-pretendidas conduziram à inconstância, à instabilidade e à crise (STARK e BRUSZT, 1997).

Dessa forma, os diferentes padrões de desenvolvimento dos países dependem de uma análise do papel das instituições que regulam os padrões de conduta individuais, o uso da autoridade pública, o fornecimento dos recursos para o exercício do poder estatal e a capacidade de ação da burocracia (KARL, p. 236). Através da análise de aspectos estruturais do Estado e da sociedade, é possível mostrar como se organizaram os interesses e as relações de poder entre os grupos sociais. E, se as instituições balizam as opções do presente e condicionam as escolhas do futuro, elas também podem ser um instrumento valioso para se entender as diferentes trajetórias dos países no passado. Nessa direção, um dos caminhos para se explicar o insucesso econômico de nações com abundância de recursos naturais, como o petróleo, é a debilidade institucional. Nesses Estados institucionalmente fracos, a busca generalizada por rendas distorce os incentivos econômicos e converte a administração pública num aparelho mercantilizado que concentra o poder numa parcela privilegiada da sociedade. O estamento rentista impede o desenvolvimento de atividades produtivas alternativas, comprometendo a diversificação econômica e o controle dos gastos governamentais. Incapazes de implementar decisões firmes e coerentes que contrariem as elites predatórias, tais Estados se apresentam como estruturas institucionalmente fragmentadas, incapazes de perseguir caminhos próprios (EVANS, 1992).

1.2. O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Até os anos 1950 e 1960, a Ciência Política Comparada limitava-se a empreender estudos muito específicos sobre instituições políticas, administrativas e legais, sem atentar para o papel mais abrangente das instituições na definição das escolhas políticas. Com as mudanças trazidas pela revolução behaviorista, as instituições informais (atitudes e comportamentos dos grupos, alianças entre forças econômicas e sociais e organizações intermediárias) passaram a ser mais valorizadas (THELEN e STEINMO, 1992: 2-5; 9). O institucionalismo histórico surgiu, portanto, como uma tentativa de esclarecer como os conflitos políticos são mediados pelos arranjos formais e informais no qual estão inseridos, conectando os homens como agentes construtores da história com as circunstâncias que emolduram, balizam, potencializam ou limitam o raio de sua ação (1992: 7-13).

A teoria rejeita o estudo da política com base exclusivamente no conceito de ação racional utilizado na Economia, considerando o conflito e a escolha variáveis endógenas à análise política. Desse modo, notam-se sensíveis diferenças entre os neoinstitucionalistas, como North, e os institucionalistas históricos. Para North, as instituições se inserem num contexto estratégico, impondo constrangimentos aos atores no mundo real da Política. Os institucionalistas históricos assumem essa premissa, mas procuram ir além dela, argumentando que as instituições têm um papel mais abrangente no universo social. Enquanto os neoinstitucionalistas lidam com as preferências dos indivíduos como meras suposições, hipóteses ou conjecturas, sem entrar em detalhamentos a respeito das motivações, o institucionalismo histórico não foca apenas nas estratégias, mas também nos objetivos. Os institucionalistas históricos se debruçam sobre os arranjos institucionais dentro de um só país ou traçam comparações entre países, investigando, por exemplo, por que as nações perseguem caminhos diferentes na resolução de seus problemas políticos, econômicos e sociais. Nesse sentido, as manobras que os atores políticos realizam consideram os constrangimentos institucionais impostos, gerando conflitos que se refletem nos resultados e nas trajetórias (GUIMARÃES, 2003).

O institucionalismo histórico oferece argumentos que facilitam a compreensão das fontes de divergência histórica entre os caminhos trilhados pelos países ao longo de um período analisado. Fatores como concepção das classes sociais, contexto histórico, formação das elites e preferências públicas se intersectam com as estruturas institucionais informais

(THELEN e STEINMO, 1992: 27). Dessa maneira, a teoria do institucionalismo histórico vai além da mera confrontação de interesses, mostrando como as estruturas institucionais historicamente evoluídas são capazes de canalizar as batalhas políticas para uma base mais duradoura. Para essa corrente, as instituições são simultaneamente variáveis dependentes e independentes, produto do conflito e da escolha, estruturas capazes de constranger e moldar as estratégias dos atores políticos (e também de serem moldadas por eles), ajudando a compreender como as escolhas influenciam na vida política (1992: 28).

Assim, não constitui obra do acaso o fato de algumas nações serem mais bem sucedidas em alocar produtivamente os recursos de que dispõem, enquanto outras não conseguem reunir as condições para fazê-lo. Tanto a efetividade das políticas públicas quanto a administração de problemas econômicos dependem de um conjunto de incentivos e regras que balizam os atores sociais (KARL, 1997: 8 e 9). As preferências, os comportamentos e as escolhas levam em conta a dependência da trajetória, isto é, o impacto de decisões pretéritas nas decisões do presente e nas decisões futuras. Tais decisões se corporificam no padrão de inserção econômica, na divisão de classes, na estruturação de regras e nas instituições políticas. Portanto, as instituições evoluem de forma incremental, refletindo as continuidades, descontinuidades, avanços, recuos e, evidentemente, instantes críticos que alteram o curso da história, como as crises internacionais, os golpes de Estado, as revoluções e as invasões estrangeiras (KRASNER, 1998 *apud* KARL, 1997, 11).

Ao tratar das revoluções na França, Rússia e China, Skocpol mostra, na linha do institucionalismo histórico, que as revoluções são processos macro-históricos radicais, rápidos e profundos de mudanças, nos quais há uma combinação retro-alimentadora de câmbios nas estruturas políticas e sociais, com luta de classes, sangrentas disputas políticas e intensa maleabilidade institucional (1979). A revolução bolchevique de 1917, por exemplo, provocou grande impacto nas elites de diversas nações ao mostrar que um país economicamente retardatário, militarmente derrotado e socialmente convulsionado era capaz de reconstruir-se no prazo de poucas gerações, transformando-se numa superpotência mundial no século XX (SKOCPOL, 1979: 16). Ao deflagrar a sublevação das classes sociais, as rupturas institucionais estão “*interligadas com o desmoronamento das organizações do Estado dos antigos regimes e com a consolidação e funcionamento das organizações do Estado dos novos regimes*” (SKOCPOL, 1979: 42). Nos períodos pós-revolucionários, as elites nacionais conseguem mobilizar grandes recursos, transformar as instituições com facilidade e direcionar

o Estado para fins diversos: a centralização política, a transformação econômica, o fortalecimento militar, a expansão territorial ou todos esses objetivos juntos.

Portanto, o Estado pode ser um ator com interesses e preferências autônomos, capaz de interferir nas escolhas políticas. A tese funcionalista de que o Estado seria um instrumento de dominação, acumulação e legitimação - a serviço das classes dominantes - não consegue explicar esse fenômeno (SKOCPOL, p. 27; HALL, 5-7; 15-17). A cultura política também pode ser um instrumento útil para ajudar a explicar os comportamentos políticos, mas precisa ser analisada em conjunto com as instituições e as conjunturas históricas. Sozinha, a cultura nada mais faz do que recorrer a um *“deus ex machina”*, isto é, um argumento palatável e verossímil, porém improvável, para explicar as escolhas políticas (HALL, 8-9; 34). Ademais, o contexto externo é fonte de constrangimentos e incentivos à ação política, pois os Estados consideram potenciais riscos, ameaças, oportunidades e desafios impostos pela geopolítica e pela economia internacional às suas políticas internas e externas. Os atores econômicos também respondem às oscilações do ambiente externo, o que se reflete na definição de preferências, na formação de coalizões e no apoio a políticas específicas. Segundo Skocpol, *“o Estado assemelha-se fundamentalmente a Jano: um ancoradouro intrinsecamente duplo assente em estruturas socioeconômicas divididas por classes e num sistema internacional de Estados”* (SKOCPOL, 1979: 43-45).

Ao tratar das mudanças políticas provocadas dentro dos Estados pelas crises econômicas em sua obra *“Politics in Hard Times: comparative responses to international economic crisis”* (1986), Gourevitch mostra que as disputas políticas se inserem num quadro estrutural de elementos que se interconectam, levando em conta o (i) perfil dos principais atores econômicos; (ii) os mecanismos de intermediação e representação de interesses; (iii) as estruturas do Estado e o sistema de regras, normas e instituições formais que equilibram os poderes e definem os papéis de cada ente político e administrativo; (iv) a ideologia, responsável por criar modelos ideais de organização do mundo; (v) o posicionamento do país no sistema internacional e no jogo de rivalidades geopolíticas (GOUREVITCH, 1986: 21). Em primeiro lugar, no que diz respeito ao **perfil dos principais atores**, Gourevitch identifica três setores que, simplificada e englobam o conjunto de uma economia: as empresas, os trabalhadores e os agricultores (1986: 54-57). O perfil desses atores ajuda a esclarecer de que modo as negociações e alianças entre os atores políticos são feitas. Os governos também podem ser atores com alguma autonomia de ação, mas estão condicionados aos interesses presentes na sociedade, organizados em torno de coalizões políticas. Os políticos podem

apoiar ou serem apoiados, neutralizar ou serem neutralizados por essas alianças (1986: 58-59).

Em segundo lugar, os atores que participam do funcionamento da economia (empresários, trabalhadores, gerentes, poupadores e investidores) só controlam o poder através das **associações intermediárias**. As forças econômicas da sociedade se organizam em partidos políticos, sindicatos e grupos de interesse voltados à representação dos seus membros dentro das instituições formais. Seu papel é pressionar os governos pela adoção de determinadas políticas, defender pleitos perante o conjunto da sociedade e negociar com outras associações congêneres. Traçando uma ponte entre a sociedade e o Estado, a função das associações intermediárias é traduzir preferências em ação coletiva. Dessa forma, elas mobilizam opiniões, idéias, projetos e apoios para alavancar possíveis linhas de ação. Ao representar os interesses de um conjunto de indivíduos, as associações adquirem identidade e autonomia (HALL, 273 e 277). Os partidos políticos, por sua vez, fortalecem a capacidade de vocalização de grupos menores, organizam o apoio de grupos de interesse a certos programas e aumentam, por conseguinte, a capacidade do governo de implementar uma agenda própria e confrontar os grupos poderosos (KOHLI, 1994 *apud* GUIMARÃES, 2003).

Em terceiro lugar, a **configuração do Estado** tem enorme relevância para a análise do processo de escolhas política, pois é uma arena para onde convergem interesses e conflitos. O rol das organizações estatais é amplo e variável, compreendendo órgãos do executivo, parlamentos, tribunais, burocracia civil, forças armadas, governos subnacionais e autarquias. Gourevitch salienta que a explanação baseada na estrutura do Estado revela como os mecanismos decisórios formais afetam as preferências dos atores, a atuação dos partidos e dos grupos de interesse (1986, 61). As pontes entre a burocracia estatal e os grupos sociais são muito importantes, pois elas propiciam o intercâmbio de informações e a negociação de interesses para a criação de parcerias bem sucedidas com a sociedade (HALL, 165; WEISS, 1998 *apud* GUIMARÃES, 2003: 43).

Um fator também decisivo para a compreensão das escolhas políticas é o relacionamento do Estado com os grupos empresariais, pois nas economias capitalistas é o setor privado o grande carreador de investimentos e o motor das transformações econômicas. Mais do que o poder de estabelecer rumos e ditar políticas, a construção de negociações e alianças entre a burocracia, os políticos e os grupos de negócios ajuda a explicar o sucesso do desenvolvimento de algumas nações. As associações entre governos e empresários favorecem a troca de informações, permitem lidar melhor com as reivindicações e tornam mais

participativos o desenho, implementação e monitoramento de políticas públicas setoriais. Permitem ainda filtrar as divergências e facilitar a construção de consensos (GUIMARÃES, 2003).

Deve-se salientar que as instituições formais não são estáticas, podendo ser transformadas a partir da ação das forças sociais, das organizações intermediárias ou da própria burocracia (1986: 62). A burocracia estatal é permeada por diferentes interesses e conflitos, sujeita a dificuldades na construção de alianças e marcada por ineficiências na gestão dos recursos que mobiliza. A legitimidade da intervenção estatal vincula-se à harmonização dos interesses dos grupos na escolha das políticas públicas, pois as antinomias da sociedade acabam por se refletir no aparato estatal, alterando suas características organizacionais e o resultado das políticas. Nessa direção, os obstáculos à ação do Estado aumentam conforme o grau de intervenção na economia, a qual requer a construção de delicados consensos políticos com a sociedade (GUIMARÃES, 2003: 34).

Dessa forma, o papel do sistema de regras formais, notadamente o sistema político, é crucial, pois ele legitima os programas de desenvolvimento e acomoda interesses que porventura possam desestabilizar os governos. Em cada país há configurações particulares de sistemas políticos (normas constitucionais e infraconstitucionais, regras eleitorais, práticas consuetudinárias) que regulam a arena na qual uma constelação de organizações compete pelo direito de representar a visão de mundo dos grupos sociais e de exercer o poder através dos órgãos políticos do Estado. As práticas eleitorais e as redes partidárias funcionam como correias de transmissão que transportam as preferências da sociedade para dentro do Estado (HALL, 271).

Em quarto lugar, a **ideologia** também influencia nos comportamentos dos atores políticos, orientando preferências, cálculos estratégicos e objetivos. Ao mobilizar autoridade e apoio no universo social, as ideologias alavancam recursos que permitem aos governos produzir resultados concretos (GOUREVITCH, 1986: 54). A ideologia deriva de fatores como a visão de mundo, as crenças, as tradições nacionais, a produção intelectual, a cultura e os valores que são apreendidos, promovidos e transmitidos na vida em sociedade (GOUREVITCH, 1986: 62-63). A ação política está sempre em busca de idéias e de alianças capazes de converter abstrações em apoios concretos. As ideologias são responsáveis por definir como se estruturam historicamente os objetivos, as metas, as alianças, as coalizões e as estratégias dos atores políticos, interligando as atividades atuais com idéias pretéritas. Elas

agem, portanto, como um mecanismo de controle para assegurar uma hierarquia coordenadora das ações e unificadora das vozes, aproximando indivíduos e organizações (HALL, 272).

Por fim, as opções políticas dependem da distribuição e equilíbrio de poder no concerto das nações (GOUREVITCH, 236). O **sistema internacional** é um jogo em que recompensas e punições se combinam para encorajar ou tolher comportamentos políticos, econômicos ou estratégicos (GOUREVITCH, 63-64; 235). As políticas perseguidas pelos Estados são diretamente influenciadas pelos efeitos da dinâmica do sistema internacional na sua órbita interna. A divisão internacional do trabalho, as rivalidades geopolíticas, as relações de dominação e subordinação, as alianças político-militares, os processos de integração econômica e os conflitos armados são elementos que se incorporam ao processo decisório, afetando as preferências dos atores sociais dentro dos Estados.⁵ Na direção contrária, os Estados também influem no ambiente internacional através de suas escolhas internas e externas, agindo isoladamente ou em bloco. Dessa forma, os Estados reforçam sua presença nos organismos internacionais ou se abstêm de participar; diversificam a pauta de seu comércio exterior ou se especializam na produção de poucos bens ou serviços; buscam novos mercados ou se voltam aos parceiros tradicionais; internacionalizam suas economias ou se fecham dentro dos limites de suas fronteiras (1986: 64). A interdependência e seus desdobramentos, entretanto, têm se acentuado com o processo de globalização econômica, tornando as nações entidades cada vez menores, incapazes de controlar, sozinhas, o ambiente internacional no qual se projetam (1986: 235).

O papel da ordem internacional ajuda, por exemplo, a explicar o sucesso de programas de desenvolvimento capitaneados pelo Estado no Leste Asiático. Ao estudar as experiências do Japão, Taiwan e Coréia do Sul, Guimarães (2003) assinala que os três países cultivavam metas de rápido crescimento econômico, aumento da produtividade e conquista de mercados externos. O engajamento dos Estados Unidos (EUA) no Japão e na Coréia do Sul foi uma resposta pragmática à perda da influência sobre a China após a tomada de poder pelos comunistas em 1949. Nesse sentido, as ligações geopolíticas e estratégicas entre esses países e EUA, no contexto da *Pax Americana* do pós-guerra, facilitaram a obtenção de ajuda

⁵ O argumento de Gourevitch converge com o pensamento de Waltz acerca do funcionamento do sistema internacional de Estados. Para Waltz, “cada Estado persegue seus próprios interesses, qualquer que seja sua definição, da maneira que julga melhor. A força é um meio de realizar os fins externos dos Estados porque não há um processo sólido e confiável de conciliação de conflitos de interesses que surgem inevitavelmente entre unidades semelhantes em uma condição de anarquia” (2004: 294).

econômica e militar, além de acesso privilegiado aos investimentos, às tecnologias e ao mercado norte-americano.

A inserção internacional encaminha os formuladores de políticas numa direção particular ao influenciar os custos e os benefícios inerentes à escolha e à ação políticas. O histórico de rivalidades interestatais e de conflitos armados deixa uma herança institucional tanto na estrutura do Estado quanto nas opções de política interna e externa. Ao entrarem em conflitos, os países desenvolvem máquinas militares e burocráticas que influenciam diretamente o ambiente político doméstico. Além de servirem para a defesa, os exércitos se prestam à intervenção do Estado nos assuntos domésticos. Essa teoria explicaria por que as forças armadas impactam de diferentes formas a estruturação dos aparatos estatais dos Estados Unidos, França, Reino Unido e Alemanha. A estrutura estatal norte-americana, por exemplo, foi moldada através da participação do país em conflitos militares: emergiu com a Guerra de Independência, se modernizou na Guerra de Secessão, cresceu nas guerras mundiais e tomou dimensões gigantescas na Guerra Fria (GOUREVITCH, 1986: 64-68).

A centralização do Estado francês, por sua vez, derivaria de três períodos em que o exército teve um papel central nos assuntos de Estado: na política externa agressiva de Luís XIV; na Revolução Francesa e nas Guerras Napoleônicas. No Reino Unido, o exército desempenhou um papel na institucionalização do Estado até a Revolução Gloriosa de 1688. Com a estabilidade política interna alcançada a partir de então, a Inglaterra concentrou suas forças na expansão do poder da sua marinha de guerra. O país atrelou-se umbilicalmente aos mercados coloniais para garantir sua expansão econômica, tratando de fortalecer o poder naval para salvaguardar as rotas comerciais e intervir em defesa do equilíbrio europeu (GOUREVITCH, 1986: 118). Enquanto o império colonial permitiu à Grã-Bretanha basear seu desenvolvimento no livre-comércio, a ausência de colônias no ultramar obrigou a Alemanha recém-unificada a permanecer economicamente fechada e politicamente agressiva. Consequentemente, o nacionalismo germânico lançou mão de uma fórmula política usada desde a antiguidade: as aventuras externas ajudam a conter os conflitos domésticos. Na Alemanha também havia grupos que se opunham à agressividade e à belicosidade, preferindo um relacionamento pacífico com as potências rivais e uma maior inserção no comércio internacional, mas eles foram suplantados. A ideologia nacionalista foi útil para unir os grupos, garantindo a autoridade e a legitimidade para sustentar as políticas imperiais (GOUREVITCH, 1986: 119). Portanto, esses exemplos mostram como o institucionalismo

histórico, ao combinar variáveis diversas, ajuda a explicar as opções políticas dos governos e as trajetórias das nações.

1.3. O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E A ECONOMIA POLÍTICA

De acordo com a teoria do institucionalismo histórico, as decisões, em política econômica, operam num sistema no qual os governos se submetem a inúmeras pressões, cuidando da difícil arte de conciliar o desejável com o possível. As escolhas econômicas podem ser examinadas, portanto, a partir da confluência de fatores como o equilíbrio de poder entre os grupos sociais, a cultura, a organização do sistema político, a estrutura do Estado e a interface do ambiente doméstico com o contexto internacional. Essas variáveis são capazes de explicar as continuidades e as variações transnacionais de políticas econômicas, enfatizando os arranjos que interconectam as partes do Estado entre si e estruturam suas relações com a sociedade (HALL, 1986: 229-232). Gourevitch (1986) mostrou que os últimos dois séculos da economia mundial têm sido marcados por períodos interconectados de ascensão e declínio, intercalados por ondas, choques, *booms* e espirais de crescimento. Gourevitch analisa como se estruturam os conflitos sociais e de que maneira as alianças políticas se formam ou se dissolvem ao longo dos períodos de crise.

Para o autor, os períodos de crescimento econômico institucionalizam políticas que permanecem até serem questionadas em períodos críticos. A abundância de recursos, por sua vez, leva a um menosprezo da política, pois os problemas distributivos se minimizam, os clamores se acalmam e as instituições encaminham as soluções sem maiores problemas (GOUREVITCH, 1986: 10 e 19). As crises, por sua vez, geram *stress* institucional e abrem espaço para a contestação do sistema político e social. Nas crises, o equilíbrio social se esvai, os conflitos se avolumam, as contradições afloram, os Estados podem falhar em balizar as decisões políticas e diferentes ideologias, soluções e políticas disputam a atenção dos *policymakers* (GOUREVITCH, 1986: 9). Ademais, as crises internacionais provocam modificações nas relações entre os argumentos explanatórios (perfil dos atores econômicos, associações intermediárias, organização do Estado, ideologia e conexão com o ambiente

externo), revelando sua natureza e sua lógica. As conexões entre esses argumentos variam de país a país, influenciando-os de maneiras distintas (GOUREVITCH, 1986: 66).⁶

Na crise do final do século XIX (1873-96), o cenário externo desempenhou um papel decisivo na definição das escolhas políticas. Como as economias eram mais abertas, o ambiente internacional moldou diretamente as preferências dos atores na constituição de alianças. Na Europa, duas espécies de coalizões com visões distintas de mundo se formaram: (i) a favor de protecionismo e tarifas altas, os setores industriais pesados se aliaram às indústrias menores e à agricultura graneleira buscando se proteger da concorrência externa; (ii) a favor de uma agenda de livre-comércio e tarifas baixas, os empreendimentos comerciais e de alta tecnologia se aliaram aos trabalhadores e aos produtores agrícolas de alto valor agregado (GOUREVITCH, 24). Os diferentes impactos dessa crise econômico-financeira no Reino Unido, na Alemanha e nos Estados Unidos permitem um contraste entre as respostas da política econômica dos três países. O direcionamento da Grã-Bretanha para a industrialização precoce, para a conquista de novos mercados e para a expansão marítima fortaleceu os grupos econômicos ligados ao comércio exterior, à navegação e às finanças. A aliança entre esses três setores firmou um consenso em torno de políticas promotoras de mercados abertos. Por sua vez, a coalizão de agricultores e produtores de aço, com propensão protecionista, era minoritária. Os grupos nacionais com uma visão liberal perceberam as vantagens de uma economia aberta e foram capazes de bloquear as tentativas da coalizão rival de aprovar políticas contrárias (GOUREVITCH, 22-23).

Na Alemanha, a unificação e a industrialização tardias, a rivalidade com as potências vizinhas, a competição do setor industrial com as manufaturas inglesas e a agricultura pouco competitiva induziram a aliança do “*ferro com o trigo*”, liderada pela nobreza agrária *Junker*, em prol do protecionismo. A situação do recém constituído Estado germânico - com uma posição vulnerável no coração da Europa, sem acesso a matérias-primas estratégicas e com uma arraigada tradição protecionista - favoreceu os reclames autárquicos. A coalizão alternativa, envolvendo indústrias exportadoras de alta tecnologia, agricultores e trabalhadores, pró-livre-comércio, foi derrotada. Nos Estados Unidos, deu-se exatamente o oposto: o protecionismo industrial era desejado pelos produtores de maior valor agregado e

⁶ Os atores sociais promovem interações estratégicas, aproximando-se ou distanciando-se ao sabor das necessidades impostas pelo cenário externo (Gourevitch: 1986: 221). Segundo Gourevitch, “*policy requires politics. Politicians have goals and look for policies that suit them; societal actors have goals and look for the politics that suits them*” (1986: 239). Nesse sentido, as crises econômicas são momentos ímpares para construir novas alianças e gerar inovações políticas. Durante sua ocorrência, há maior liberdade para a modificação dos rígidos constrangimentos institucionais erguidos nos períodos de estabilidade.

pelos trabalhadores, enquanto o setor de *commodities* era favorável à abertura comercial (GOUREVITCH, 22-24).

A segunda crise analisada, a de 1929-49, ensejou uma ruptura com os padrões econômicos e políticos globais até então prevalecentes. Em outras palavras, ela provocou um realinhamento crítico dos atores sociais, fez com que novas instituições fossem criadas para articular as mudanças sociais, trouxe câmbios no pensamento econômico e causou um realinhamento do sistema internacional (GOUREVITCH, 1986: 127). A Grande Depressão dos anos 1930 representou um corte radical com o liberalismo econômico do século XIX e desestabilizou alianças políticas estáveis e duradouras que haviam sido forjadas ao longo de décadas. Levou ainda ao malogro as políticas neoclássicas empregadas para conter seus efeitos, abrindo espaço para experimentos e fórmulas de política econômica ancoradas no intervencionismo estatal. (1986: 25). Os Estados Unidos ilustram a experiência de utilização das associações intermediárias previamente existentes (partidos políticos e sindicatos) para canalizar as demandas das massas e alavancar reformas sem rupturas constitucionais. Coube ao governo Roosevelt o papel de artífice de uma grande coalizão envolvendo os principais atores sociais - trabalhadores em busca de proteção social, sindicatos em busca de fortalecimento, agricultores e empresários à procura de auxílio - para dar suporte aos programas do *New Deal* e frear as tensões sociais. As políticas trouxeram certa recuperação econômica e alívio social, reformando as bases do modelo capitalista norte-americano e deixando um legado institucional que se estende até hoje (1986: 25-26).

No ambiente de reconstrução econômica e moral da Europa Ocidental do pós-guerra, a acomodação política dos atores sociais foi o objetivo precípuo dos governos. A força de trabalho aceitou a economia de livre-mercado, recebendo, em contrapartida, um amplo rol de direitos, um generoso sistema de bem-estar social, altos salários e pleno emprego. À agricultura ofereceu-se estabilidade de preços em troca de apoio aos programas trabalhistas, ao passo que as empresas concordaram com as mudanças em troca de incentivos e investimentos (GOUREVITCH: 1986: 29). Apesar das variações, as políticas adotadas convergiram em torno da combinação de livre mercado, doses variadas de intervencionismo e proteção social, tripé que garantiu três décadas de prosperidade e paz social (1986: 215). Trata-se de um dos períodos mais gloriosos da economia mundial, com crescimento e industrialização acelerados, intensas transformações tecnológicas, incremento do comércio entre as nações e notável elevação dos padrões de vida populacional.

A década de 1970 foi marcada pelo declínio da ideologia e das políticas keynesianas e pela reorganização das forças econômicas e políticas no interior dos países. A reação dos atores econômicos à ruptura do sistema monetário de *Bretton Woods* e às duas crises do petróleo foi condicionada pela moldura institucional criada nos anos 1930, ancorada em Estados intervencionistas e alianças entre as forças econômicas, intermediadas pelos sindicatos e pelos partidos de orientação social-democrática. Influenciada pela mudança nas condições de competitividade da economia internacional, houve uma alteração do equilíbrio de poder entre os atores sociais. Diante da percepção de que os problemas econômicos eram agravados pelos custos e pelas regulações excessivos, os empresários passaram a reivindicar novas soluções econômicas (1986: 30-31). O ambiente externo e a ruptura da aliança entre capital e trabalho operaram como um constrangimento institucional para os governos na manutenção das políticas keynesianas, o que acabou conduzindo ao poder partidos e lideranças com agendas reformistas liberais, como Thatcher no Reino Unido e Reagan nos Estados Unidos.

Num outro plano, Hall, em seu livro “*Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*” (1986), examina por que Reino Unido e França tiveram trajetórias econômicas diferentes após a Segunda Guerra Mundial. A primeira assistiu ao lento processo de declínio de seu parque industrial, enquanto a segunda emergiu das ruínas da destruição ao posto de segunda economia da Europa. Logo, cabe indagar por que a França foi bem sucedida na implementação de políticas industriais, ao passo que os governos britânicos se abstiveram de implementar uma estratégia que remediasse o declínio econômico relativo do país? Hall busca respostas nas variáveis que moldaram as relações entre Estado, sociedade e sistema internacional em ambos os países. Ao centrar-se nos efeitos históricos das relações Estado-sociedade, o autor revela as faces da dinâmica política por trás da administração econômica, mostrando que as decisões econômicas seguiram uma lógica que os modelos teóricos tradicionais não foram capazes de explicar (HALL, 260-263).

Os modelos de organização do Estado, do capital e do trabalho tiveram raízes profundas, ligadas às trajetórias das duas nações. As instituições modernas do Reino Unido e da França são o resultado de um conjunto de lutas históricas que culminaram na afirmação de Estados liberais e democráticos sobre as sociedades estamentais e aristocráticas do *Ancient Regime*. Dessas batalhas seculares surgiram arranjos políticos mais permeáveis à influência das coalizões e ao compartilhamento de poder político, com particularidades específicas em cada lado do Canal da Mancha. O argumento institucional sugere que os diferentes estilos de

intervenção estatal na economia se explicam pelo relativo atraso da industrialização da França em relação ao Reino Unido, o que inspirou iniciativas intervencionistas do setor público nos governos de Napoleão III, da Frente Popular, da IV República e da V República. O Estado francês fez uma aliança com o setor avançado do capital para racionalizar a economia e acelerar seu crescimento no pós-guerra. Sob os auspícios do processo de planejamento, segmentos da indústria adquiriram influência sobre a política industrial (HALL, 171).

A precoce industrialização britânica no século XVIII e a constituição de um império mundial no século XIX deixaram uma herança no padrão de relações internacionais do país, refletindo-se no sistema produtivo interno. O desenho do sistema financeiro, do parque industrial, da infraestrutura e do Estado não mudaram muito ao longo de dois séculos, influenciando diretamente nas escolhas do pós-guerra (HALL, 57). Por isso, o curso da economia britânica no período não se deu a partir de uma tábula rasa, mas foi profundamente influenciado pelo labirinto de realizações institucionais que deixaram um legado histórico no país (HALL, 68). Combinados, esses fatores institucionais alteraram o cálculo de custos e benefícios inerente ao processo decisório de políticas públicas. Ao passo que a economia francesa se tornou dependente do Estado, a economia britânica reforçou a ênfase na iniciativa privada e na expansão internacional do setor financeiro, salvaguardada pelo poder político e militar do império (HALL, 267-268). A agenda governamental foi direcionada pelos interesses do capital financeiro e dos setores ligados à gestão conservadora da economia (Tesouro e Banco da Inglaterra), resistentes a uma política industrial.

Por conseguinte, Hall assinala que a rigidez das doutrinas partidárias, o poder de veto dos grupos sociais e a ausência de coalizões de poder capazes de enfrentar os interesses econômicos mais poderosos foram decisivos para o atraso do Reino Unido no pós-guerra. Na França havia um arranjo político mais centralizador que favorecia a ação de um Executivo forte, capaz de controlar instrumentos estatais favorecedores do desenvolvimento industrial, incluindo o aparato de planejamento e os incentivos fiscais. Após 1945, os partidos políticos eram vistos com desconfiança, o sindicalismo estava fragmentado e a burguesia havia perdido seu prestígio, por ter colaborado com os nazistas. Em contrapartida, houve um fortalecimento da autonomia da elite estatal. O quadro institucional legitimou a ação de uma tecnocracia cujo objetivo era administrar os conflitos políticos através de uma agenda de crescimento econômico e coesão social (HALL, 1986: 19-21; GUIMARÃES, 2003: 17-18).

O argumento de que o Estado teria maior eficiência em gerar crescimento e prosperidade foi muito difundido na França, especialmente no governo De Gaulle, a partir de

1958. A experiência daquele país nos trinta anos do pós-guerra mudou a idéia de que a economia funcionava apenas segundo regras de mercado. Os políticos franceses tiraram partido de um desenvolvimento sustentado por um minucioso esforço de planejamento e coordenação da economia (HALL, 180). A fórmula garantiu ordem política, desempenho econômico relativamente superior ao de outras nações européias, progresso tecnológico, incremento de produtividade, modernização administrativa, avanços sociais e um sentimento difuso de grandeza nacional jamais visto desde a Era Napoleônica.⁷ Portanto, o Estado francês tem uma tradição de imposição de seus objetivos à sociedade, reforçado através de reformas institucionais que ampliaram sua coerência e capacidade (1986: 171). Ele não se comportou como um elemento neutro ou imparcial, mas como um intermediador que se sobrepôs aos partidos políticos e às associações da sociedade civil. Em suma, o Estado era visto como uma burocracia bem eficiente e independente, capaz de governar uma sociedade dividida quando muitos partidos políticos fracassaram ao fazê-lo.

Contudo, Hall observa que o Estado francês não funcionava como um bloco monolítico e coeso, pois apresenta uma organização interna sujeita a conflitos e incoerências (HALL, 172). O Estado pode manter um grau deliberado de desintegração entre órgãos envolvidos na formulação e na implementação de políticas públicas, porque conflitos localizados e bem definidos podem ser administrados com maior grau de eficácia, pulverizando interesses e ações, gerando concorrência entre as agências governamentais e impedindo a formação de coalizões de veto (HALL, p. 176). No entanto, as características do complexo e dividido aparato estatal francês, na visão de Hall, levaram, com o tempo, à perda de autonomia e ao comprometimento da capacidade de promover o crescimento no longo prazo quando as circunstâncias econômicas internas e externas foram modificadas (HALL, 1986; GUIMARÃES, 2003: 19-24).

O Estado começou seu declínio na França entre o final dos anos 1970 e meados dos anos 1980. Segundo Hall, a crescente interdependência econômica global tornou inadequada a utilização dos instrumentos do Estado para acelerar o crescimento econômico (HALL, 191).

⁷ A idéia de progresso disseminada pela burocracia estatal, formada nos bancos da elitista *École National de Administration* (ENA), se traduziu também num sentimento de glória, fortalecendo o papel político da França nos concertos europeu e mundial. O prestígio internacional e a vanguarda tecnológica foram associados ao poder de veto no Conselho de Segurança da ONU; ao veto à criação de uma Comunidade Européia de Defesa; às pesquisas nucleares para fins civis e militares na planta de enriquecimento de urânio de *Le Havre*; ao desenvolvimento da *Force de Frappe*, um poderoso sistema defensivo de dissuasão nuclear independente do comando da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN); aos experimentos com o avião supersônico *Concorde*; à construção do moderno sistema de transporte ferroviário TGV (*Train à Grande Vitesse*); aos avanços da informática e da tecnologia de foguetes e satélites (HALL, p. 179).

O ambiente de problemas econômicos redundou num ceticismo da sociedade francesa e de parte da própria burocracia na eficácia das políticas intervencionistas (1986: 177). Os ajustes incrementais em resposta aos desafios supervenientes produziram uma mudança no padrão de relacionamento entre Estado e sociedade, com a aplicação seletiva de reformas. Apesar disso, o Estado continua mais centralizado e intervencionista na França do que em outras economias desenvolvidas.

Em suma, o Estado não foi o único responsável pelo declínio econômico britânico, o que não significa que ele pode ser encarado como um ente passivo. Os governos britânicos operaram profundamente limitados pelos constrangimentos institucionais à ação do Estado, afetando o desempenho da sua economia. O caso da França, por outro lado, sugere que o Estado pode ser um ente transformador da economia, mas primeiro precisa transformar a si mesmo, adquirindo capacidade de pensar os problemas e agir com coerência e autonomia.

1.4. CONCLUSÃO

As mudanças nos contextos doméstico e internacional têm um impacto transformador nas estruturas institucionais e nas trajetórias econômicas dos países. Em outras palavras, as estruturas institucionais formais e informais estão diretamente expostas aos conflitos sociais e às mudanças dramáticas que ocorrem na história das nações, que inevitavelmente culminam no questionamento dos arranjos existentes e na metamorfose das relações Estado-sociedade. As crises econômicas estudadas por Gourevitch obrigaram os governos a responder de modos distintos, abrindo caminho para debates ideológicos e alianças que viabilizaram suporte a novas políticas. Já as experiências do Reino Unido e da França analisadas por Hall mostram que a relação entre Estado e sociedade é paulatinamente constituída a partir de um conjunto duradouro de práticas que se tornaram institucionalizadas. Em suma, a capacidade dos atores políticos de viabilizar escolhas se traduz na habilidade para operar através das instituições representativas, no talento em converter idéias em propostas concretas, no sucesso em direcionar os instrumentos estatais para os fins pretendidos e na capacidade de lidar com as complexidades do ambiente internacional.

Dessa forma, o modelo do institucionalismo histórico traz relevantes contribuições que ajudam a iluminar o processo de desenvolvimento das nações, explicando sua trajetória através da combinação de explicações que se complementam. Antes da aplicação da teoria do institucionalismo histórico para a compreensão da trajetória da Venezuela, o trabalho buscará, no Capítulo II, entender a Economia Política dos países exportadores de petróleo.

CAPÍTULO II: A ECONOMIA POLÍTICA DOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO

O Capítulo II intenta mostrar a Economia Política dos países exportadores de petróleo, explorando a relação entre recursos naturais, instituições e desenvolvimento. Diversas interpretações foram forjadas para explicar a trajetória problemática de desenvolvimento dos países ricos em recursos naturais. Em primeiro lugar, a **teoria da ação racional** demonstrou que os atores políticos dentro desses países se guiam pela maximização de utilidades, competindo pela alocação e controle desses recursos. Nessa linha, a utilização das rendas extraordinárias para influenciar eleições, cooptar adversários, beneficiar grupos privados e alavancar empreendimentos de eficácia e eficiência duvidosas reduziriam as chances de desenvolvimento econômico de longo prazo dessas nações (ROSS, 2001; ARCHER, 1999; ROSSER, 15).

Em segundo lugar, do ponto de vista da teoria da **exuberância irracional**, a abundância de recursos naturais incentivaria comportamentos míopes, disfuncionais e pródigos por parte das elites. Tomados pelo estupor da entrada de grandes somas de recursos nos cofres do Estado, os políticos, os burocratas, os empresários, os trabalhadores e os demais grupos buscariam se apropriar dessas rendas através de subsídios, aumentos de salários e incentivos ao consumo. Ao se desfazer o efeito da riqueza inesperada, porém, a euforia se transforma rapidamente em paralisia política e estagnação econômica (ROSS, 1999: 309-310; ROSSER, 14).

Em terceiro lugar, na ótica da **geração de capital social**, os países exportadores de *commodities* teriam grandes dificuldades em administrar os efeitos adversos dos choques externos para gerar coesão social. O desemprego, a segmentação salarial, a inflação alta, a corrupção e a ausência de aparatos estatais para oferecer serviços de qualidade elevariam as tensões sociais, provocando instabilidade política. A capacidade de mascarar as tensões com a distribuição das rendas seria viável apenas nos períodos de prosperidade e crescimento contínuo do fluxo de recursos. Em tempos de estagnação e declínio das rendas, o governo tornar-se-ia incapaz de ativar as políticas contra-cíclicas necessárias para a recuperação da atividade econômica (ROSSER, 17).

Em quarto lugar, na perspectiva **radical/marxista**, a abundância de recursos naturais tornaria os Estados sujeitos à dependência de atores externos. Os interesses das elites domésticas se atrelariam aos das elites dos países centrais, forçando a incorporação subalterna dos países periféricos ricos em recursos naturais à divisão internacional do trabalho. Nesse sentido, a autonomia decisória em matéria econômica seria rechaçada pelas grandes corporações e pelos governos dos países dominantes. Ao forçar um alinhamento político-militar entre governos locais e centrais, o modelo permitiria a continuidade da exploração dos países ricos em recursos naturais pelos interesses hegemônicos, tornando-os eternamente subdesenvolvidos (ROSSER, 17).

Em quinto lugar, a perspectiva **histórico-estruturalista** enxerga nos laços existentes entre os setores econômicos e sociais dominantes e as agências do Estado uma explicação válida para as políticas econômicas perseguidas nos países ricos em recursos naturais. Assim, os grupos mais bem conectados com a estrutura estatal seriam capazes de exercer pressão para que o governo implementasse políticas que sirvam aos seus interesses. Segundo Ross, o processo de industrialização latino-americano, por exemplo, foi subsidiado pelo setor primário, tornando os industriais fortes defensores do protecionismo. Já no Leste da Ásia, a escassez de recursos fez com que poucos grupos se posicionassem a favor do protecionismo, facilitando a estratégia exportadora (ROSS, 310-312).

Em sexto lugar, complementando a visão histórico-estruturalista, as **teorias estatistas** defendem que a abundância de recursos naturais compromete a capacidade do Estado de perseguir o desenvolvimento econômico de longo prazo. Ao receber enormes somas de recursos externos na forma de impostos, taxas, participações ou *royalties*, os Estados expandem extraordinariamente sua jurisdição para ampliar a capacidade de distribuição desses recursos. Dessa forma, eles comprometeriam sua habilidade de regular, supervisionar, fiscalizar e tributar outros setores (ROSS, 312-13). Segundo a interpretação estatista, as agências e as empresas responsáveis pela exploração dessas atividades adquiririam um grande poder dentro do aparato governamental e se tornariam capazes de influenciar o curso das políticas públicas. A menor dependência de fontes de arrecadação doméstica, a baixa carga tributária e os programas assistencialistas reduziriam, portanto, os incentivos para a formação de grupos de pressão, a captação de informações e a distribuição eficiente de rendas. Dessa forma, há uma maior tolerância da população em relação à desigualdade, ao autoritarismo e aos comportamentos oligárquicos, facciosos e predatórios (KARL, 1997; ROSSER, 16).

Embora a independência financeira dos Estados ricos em recursos naturais reduza as pressões domésticas em relação à política tributária, eles enfrentam grandes pressões sociais no tocante ao aumento dos gastos públicos. Observa-se ainda que nesses países há maiores clivagens sociais, étnicas e regionais do que em outros (ROSSER, 21). Ao explorar os recursos naturais, os países autoritários têm mais capacidade de reforçar o aparato de segurança e de repressão, limitando as possibilidades de questionamento do regime por parte das oposições. E, se os recursos naturais fortalecem o poder do governo, as oposições ficam sem outra escolha a não ser desafiá-lo através de meios extra-constitucionais, o que pode levar à ocorrência de guerras civis (ROSSER, 20). Em suma, a análise estatocêntrica traz importantes esclarecimentos a respeito do efeito que as riquezas naturais podem ter sobre a estabilidade do regime político (ROSS, 2008: 20-22).

2.1. A VISÃO HISTÓRICO-ESTRUTURALISTA

De acordo com a sabedoria econômica convencional, a posse de grandes reservas de recursos naturais é uma vantagem comparativa para os países que sonhavam alcançar rapidamente o desenvolvimento econômico. Tal abundância permitir-lhes-ia atrair investimentos, aumentar as exportações, arrecadar tributos, prover bens públicos e alcançar níveis de vida dos países desenvolvidos (ROSS, 301). Economistas como Raúl Prebisch e Celso Furtado começaram a desafiar essa visão nos anos 1950, mostrando as desvantagens dos países exportadores de *commodities* em uma estrutura na qual os termos de troca do comércio internacional eram crescentemente desfavoráveis aos países periféricos.⁸ Na linha do estruturalismo desenvolvido no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Prebisch e Furtado salientaram que a instabilidade gerada pelas oscilações de preços dos produtos primários se transferia para a economia doméstica, comprometendo as receitas estatais, os investimentos privados e os níveis de emprego. Considerando as trocas desiguais, o baixo conteúdo tecnológico, os reduzidos salários, o limitado poder de pressão das organizações sindicais e as diferenças de produtividade em relação às nações

⁸ Um estudo do Clube de Roma (1972), *The Limits of Growth*, mostrou que os termos de troca poderiam melhorar no longo prazo, o que acabou se concretizando após os choques do petróleo de 1973-74 e 1979-80 (ROSS, 302).

desenvolvidas, Prebisch mostrava que o subdesenvolvimento não era determinado apenas em função da conjuntura de preços dos produtos exportados (CARDOSO, 2010: 95).

Mais vulneráveis aos choques externos, os países latino-americanos mineradores estruturavam o motor de sua economia em enclaves, o que comprometia a formação de cadeias produtivas mais complexas e dinâmicas. Tanto a absorção de novas tecnologias quanto os ganhos de produtividade não eram repassados aos outros setores, principalmente a agricultura. Formavam-se, assim, economias especializadas e heterogêneas, ligadas ao mercado internacional através de laços de dependência com os países que se encontravam em estágios mais avançados de progresso econômico e tecnológico (CARDOSO, 2010: 96). Combinando análise econômica com análise política, os estruturalistas da CEPAL recomendavam que era preciso industrializar os países a partir do Estado, forçando a acumulação de capitais, a agregação de tecnologia aos processos produtivos, o planejamento, o controle da entrada e saída de capitais e o fortalecimento dos mercados internos, liberando-os da “*camisa de força*” do modelo primário-exportador (CARDOSO, 2010: 97).

Em seu estudo sobre o desenvolvimento das economias da América Latina, Cardoso e Falleto (1970) procuraram dialogar com essa interpretação em voga nos anos 1960, combinando-a com análises históricas e políticas para explicar a trajetória das economias da região. Os autores mostram que as economias nacionais não poderiam ser estudadas de forma homogênea, pois em cada uma delas houve uma articulação distinta entre as classes sociais influentes. Enquanto em alguns países a produção para a exportação se manteve sob controle de grupos nacionais, em outros houve maior presença estrangeira, fator determinante para a formação de alianças políticas. Assim, “*se a nova forma de dependência tem explicações exteriores à nação, por outra parte a relação interna entre as classes não lhe é alheia; ao contrário, a relação interna entre as classes é que torna possível e que dá fisionomia à dependência*” (CARDOSO e FALLETO, 1970: 36). Cardoso e Falleto mostram ainda que o tamanho e a distribuição da população no território, a capacidade de estruturação do poder político e a habilidade de negociação de alianças entre grupos nacionais e setores externos ajudavam a definir as formas de dependência de cada nação (CARDOSO, 2010: 98). Como se percebe, a tese de Cardoso e Falleto possui muitos pontos em comum com o enfoque depois batizado de institucionalismo histórico.

Nas chamadas “*economias de enclave*”, as classes burguesas nacionais exerciam um papel secundário na produção para a exportação, pois havia uma presença maior de inversões estrangeiras. Assim, em países como México, Bolívia, Peru e Venezuela, as forças nacionais

não foram protagonistas do processo de modernização das economias na transição do século XIX para o XX. Já nos casos do Brasil e da Argentina, o desenvolvimento de atividades agropecuárias nas vastas extensões de terras disponíveis permitiu que os proprietários nacionais iniciassem um processo de acúmulo de capitais que ajudou a alavancar a produção industrial e a diversificação da economia. Dessa forma, contrariando as interpretações mais simplistas da teoria da dependência, Cardoso e Falleto enfatizaram que as formas de integração das economias latino-americanas ao sistema internacional eram variáveis (CARDOSO, 2010: 98). Numa reflexão posterior, Fernando Henrique Cardoso salientou que o livro “*Dependência e Desenvolvimento na América Latina*”, escrito em co-autoria com o economista Enzo Falleto, minimizou a importância relativa das explicações externas na construção de laços entre as classes nacionais e as forças internacionais, mostrando principalmente as variações dos modelos de capitalismo dentro dos países. Por fim, ressaltando as estratégias, as decisões e as escolhas políticas a partir de condicionantes históricas, Cardoso e Falleto salientaram a importância da autonomia decisória do Estado para construir políticas nacionais de desenvolvimento e listaram os principais fatores que limitavam essa autonomia (CARDOSO, 2010: 100).

2.2. COMBINANDO INTERPRETAÇÕES: VISÕES CONTEMPORÂNEAS

A partir dos anos 1980, a explicação para o atraso econômico dos países exportadores de *commodities* passou a ser baseada na ocorrência de dois fenômenos inter-relacionados, um político e o outro econômico: a Maldição dos Recursos Naturais e a Doença Holandesa. A Maldição dos Recursos Naturais (*resource curse*) pode ser definida como a tendência dos países com grandes reservas de recursos naturais de permanecerem num estágio inferior de desenvolvimento em relação aos que não os possuem em abundância (HUMPHREYS, SACHS E STIGLITZ, 2007). A explicação para isso residiria, principalmente, na apropriação das riquezas geradas pelos recursos naturais por elites predatórias que se aproveitam da fraqueza institucional desses países para incentivar comportamentos rentistas. Já a Doença Holandesa (*dutch disease*) foi um fenômeno observado na economia da Holanda, no final dos anos 1960, logo após a descoberta de grandes reservas de gás natural na região de Groningue (AHMED, 2008: 165). A decisão de explorar rapidamente esse recurso mineral elevou em

demasia os salários do setor extrativista e das atividades conexas, provocando uma migração de mão de obra. Dado o influxo de moeda forte com o aumento das exportações, a valorização do *florim* em relação ao dólar reduziu a competitividade da agricultura e do setor de manufaturas (ROSSER, 13-14; KARL, 1997: 5). Nesse sentido, a Doença Holandesa⁹ gera um efeito triplo na economia: (i) acelera a realocação de fatores de produção (capital e trabalho); (ii) expande a entrada de recursos financeiros que se convertem em moeda nacional, podendo gerar inflação; (iii) leva ao declínio de setores econômicos não relacionados com os recursos naturais, trazendo excessiva especialização (LARSEN, 5).

Sachs e Warner (1995), ao examinarem as experiências de um conjunto de países no período 1970-1989, encontraram uma correlação negativa entre abundância de recursos naturais e crescimento econômico. Auty (2001), por sua vez, mostrou que as economias pobres em recursos naturais tiveram um crescimento surpreendentemente mais rápido da renda *per capita*, entre 1960 e 1990, do que a dos países onde eles existiam em grandes quantidades. Robinson, Torvik e Verdier (2005, 2) mostraram que os países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) tiveram, entre 1965 e 1998, um recuo médio de 1,3% ao ano de sua renda *per capita*. Humphreys, Sachs e Stiglitz (2007) argumentam que esse desempenho inferior dos membros da OPEP deriva não apenas da volatilidade dos preços dos produtos primários e da ocorrência de Doença Holandesa, mas igualmente dos efeitos perniciosos das receitas fiscais em instituições frágeis. Num estudo que levou em conta informações de 113 países, no período entre 1971 e 1997, Ross chegou à conclusão de que a dependência das exportações minerais tende a tornar os Estados menos propensos a se tornarem democráticos, um fenômeno que não se restringe apenas aos países árabes ou a um número limitado de pequenos Estados (ROSS, 2001; ROSSER, 10).

Ademais, a abundância teria uma correlação direta com a existência de governos predatórios e com a probabilidade de ocorrência de guerras civis, reduzindo as chances de os países pobres com abundância de recursos se tornarem mais desenvolvidos e estáveis (COLLIER e HOFFLER, 1998; ROSS, 2001a; ROSSER, 2006). O fato de as rendas pertencerem ao Estado também pode ter relação com a existência de estruturas inchadas, disfuncionais e propensas a gastar além dos limites de suas receitas (ROBINSON, TORVIK e VERDIER, 2005: 3). Historicamente mal geridos, os recursos podem ser facilmente

⁹ “Apesar de ser mais comumente usado em referência à descoberta de recursos naturais, o conceito de Doença Holandesa também pode referir-se a qualquer desenvolvimento que resulte em um grande fluxo de entrada de moeda estrangeira, incluindo aumentos repentinos de preços dos recursos naturais, assistência internacional ou investimentos estrangeiros volumosos” (NEVES, 107).

manipuláveis por burocratas e políticos para o alcance de objetivos impopulares, controversos ou ilegais. Para Moreno, a abundância gera altos níveis de corrupção e desestimula o reforço dos direitos de propriedade (2009: 233). Ao gerar margens de lucro elevadas, os recursos advindos da comercialização de diamantes possibilitam, por exemplo, o financiamento de milícias privadas, gangues criminosas ou exércitos rebeldes para garantir o retorno dos investimentos (ROSSER, 2006: 7-8; 14).

Em teoria, os países poderiam mitigar esses problemas, reforçando a blindagem da economia contra as vicissitudes dos mercados internacionais, fortalecendo as instituições e mantendo comportamentos fiscais prudentes, caso, por exemplo, da Noruega (ROSS, 307). Enquanto, nas últimas décadas, Botswana, Chile, Malásia, Omã e Tailândia conseguiram driblar os efeitos mais destrutivos da Maldição dos Recursos Naturais, Venezuela, Argélia, Nigéria, Irã, Equador, México, Zâmbia e muitos outros não foram capazes de fazê-lo. Salvo algumas exceções, a grande maioria dos países não consegue escapar dessa sina. De acordo com Robinson (2005: 27), o que diferencia essas duas categorias de nações não são os tipos de recursos naturais que exploram nem a quantidade de riquezas que possuem. A distinção se dá a partir da qualidade das instituições e das escolhas políticas realizadas em momentos críticos. Numa visão simplificada, a ausência de instituições fortes leva os políticos a acelerar a exploração dos recursos naturais para aumentar as suas chances de permanência no poder por longo período. Isso reduz drasticamente a qualidade do gasto público e faz proliferar os comportamentos *rent-seeking*. Nesse diapasão, a distribuição ineficiente dos recursos, o clientelismo e os desperdícios contaminam a eficiência do resto da economia, comprometendo o crescimento de longo prazo (ROBINSON, 2005: 29).

Kenneth Kounda, ex-presidente da Zâmbia, sintetiza a lógica intrínseca à Maldição dos Recursos Naturais: *“We are in part to blame, but this is the curse of being born with a copper spoon in our mouths”* (ROSS, 1999). O fato de países como Venezuela, Argélia, Equador, Irã e Zâmbia terem fracassado na transformação de suas riquezas em desenvolvimento sustentável não constitui uma coincidência de equívocos apenas administrativos. Seus problemas econômicos e políticos têm um padrão estrutural e determinista mais profundo. Para Furtado, em pequenos países especializados na exploração de recursos naturais, caso das petro-monarquias petroleiras do Golfo Pérsico, as sociedades passaram a viver das riquezas que herdaram como *“dávida”*, pois *“nasceram sobre uma mina de ouro”*. O problema central segundo Furtado, é que as riquezas naturais podem trazer prosperidade financeira no curto prazo, mas levar ao declínio das atividades econômicas em

outros setores, particularmente os orientados para a exportação (FURTADO, 1995, 40 *apud* AHMED, 2008: 168).

A incorporação de um país ao sistema internacional nem sempre gera uma correlação determinista entre a abundância e o subdesenvolvimento (ROSSER, 22). Há uma grande variação de experiências de nações que conseguiram escapar da sina de corrupção, *rent-seeking*, pobreza, violência e predação. Segundo Eifert et alli. (2003), as democracias maduras tiveram um desempenho melhor em termos de administração das rendas do petróleo do que as autocracias, pois seus altos níveis de transparência, *accountability* e proteção aos direitos civis e políticos se traduziram numa maior capacidade de tomar decisões de longo prazo e implementar políticas econômicas mais coerentes (ROSSER, 23). Os países em desenvolvimento com instituições de boa qualidade, definidas em termo de Estado de Direito, autonomia da burocracia, baixo nível de corrupção, respeito aos direitos de propriedade e cumprimento dos contratos, alcançaram maiores taxas de investimento e poupança do que os países bem mais ricos em recursos naturais, mas com instituições fracas. O Chile, na América Latina, a Malásia, na Ásia, e Botswana, na África, têm tido um bom desempenho em gerir suas riquezas nas últimas décadas graças a esse diferencial institucional (ROSSER, p. 23).

2.3. A VISÃO ESTATISTA DE KARL: O OURO, A PRATA E A RUÍNA DE UM IMPÉRIO

Ao explicar o impacto dos *booms* nos países exportadores de petróleo, especialmente no que concerne às mudanças que ocorrem dentro dos Estados, Terry Lynn Karl, professora da *University of California/Berkeley* (UCLA), em sua obra “*The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*” (1997), enfocou as complexas interações históricas entre desenvolvimento econômico e instituições políticas para tentar entender o que ocorreu nesses países. Sua abordagem é híbrida, utilizando conceitos extraídos das teorias cognitivas, societárias, histórico-estruturalistas, estatistas, além das abordagens radical/marxista e da geração de capital social. A comparação entre as bonanças petroleiras de 1973-74 e 1979-80 com a descoberta de imensas quantidades de ouro e prata nas colônias espanholas do século XVI, na ótica de Karl, é bastante pertinente, pois foram duas extraordinárias experiências de rápida acumulação de riquezas que mudaram a economia política internacional. Enquanto a

riqueza dos metais levou ao esplendor o sistema econômico mercantilista e à expansão do império espanhol, as rendas do petróleo forneceram aos países produtores um poder econômico que jamais sonhavam deter. A diferença fundamental entre os dois casos, de acordo com Karl, foi o tempo decorrido entre o esplendor, o declínio e a ruína. Na Espanha seiscentista, um século; nos países exportadores de petróleo, uma década (KARL, 33).

Nesse sentido, a experiência espanhola fornece lições para todas as nações ricas em recursos naturais, mostrando os efeitos deletérios da má administração das riquezas e da megalomania política. No século XVI, enquanto outras nações européias buscavam a modernização política, econômica e institucional, a Espanha entregava-se à obsessiva tarefa de manter-se como um ator internacional relevante. Maior potência européia da primeira metade do século XVI, o objetivo da Espanha dos Habsburgos era ampliar sua influência política no continente. Para levar adiante o intento, utilizava-se das riquezas minerais do Novo Mundo para financiar um império que se estendia da península ibérica aos Países Baixos, com colônias nas Américas e na Ásia (KARL, 1997: 33). Tal qual a Roma dos Césares, a força externa do vasto império espanhol mascarava uma insustentável concentração de recursos orçamentários na manutenção do seu exército. Ao contrário dos romanos, artífices de instituições jurídicas capazes de forjar alguma coesão entre dominadores e dominados, os espanhóis dependiam mais do aparato militar. A construção institucional do império era rudimentar, com fracos órgãos administrativos e policiais e débeis laços de subserviência das elites religiosas e aristocráticas à autoridade dos reis católicos (ANDERSON, 1979: 32 *apud* KARL, 1997: 34).

O fortalecimento institucional da Espanha demandava a criação de sistemas monetários, tributários e judiciais unificados, além de freios e contrapesos às decisões da Coroa, elementos inexistentes. Nessa direção, a propriedade estatal dos recursos minerais tornou o Estado espanhol muito poderoso do ponto de vista financeiro, mas frágil e subdesenvolvido sob a ótica institucional. Assim como ocorreu nos petro-Estados quatro séculos mais tarde, a entrada das rendas minerais nos cofres públicos coincidiu com o processo de construção do Estado (*state building*). O poder real não se consolidou através da submissão voluntária às instituições monárquicas, mas via repressão, favorecimentos e arranjos clientelísticos. Tal política de cooptação de lealdades ampliou o tamanho das classes patrimonialistas que sobreviviam a expensas do Estado (KARL, 35). Dessa forma, a Espanha atravessou um período crítico de sua história negligenciando o fortalecimento de sua autoridade interna.

O afluxo de enormes quantidades de metais para o interior de um Estado inacabado, de um aparato institucional subdesenvolvido e de um reino com ambições expansionistas desmedidas levou a um crescimento das despesas públicas acima das receitas. Os monarcas espanhóis inflacionaram os objetivos do Estado além das suas possibilidades, o que requereu a multiplicação do tamanho do exército por quinze. Conseqüentemente, a erosão fiscal e a sobrecarga da capacidade estatal para arcar com a pesada máquina de guerra evidenciaram as fragilidades de um modelo que desviava para o exterior os recursos necessários para completar o processo de integração nacional, como outras monarquias o vinham fazendo. Portanto, o excesso de metais em circulação debilitou a economia, desagregou cadeias produtivas, prejudicou a agricultura, atingiu o comércio, deprimiu a indústria e levou à ocorrência de surtos de fome e doenças. O país passou a depender da importação de alimentos para suprir sua demanda interna e vivenciou um processo inflacionário bastante acentuado, com efeitos inclusive em outros países europeus (KARL, 36-37).

Para atender aos desígnios de Carlos V de tornar-se imperador do Sacro-Império e de seus sucessores de manter as províncias unidas, iniciou-se um ciclo de endividamento que agravou a dependência metálica espanhola (KARL, p. 39).¹⁰ A unidade nacional foi mantida ao custo do comprometimento da racionalidade política, administrativa e financeira, com um sistema de privilégios que favorecia o estilo de vida rentista da aristocracia e da classe dirigente, comprometendo o futuro do país.¹¹ Jaguaribe (2001) atribui a decadência espanhola à combinação de quatro fatores: debilidades institucionais, estruturas sociais predatórias, utopias e erros políticos. As fraquezas institucionais dizem respeito à unificação problemática do Estado espanhol, que resultava da fusão incompleta das instituições dos reinos de Castela, Aragão e Navarra.¹² As estruturas sociais predatórias envolviam, de um lado, a extorsão dos camponeses e, de outro, a concessão de prebendas e benesses à nobreza, à burocracia e ao clero, onerando pesadamente os cofres públicos. No plano da utopia, a monarquia estabeleceu a defesa do catolicismo e a repressão aos protestantes como as duas prioridades do Estado, envolvendo a Espanha em custosos conflitos no exterior. Quanto aos erros políticos, Jaguaribe menciona o abandono da diplomacia de tolerância religiosa e de cooptação das elites das províncias dominadas. Assim sendo, a repressão aos dominados fez irromper revoltas

¹⁰ As dívidas públicas e privadas cresceram na proporção inversa da estrutura produtiva, levando o governo espanhol à falência em diversas ocasiões - 1557, 1575, 1596, 1607, 1627, 1647, 1653 e 1680 (KARL, pp. 39-40).

¹¹ Traduzindo a mentalidade reinante, o dramaturgo Miguel de Cervantes de Saavedra, em sua consagrada obra "*El ingenioso hidalgo Don Quixote de La Mancha*", provocou: "*el no vivir de rentas no es trato de nobles*" (KARL, 35; 39-40).

¹² Sendo Castela o mais extenso em território (65,2%), o mais populoso (acima de 73%) e o mais rico, arcava com os maiores custos materiais e humanos para a manutenção dos interesses gerais do império (JAGUARIBE, 486-488).

populares que enfraqueceram a Espanha econômica e militarmente, alijando-a da liderança do sistema internacional (JAGUARIBE, 486-488). Dessa forma, a Espanha tornou-se um Estado em que a pobreza era, paradoxalmente, alimentada pela riqueza.

Tanto na Espanha quanto nos países em desenvolvimento exportadores de petróleo, as rendas minerais vindas do exterior eram diretamente canalizadas para os erários públicos. A inflação dos objetivos das elites produziu uma expansão descontrolada dos gastos, superaquecimento da economia, elevação dos preços e salários e desorganização da produção. Em ambos os casos, os governos ignoraram os sinais de degeneração das estruturas econômicas e políticas e não fizeram os ajustes necessários para reorganizar as finanças e a economia em tempo hábil (KARL, 40-41). Nesse diapasão, o problema dos incentivos ajuda a explicar a coincidência de erros. Gastar as riquezas proporcionava recompensas e resultados políticos imediatos, enquanto a coerência administrativa, a racionalidade econômica e a prudência fiscal só teriam seus benefícios percebidos no longo prazo. Ao invés da lenta, gradual e paciente construção da autoridade estatal, optou-se pela compra de lealdades, pelo estabelecimento de clientelas, pelo financiamento de estilos de vida luxuosos e pela desmedida expansão jurisdicional, escolhas financiadas por um longo período de tempo (KARL, 41-42).

Na linha do institucionalismo histórico, o que se percebe no caso espanhol é a influência deletéria das enormes quantidades de rendas num Estado em construção, incapaz de conter as ambições megalomaniacas dos governantes e os comportamentos parasitários dos estamentos dependentes da monarquia distributivista. Ao embarcar em temerários projetos de expansão imperial, a Espanha expandiu sua jurisdição além dos limites de suas forças, sem cuidar de reforçar sua autoridade interna. Os constrangimentos impostos pela dependência crônica dos metais preciosos obstaram a emergência de uma classe burguesa autônoma, retardaram a absorção de técnicas mais produtivas na agricultura e mantiveram tênues os laços de união entre as regiões espanholas. Em suma, o aparato extrativo e distributivo impôs-se perante os setores interessados na diversificação da economia, desviando o curso do desenvolvimento do capitalismo espanhol (KARL, 42-43).

2.4. O LEGADO INSTITUCIONAL DO PETRÓLEO

O começo da exploração do petróleo, em escala industrial, voltada à fabricação de querosene para iluminação e aquecimento, data de meados do século XIX. Após a perfuração do primeiro poço de petróleo na Pensilvânia, Estados Unidos, em 1859, a produção petrolífera cresceu exponencialmente, capitaneada pela atuação do empresário John Rockefeller, fundador da *Standard Oil Company*. A produção norte-americana chegou a três milhões de toneladas em 1863 e a dez milhões em 1874. A liderança dos EUA no setor de petróleo só foi ultrapassada na virada para o XX, com o aumento da produção na região do Cáucaso e do Mar Cáspio, dentro das fronteiras do império russo. Com a descoberta de grandes reservas fora da América do Norte, a empresa holandesa *Royal Dutch-Shell* expandiu sua atuação para o Irã e outras partes do Oriente Médio, além de México e Venezuela, no que foi seguida por outras companhias norte-americanas e européias. A utilização do petróleo como combustível para a movimentação dos automóveis e dos equipamentos de guerra (tanques, aviões e submarinos) tornou o mineral, desde então, um elemento estratégico no jogo das grandes potências e uma fonte importante de riqueza para os países produtores (NEVES, 2010: 53-55).

Do começo do século XX à década de 1950, poucas firmas petrolíferas (*Exxon, Móbil, Texaco, Socal, Royal Dutch Shell e British Petroleum*) controlavam a extração, a exportação, a comercialização e a distribuição da *commodity*. Os acordos de cooperação entre firmas e entre firmas e governos em torno de taxas de produção, cotas e *royalties* garantiram elevadas margens de lucro para os empresários e elevadas receitas para os Estados. A partir dos anos 1950 até o começo dos anos 1970, houve uma erosão do poder das grandes empresas e a emergência de companhias independentes. A competição melhorou a posição de barganha dos países exportadores em relação às companhias estrangeiras, com acordos de compartilhamento de lucros mais rentáveis e a criação da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), em 1960.¹³ Diante da inabilidade dos países produtores de encontrar

¹³ Criada em Bagdá, Iraque, a OPEP nasceu como um acordo entre países produtores responsáveis por mais de 80% das exportações mundiais: Arábia Saudita, Venezuela, Kuwait, Iraque, Irã e Catar (observador). Seu objetivo era reduzir a força das empresas multinacionais e ajustar políticas comuns visando alavancar o poder de barganha desses Estados, embora seu poder de fato fosse bastante limitado nos primeiros anos. Yergin explica que “com exceção do Irã, as reservas de petróleo do solo pertenciam, na verdade, por contrato, às companhias concessionárias, limitando dessa maneira o controle dos países. Além do mais, o mercado mundial de petróleo estava sobrecarregado pelo excedente e os países produtores eram

formas estáveis de cooperação, da decisão de converter a OPEP num cartel definidor de preços e da oportunista utilização do petróleo como arma de retaliação política dos árabes contra as potências ocidentais no Oriente Médio, os países conseguiram reverter a tendência de declínio real dos preços do petróleo que se seguia desde os anos 1960 (KARL, 51).¹⁴

Na linha da Economia Política, Karl investigou as razões que teriam conduzido a maioria dos países exportadores de petróleo a experimentar, em grau acentuado, “*o paradoxo da abundância*”. Segundo Karl, a dependência dos Estados mineradores das rendas externas não advém de uma situação natural. A importância estratégica do petróleo o torna a mais importante *commodity* comercializada, tanto em volume quanto em valor monetário, capaz de gerar transferências extraordinárias de rendas para os países exportadores.¹⁵ Nesse sentido, a existência de acordos urdidos historicamente entre governos e empresas para a maximização das receitas e dos lucros legitimou a propriedade estatal dos recursos minerais. Ou seja, ao migrarem diretamente de firmas estrangeiras para os cofres governamentais, as rendas minerais só chegaram ao setor privado depois de serem alocadas pelo Estado. Assim, os Estados mineradores de petróleo tornaram-se, necessariamente, Estados distributivistas no qual os políticos e os burocratas passaram a deter enorme poder econômico (KARL, 49).

As *commodities* podem atuar como uma variável interveniente central na modificação da estrutura de incentivos e na adoção de certos tipos de instituições. A extração de recursos para financiar a máquina pública num único setor debilita a autoridade estatal, aumenta as chances de captura do Estado por interesses privados e desvia o curso da ação governamental para um padrão irracional, fragmentado e incoerente. Ou seja, a dependência das *commodities* pode comprometer quatro componentes simbólicas da soberania estatal: (i) a autoridade de criar, implementar e reforçar as decisões coletivas; (ii) o poder de fazer valer as normas jurídicas dentro do território; (iii) o exercício eficaz da coerção sobre a população; (iv) a habilidade de controlar, alocar e empregar eficazmente os recursos em serviços públicos e em programas de desenvolvimento (KARL, 45). Isso explica as semelhanças entre os países

concorrentes e tinham de se preocupar em conservar mercados a fim de garantir seus rendimentos. Dessa forma não poderiam se dar ao luxo de isolar as companhias de que tanto dependiam para ter acesso a esses mercados” (YERGIN, p. 590).

¹⁴ Para Yergin, “a própria OPEP tornou-se um espetáculo internacional de primeira classe em meados da década de 1970. Os olhos do mundo inteiro estavam voltados para as suas reuniões, com seus dramas, pompas e comoções.” Assim, embora a organização fosse considerada um cartel, na verdade era uma espécie de “oligopólio meio desordenado” (2008: 721).

¹⁵ Os fatores que permitem aos países exportadores de petróleo multiplicar suas receitas são quatro: (i) a concentração das jazidas num número reduzido de nações; (ii) a demanda relativamente inelástica do produto em relação ao preço; (iii) o caráter monopolista e cartelizado do setor; (iv) a dificuldade de substituição energética no curto-prazo. Essas singularidades condicionam o comportamento internacional dos países produtores de petróleo (KARL, 48-49).

exportadores de petróleo no que diz respeito à capacidade estatal, às decisões políticas, aos comportamentos dos burocratas e à performance das economias.

Os Estados mineradores são especialmente propensos à expansão desmedida da jurisdição e à externalização do poder, porém mal sucedidos no aprofundamento e institucionalização da autoridade. A coincidência entre o processo de construção estatal e a dependência de *commodities* moldou o comportamento rentista dos agentes privados, a divisão institucional do setor público e as políticas de tributação, administração e repartição de recursos. Tais constrangimentos reduziram as margens de manobra da economia para fora de uma trajetória previsível e produziram um ciclo retro-alimentador de interesses que perpetuaram a rigidez das instituições. Assim, a aguda dependência em relação a um único recurso tornou os Estados extrativistas altamente vulneráveis às vicissitudes do comércio internacional de *commodities* e às instabilidades econômicas externas (KARL, 46-47).¹⁶

O fato de os petro-Estados também possuírem economias de enclave agravou a dependência dos governos em relação aos grupos estrangeiros, detentores de capitais e tecnologias indispensáveis ao desenvolvimento da atividade mineradora. A dimensão e o impacto dessas grandes firmas nas pequenas economias domésticas ajudaram a estabelecer laços com setores da elite estatal e privada. Com habilidade, elas souberam usar a influência econômica e diplomática de seus Estados de origem para pressionar os governos a lhes conceder licenças de exploração. O poder dessas empresas continuou forte mesmo depois das nacionalizações, pois elas também dispunham de controle sobre capitais e tecnologias necessários para a expansão das atividades do petróleo. A necessidade da importação de capital e de tecnologia para alavancar a indústria petrolífera também reduziu os incentivos para a produção de equipamentos no próprio país. Ou seja, o impacto positivo do petróleo se restringiu a um reduzido número de localidades onde o produto era extraído, armazenado, refinado e exportado. Considerando ainda que os oleodutos não geravam externalidades para o desenvolvimento regional e que a indústria do petróleo empregava, diretamente, no máximo 2% da força de trabalho, conclui-se que o petróleo produzia reduzidos efeitos econômicos multiplicadores (KARL, 51-53).

¹⁶ O fato de a economia basear-se na exploração de um recurso finito também impõe dilemas sobre a conveniência de extraí-los num horizonte temporal mais curto ou deixá-los armazenados no subsolo para as gerações futuras. Ou ainda sobre a eventualidade de gastar rapidamente as rendas ou poupá-las para os dias mais difíceis. Essas decisões dependem das taxas de retorno esperadas, das estimativas de esgotamento dos recursos e, principalmente, como se verá, dos constrangimentos institucionais existentes (KARL, p. 48).

Nas palavras de um estudioso do assunto, “*o petróleo coloca um pote de ouro no fim do arco-íris, mas semeia o caminho até ele com minas*” (SHAFER, 1987 *apud* KARL, 1997: 54). Tendo em vista a baixa capacidade de absorção de empregos, a qualificação técnica exigida e a capacidade de organização dos sindicatos, formou-se um mercado de trabalho altamente segmentado nas nações exportadoras de petróleo. De um lado, a aristocracia do setor trabalhista, privilegiada pelos petrodólares, se contrapôs aos modelos alternativos que ameaçavam seus benefícios. De outro, os interesses ligados à agricultura e à indústria, mais economicamente diversificados, foram cooptados com a liberação de créditos e subsídios, a criação de empregos e o estabelecimento de barreiras protetoras. Os empresários, a classe média e os trabalhadores também se aproximavam do Estado visando maximizar seus ganhos, competir entre si ou cooperar para obter mais vantagens (KARL, 55-57). Tendo isso em vista, os laços de extrema dependência entre o crescimento da economia e a exploração petrolífera apenas poderiam ser rompidos quando os grupos organizados conseguissem penetrar dentro do Estado e contrariar os grupos interessados na perpetuação do modelo rentista, reorientando a ação da burocracia para o desenvolvimento de outras atividades. Ocorre que os padrões pretéritos de gastos públicos criaram fortes relações de clientela entre o Estado e outros setores para o compartilhamento dos benefícios do petróleo, enfraquecendo possíveis alternativas. A dificuldade de construir capacidades estatais autônomas nesses países residia, portanto, na falta de incentivos para a construção de uma máquina pública insulada e para o estabelecimento de um padrão de cooperação não-rentista entre Estado e sociedade (KARL, 53-54).

Enquanto o petróleo fluía para o exterior e as rendas entravam nos tesouros nacionais, padrões econômicos e políticos distorcidos continuavam se auto-reforçando. Desse modo, o comportamento *rent-seeking* difuso penetrou e as políticas públicas tenderam a incentivar o corporativismo, a patronagem, o protecionismo, as importações baratas e os subsídios. Essas atitudes reforçaram as conexões em prol do mercado de favores que se desenvolveu à sombra da “*vaca leiteira*” do Estado (KARL, 57). Em suma, o petróleo mitigou os conflitos distributivos e polarizadores existente entre as classes, mas ao custo de uma lógica predatória que aprofundou a dependência mineral e tornou as economias ainda mais vulneráveis aos efeitos desestabilizadores dos choques externos. Enquanto as rendas cresciam, o petróleo produziu estabilidade e paz social. No entanto, quando essas rendas cessaram, os interesses conflitantes passam a desafiar os regimes, levando-os próximo ao colapso (KARL, 58).

A mudança do modelo de desenvolvimento dos petro-Estados tem se revelado uma tarefa complexa. A dificuldade maior reside em desatrelar as escolhas dos incentivos inerentes ao processo de petrolização. A incapacidade de produzir coesão burocrática impede o exercício da autonomia estatal e amplia o fosso entre uma jurisdição estatal expandida, movida a petrodólares, e uma autoridade atrofiada, incapaz de implementar políticas públicas que produzam estabilidade. A distância entre a jurisdição e a autoridade deita raízes no atraso do processo de modernização institucional (KARL, 58-59). Após o estabelecimento de Estados nacionais, em moldes europeus, na América Latina, Ásia e África, a expansão das estruturas e funções do Estado contrastou com a inexistência de capacidades, a escassez de recursos e a fraqueza das sociedades. Nessa direção, o processo de descolonização, independência e afirmação da soberania dos petro-Estados se deu através de caminhos que dispensaram a conexão entre instituições tributárias típicas do processo clássico de *state building*.¹⁷ Os Estados recém-criados foram poupados, por exemplo, do esforço árduo de definir suas fronteiras nacionais. Ao desaparecer a necessidade de penetrar na sociedade para alcançar esses objetivos essenciais, o colonialismo e a conquista estrangeira atrapalharam o seu desenvolvimento institucional (KARL, 60).

Dessa forma, os petro-Estados focaram sua capacidade de arrecadação, monitoramento e regulamentação exclusivamente no setor exportador. A sociedade também se acomodou com um padrão de gestão governamental que procurava evitar decisões domésticas impopulares concernentes à distribuição das rendas petrolíferas. Num outro plano, a força do estatismo ajudou a centralizar as decisões referentes à alocação de recursos no poder Executivo, mas obstruiu o desenvolvimento da iniciativa privada. As ideologias nacionalistas de variadas colorações, por seu turno, levaram ao ápice a demanda por bens e serviços públicos e o tamanho das máquinas públicas. Conforme o petróleo alavancava o crescimento econômico e a centralização do poder, os petro-Estados foram se tornando estruturas gigantescas, porém desprovidas de coordenação, coesão, coerência e autonomia (KARL, p. 59). Esse conjunto de constrangimentos institucionais impediu a mobilização do Estado para fora da rede de obrigações clientelísticas tradicionais, o emprego de recursos em escala nacional, a separação entre as esferas pública e privada e o desenvolvimento de mecanismos

¹⁷ Na Europa, a cobrança de impostos para financiar exércitos e a defesa contra inimigos externos era uma das causas das revoltas populares. Desses embates históricos surgiu a necessidade de construção de aparatos administrativos, judiciais, tributários e coercitivos de abrangência nacional. A combinação de “taxação com representação” possibilitou o nascimento de um sistema lógico de instituições públicas. A despolitização do funcionamento do Estado permitiu a racionalização dos processos e o progressivo insulamento da máquina pública da influência direta da sociedade. Nesse sentido, a efetividade do governo não seria mais comprometida pela sobrecarga produzida pela combinação de crescentes demandas políticas e pressões dos grupos de interesse (CHALMERS, 1977 *apud* KARL, 1997: p. 63)

de *accountability* (KARL, 61).¹⁸ A cada crise, e a cada decisão, os atores estatais eram solicitados a definir em que direção o sistema deveria operar. Consequentemente, a ausência de normas e freios à ação do Estado, muitas vezes controlado por um único indivíduo ou por um pequeno grupo de oligarcas, politizou todas as esferas decisórias. Portanto, ao se tornarem reféns das incertezas externas e das pressões domésticas, os petro-Estados selaram o seu destino à sorte do recurso energético mais estratégico do planeta (KARL, 63).

2.5. A MALDIÇÃO DO PETRÓLEO EM AÇÃO: O EFEITO-BOOM E A PETROMANIA

Apesar de países como a Venezuela, o Irã, Nigéria, a Argélia e a Indonésia terem localizações geográficas, dimensões territoriais, histórias, regimes políticos, sociedades e culturas muito diferentes, foram igualmente afetados por dois fenômenos simultâneos. De um lado, beneficiaram-se da maior transferência de riqueza já ocorrida na história mundial em tempos de paz. De outro, sofreram um processo contínuo e visível de deterioração econômica e política. As experiências desses países evidenciam um enorme grau de determinismo econômico, político e institucional, capaz de modificar os comportamentos e as preferências dos atores, afastando-os de escolhas sensatas. O padrão de dependência provoca, por exemplo, mudanças na jurisdição (grau de abrangência da intervenção na economia) e na autoridade (habilidade efetiva de ação e direcionamento da intervenção) do Estado. Em nações mais institucionalizadas e estáveis, como a Noruega, os choques do petróleo levaram a um aumento da jurisdição, mas não comprometeram a autoridade do Estado. Nas nações institucionalmente mais frágeis, como a Nigéria e o Irã, o abalo econômico e social provocado pelos ciclos de alta e baixa dos preços do petróleo conduziu a mudanças rápidas de regime e até mesmo de Estado (KARL, 14).

Chamado por Juan Pablo Pérez Afonso, político venezuelano fundador da OPEP, de “*excremento do diabo*”, o petróleo parece ter exercido, nesses países, um papel semelhante ao ouro na vida do rei Midas (ROSS, 1999; KARL, 1997: 16-17). O primeiro choque do petróleo levou ao extremo a imbricação entre esse recurso natural e as estratégias nacionais de poder

¹⁸ Assim como a personagem principal de “*Gulliver’s Travels*”, do romancista irlandês Jonathan Swift, os petro-Estados se tornaram verdadeiros gigantes cercados por milhares de interesses “lilliputianos” rentistas (KARL, 1997).

que regiam a política global. Após a derrota dos árabes na Guerra do Yom Kippur, em outubro de 1973, os países da OPEP iniciaram um embargo de fornecimento de petróleo ao Bloco Ocidental. O plano anunciado foi costurado politicamente entre os membros da organização, incluindo três passos fundamentais: (i) um corte inicial na produção; (ii) restrições progressivas de 5% ao mês; (iii) proibição das vendas para os Estados Unidos e para alguns de seus aliados (Holanda, Portugal, África do Sul, Rodésia). Entre outubro e dezembro de 1973, o petróleo árabe disponível caiu de 20,8 para 15,8 milhões de barris por dia, totalizando 5 milhões de barris a menos para o consumo mundial (YERGIN, 694-695).

TABELA 1:
PREÇO DO PETRÓLEO SAUDITA (US\$ por barril)

1970	1,30	1983	29,31
1971	1,65	1984	28,47
1972	1,90	1985	27,99
1973	2,70	1986	13,08
1974	9,76	1987	16,94
1975	10,72	1988	13,22
1976	11,51	1989	15,70
1977	12,41	1990	20,46
1978	12,70	1991	16,54
1979	17,26	1992	17,19
1980	28,67	1993	14,96
1981	32,50	1994	14,76
1982	33,47		

Fonte: Karl, 246

Levando-se em conta a apertada equação produção/consumo, o acelerado crescimento da demanda global, a redução dos estoques reguladores nos Estados Unidos e a incapacidade de outros países compensarem as perdas, o cartel petroleiro forçou a elevação dos preços a patamares jamais vistos, proporcionando a um seleto clube de nações “abençoadas” a oportunidade de dar um salto rumo ao Primeiro Mundo.¹⁹ Subitamente, houve uma inesperada

¹⁹ Os sauditas se preocuparam muito com a dimensão do choque de 1973, pois temiam que os ciclos de alta e baixa dos preços prejudicassem a estabilidade do mercado de petróleo a longo prazo. A Arábia Saudita era um país com uma população minúscula, onde o “rápido acúmulo de lucros do petróleo poderia criar tensões sociais e políticas, bem como expectativas perigosas, enfraquecendo laços que mantinham o reino unido (...) E se preocupavam com os efeitos dos preços altos na

transferência de recursos de economias desenvolvidas consumidoras para os países em desenvolvimento produtores. Os rendimentos dos países da OPEP com as exportações, somados, passaram de US\$ 23 bilhões em 1973 para US\$ 140 bilhões em 1977. A ordem internacional sofreu uma verdadeira reviravolta com o poder colossal concentrado nas mãos dos países produtores de petróleo, os novos “*senhores da economia mundial*”, “*cortejados, lisonjeados, injuriados e denunciados*” por políticos, generais, diplomatas, empresários e cidadãos comuns (YERGIN, 717). A maior parte das rendas foi canalizada diretamente para os tesouros nacionais, alimentando planos ambiciosos de desenvolvimento, autonomia, diversificação e grandeza (KARL, 1997: 3-4).

A melancolia, o medo e a incerteza se espalharam nos países desenvolvidos, pois “*o petróleo havia se tornado o sangue vital das economias industriais no mundo*”. Os grandes superávits financeiros acumulados pelos exportadores distorceram a economia mundial e expuseram a vulnerabilidade do sistema energético internacional construído após 1945. O impacto do choque nas economias dos Estados Unidos e da Europa foi nada menos do que avassalador, com cortes de abastecimento de energia e calefação, racionamento de combustíveis, escassez de produtos básicos, inflação, queda no crescimento e desemprego. (YERGIN, 696-697). Já alguns países em desenvolvimento decidiram manter a economia acelerada. O Brasil recorreu a empréstimos externos para financiar os gastos públicos e as compras de petróleo, que chegaram a representar 44% das importações (PALMA, 2003: 140). Também iniciou a prospecção de petróleo em grande escala na plataforma continental e buscou alternativas para reduzir a dependência desse recurso na sua matriz energética, com grandes investimentos em hidroeletricidade, energia nuclear e bicombustíveis. Em uma entrevista concedida a um jornal venezuelano, em 1974, Celso Furtado argumentou:

Não existe propriamente uma crise energética, isso é uma coisa inventada pelos grandes países que se dedicaram muito tempo a usar recursos não renováveis de outros, a preços ínfimos, e que agora estão enfrentando a realidade nova de que esses preços, que antes eram preços políticos ditados por eles, são o resultado de uma confrontação de duas vontades políticas autônomas (FURTADO, 174).

estabilidade política do mundo industrializado e em desenvolvimento, porque essa instabilidade poderia, no decorrer do tempo, vir a ameaçá-los” (YERGIN, 723).

Entretanto, ao invés de adquirirem controle sobre o seu próprio destino, os países produtores de petróleo se viram confrontados com uma realidade decepcionante. Desorientados quanto ao destino a ser dado aos imensos recursos de que dispunham após os dois *booms* do petróleo, os Estados se revelaram incapazes de perseguir caminhos prudentes e sustentáveis. A maior parte dos recursos foi consumida, mal investida ou desperdiçada; os problemas econômicos foram exacerbados; a administração pública se desorganizou e a instabilidade política se agravou em diversos países. Dessa forma, o Irã, a Argélia, a Nigéria, o México, a Indonésia, o Equador e a Venezuela tiveram seus respectivos Estados, regimes e governos abalados. No Irã, uma revolução derrubou a monarquia e instaurou um regime islâmico radical no poder. A Argélia esteve à beira de uma guerra civil ao longo da década de 1990. A Nigéria se tornou um Estado crescentemente tomado por interesses predatórios e não conseguiu institucionalizar nenhum regime. A Indonésia conseguiu frear um pouco o efeito-*boom* na economia, mas afundou-se na corrupção. E, após a primeira alta do petróleo, os venezuelanos se encantaram com a oportunidade de construir uma “*Gran Venezuela*”. Porém, uma década depois do lançamento do projeto de grandeza, o país sofreu uma das maiores contrações econômicas já registradas no mundo em desenvolvimento (KARL, 1997: 4).

A crença na necessidade de semear as riquezas antes do seu exaurimento, o tamanho dos territórios e das respectivas populações foram determinantes na decisão dos governos desses países de acelerar o crescimento da economia após os *booms*, inclusive com dívidas contraídas no exterior, seguindo a tendência de outros países latino-americanos, como o Brasil e o México (KARL, 1997: 10-13; 17-19). No momento posterior aos dois choques do petróleo, o súbito aumento dos recursos disponíveis nos cofres públicos dos petro-Estados gerou enormes pressões sobre o governo, cuja reação foi tentar contornar *trade-offs* através da expansão do gasto público. Entre 1973 e 1974, a Nigéria elevou os gastos públicos, em termos reais, em 32,2%; o Irã, em 58,3%; e a Venezuela, em incríveis 74,5%. A decisão deliberada de gastar rapidamente os recursos ampliou o escopo de intervenção em setores industriais, comerciais e financeiros. O efeito multiplicador do gasto acelerou o investimento privado, reduziu o desemprego, elevou os salários, fez explodir o consumo e melhorou o acesso aos serviços públicos. No Golfo Pérsico, diversos países universalizaram os serviços de saúde e educação, sem custos para a população. Outros investiram na distribuição de subsídios à indústria e à habitação. No Irã, Nigéria e Venezuela, a taxa de investimento total em proporção ao PIB chegou a dobrar no período pós-*boom*. O setor não-petrolífero cresceu 12%

ao ano, entre 1974 e 1976, enquanto o consumo das famílias cresceu acima de 7% ao ano no período 1970-79 (KARL, 23-26).

Beneficiados pelas imensas receitas transferidas para seus cofres, maior do que a soma de tudo o que se arrecadou nas décadas anteriores do século XX, os petro-Estados incorreram em erros semelhantes. O superaquecimento econômico gerado pela explosão da demanda agregada fez com que os gastos crescessem além das receitas, criando déficits orçamentários e no balanço de pagamentos, encobertos parcialmente por empréstimos e pelos recursos extras do segundo choque do petróleo. Entre 1974 e 1978, os países exportadores de petróleo supracitados passaram de um superávit em conta corrente de US\$ 24 bilhões para um déficit de US\$ 14 bilhões. As importações cresceram 67% ao ano, entre 1974 e 1975, continuando a se expandir num ritmo anual de 16%, entre 1976 e 1978, encorajadas pela apreciação das taxas de câmbio. Além disso, essas nações tiveram uma escalada surpreendente de suas dívidas externas. O passivo externo saltou de US\$ 19,5 bilhões, antes do primeiro choque, para quase US\$ 100 bilhões, em 1980, alcançando US\$ 275 bilhões em 1994. A Nigéria e a Venezuela, por exemplo, aumentaram seu endividamento, entre 1976 e 1982, ao ritmo de 45% ao ano (KARL, 27-28).

TABELA 2:
EXPORTAÇÕES DE PETRÓLEO COMO PERCENTUAL
DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS, 1960-1987

	1960	1965	1977	1982	1987
1. VENEZUELA	74	97	97	97	91
2. IRÃ	88	87	99	n.a.	n.a.
3. NIGÉRIA	8	32	93	96	91
4. ARGÉLIA	12	58	97	99	98
5. INDONÉSIA	33	33	71	85	54
6. NORUEGA	22	21	32	60	51

Fonte, Karl, 198

Na Venezuela, os limites da expansão do Estado ficaram claros diante da incapacidade de alocar eficazmente investimentos em grande escala para diversificar a base econômica. Uma grande parte dos projetos de investimento industrial foi adiada, paralisada ou simplesmente abandonada, revelando fiascos e grandes “*elefantes brancos*”. As pressões inflacionárias foram agravadas por diversos fatores. No lado dos custos, houve congestionamento da infraestrutura, declínio da eficiência dos serviços públicos e atraso na

entrega de bens importados. Diante do problema da inflação, os governos tentaram congelar preços, o que desorganizou cadeias produtivas e agravou a dependência de importados. A inflação também forçou um aumento nos gastos com subsídios para firmas ineficientes e consumidores pobres, despesas difíceis de cortar nos tempos difíceis (KARL, 28-29). Diante das evidências inequívocas de agravamento da dependência petrolífera, muitos governos tentaram perseguir medidas de austeridade ainda nos anos 1970, mas as abandonaram em razão do alívio proporcionado pelo segundo *boom* de 1979-80.

Essa segunda crise de abastecimento começou com a interrupção das exportações de petróleo no Irã, o segundo maior produtor do mundo, após a Revolução Islâmica de 1979, sendo agravada com o início da Guerra Irã-Iraque, a partir de 1980. Além desses dois eventos políticos, outros fatores também ajudam a explicar essa brusca elevação nos preços: (i) o crescimento da demanda mundial após a recuperação das economias desenvolvidas; (ii) a maior competição entre as empresas por novas fontes de suprimentos; (iii) a incapacidade do sistema internacional de segurança energética de gerar cooperação entre os países consumidores; (iv) a nova oportunidade de os países da OPEP manipularem os estoques para obterem rendas extraordinárias; (v) o pessimismo e a incerteza quanto ao futuro dos preços do petróleo, provocando uma acumulação desesperada de estoques e a elevação da demanda acima das necessidades de consumo reais (YERGIN, 775-776).

Nesse sentido, os *booms* não conseguiram direcionar as economias petroleiras para padrões de desenvolvimento sustentáveis. Diante da tradicional liderança estatal do processo de desenvolvimento e da ameaça de escassez futura do petróleo, os Estados acabaram embarcando em projetos industriais de alto custo e grande escala. Essa ânsia em empregar as riquezas em grandes projetos se deu em consonância com um relaxamento das preocupações com eficiência, disciplina fiscal e planejamento. Assim, setor público e iniciativa privada não acompanharam a entrada de petrodólares com investimentos suficientes para suprir a demanda de bens e serviços, o que acelerou o processo inflacionário (SARAFY, 1980 e LEWIS, 1982 *apud* KARL, 1997: 64-65). No plano político, os *booms* exacerbaram as ambições dos diversos atores numa escala jamais vista, forçando uma competição predatória entre as demandas de consumo, diversificação econômica, equidade social, autonomia e prestígio internacional. E, como os ganhos se concentraram majoritariamente nos setores mais privilegiados, especialmente na burocracia inchada, os empresários protegidos e a aristocracia trabalhista, houve imensa concentração de renda (KARL, 65).

Assim, o que ocorreu na economia também se reproduziu no Estado, pois nem sempre existiam capacidades e recursos suficientes para conciliar os desejos de todos os setores, o que pode causar conflitos redistributivos. Diante do temor da instabilidade político-social, os governos dos petro-Estados tenderam a gastar mais, a concentrar mais poderes e a expandir sua jurisdição além dos limites. A concentração de recursos e poderes desequilibrou a relação entre o Executivo, o Legislativo e os governos subnacionais, desarticulando a cadeia de comando entre as agências estatais. Dessa forma, os aumentos de despesas, o déficit público e endividamento desorganizam a gestão macroeconômica e empurram a resolução dos problemas para o futuro (KARL, 65-66). Contudo, a redução dos preços do petróleo²⁰ na primeira metade dos anos 1980 impulsionou os efeitos acumulados de uma década de desorganização econômica²¹, deixando um rastro ruinoso: inflação alta, endividamento fora de controle, fuga de capitais, crescimento negativo do PIB, renda *per capita* declinante e queda da produção agrícola e manufatureira. A dolorosa mudança de uma mentalidade de possibilidades infinitas para um ambiente de estagnação abalou profundamente as estruturas sociais e políticas desses países (KARL, 30-32).

TABELA 3:

BONANÇA FISCAL E INSTABILIDADE POLÍTICA (1974-1976)

PAÍS	Rendas extraordinárias como % do PIB não-minerador (Ranking)	Rendas extraordinárias <i>per capita</i>	Ranking baseado na instabilidade política
IRÃ	36,7 (1)	2.057 (1)	1
ARGÉLIA	27,1 (2)	353 (5)	2
NIGÉRIA	22,8 (3)	437 (4)	3
INDONÉSIA	15,9 (4)	146 (6)	4
VENEZUELA	10,8 (5)	1918 (2)	5
NORUEGA	5,5(6)	700 (3)	6

Fonte: Karl, 194

²⁰ A acomodação dos preços internacionais do petróleo nos anos 1980 foi fruto da consignação de diversos fatores: (i) medidas de economia e racionalização do consumo nos países desenvolvidos; (ii) diversificação do aproveitamento de outras fontes energéticas (carvão mineral, energia nuclear, gás natural); (iii) a ampliação da oferta de petróleo com o surgimento de novos países exportadores (México, Noruega e Grã Bretanha); iv) a prolongada recessão dos países desenvolvidos e em desenvolvimento (KARL, 31).

²¹ Na Venezuela, as receitas do petróleo caíram 64, % entre 1980-86; na Indonésia, houve queda de 76,1%. A relação dívida externa/PIB da Venezuela, no mesmo período, alcançou 65,3% do PIB; o endividamento da Nigéria alcançou 112,8%. No conjunto, o PIB desses três países recuou entre 20% e 50% no período considerado (KARL, 31-32).

Ao tecer críticas a “*The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*”, de Terry Lynn Karl, Ross argumenta que a teoria construída pela cientista norte-americana não é fácil de ser testada e comprovada.²² Ross questiona se seria um resultado “*desapontador*” a Venezuela ter permanecido como uma democracia estável na América Latina durante quarenta anos, ao passo que outros regimes de países não-petrolíferos do continente sucumbiram ao autoritarismo. Não é igualmente um resultado ruim, segundo Ross, o país ter apresentado, comparativamente, um dos melhores índices de desenvolvimento humano da região no último quartel do século XX (ROSS, 317-318). No entanto, a crítica do autor à tese de Karl não menciona os efeitos disruptivos provocados pelo adiamento do ajuste estrutural da economia venezuelana ao longo de mais de uma década, levando à implosão do pactualismo bipartidário sustentado pelas abundantes rendas do petróleo. Dessa mesma forma, Ross desconsidera o declínio acentuado dos padrões de vida venezuelanos após a dissipação dos efeitos do primeiro e do segundo choques do petróleo.

2.6. CONCLUSÃO

Em suma, fatores históricos, políticos, econômicos e institucionais se inter-relacionam para explicar as escolhas e as trajetórias de desenvolvimento dos países que se especializaram na extração e comercialização do recurso energético não-renovável mais estratégico da sociedade moderna, o ouro negro. Tal como a Espanha se beneficiou dos *booms* do ouro e da prata e depois se tornou um país pobre e atrasado, a riqueza fácil dos países em desenvolvimento exportadores de petróleo os colocou numa trajetória problemática de dependência extrema. Quanto mais recursos disponíveis nos erários nacionais, maior a tentação dos políticos e burocratas de gastá-los rapidamente, tomar empréstimos externos, expandir a jurisdição estatal e suprir históricas deficiências institucionais apenas com dinheiro. Em linhas gerais, o trabalho de Karl explica a dinâmica social, econômica e política que aprisiona os países exportadores de petróleo no chamado “*paradoxo da riqueza*”. Sua abordagem permite esclarecer como as decisões são tomadas diante de um conjunto de

²² Um dos problemas principais da obra, segundo Ross, é a imprecisa indefinição de conceitos-chave como “resultados políticos e econômicos desapontadores”, “declínio econômico”, “desestabilização de regime”, “formulação de políticas econômicas arbitrárias, irracionais e voláteis”. A indefinição desses conceitos impede que se façam comparações mais aprofundadas entre as respostas de cada país aos *booms* do petróleo (ROSS, 317-318).

instituições historicamente construídas, moldando um padrão comportamental que se estende ao conjunto dos países analisados e que explica os resultados semelhantes alcançados.

Os *booms* criam um ambiente psicossocial que gera pressões irresistíveis para a remoção de freios às demandas por maiores gastos, empregos, subsídios, proteções e investimentos, que Karl denomina “*Petromania*”. Nessa linha, a estabilidade política dos petro-Estados é garantida enquanto houver a contínua expansão do modelo. O maior dilema e a grande ironia dos petro-Estados, segundo a autora, é que a imensa, inesperada e irresistível bonança trazida pelos *booms* do petróleo prepara o terreno da futura desestruturação econômica e política, o que não favorece o avanço institucional. Assim como o ouro e a prata conduziram o subdesenvolvido Estado espanhol da glória imperial à ruína, a combinação de petróleo com instituições débeis tornou esses países subitamente enriquecidos ainda mais instáveis, pobres e dependentes (KARL, 66-67). Karl argumenta que os principais problemas advindos da interação do petróleo com o ambiente econômico e político dos petro-Estados requerem uma adequada capacidade de gestão macroeconômica e de cooperação internacional. A partir dessa análise geral, os capítulos seguintes utilizam o institucionalismo histórico e os esquemas analíticos de Karl para analisar a relação da Venezuela com o petróleo em três momentos distintos: (i) do começo da exploração até a década de 1970; (ii) do primeiro choque do petróleo (1973) à queda do sistema bipartidário (1998); (iii) durante a Era Chávez (1999-2011).

CAPÍTULO III: A TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO E A CONSTRUÇÃO DO PETRO-ESTADO NA VENEZUELA

O Capítulo III explora a dinâmica das relações entre o petro-Estado, a economia dependente e a sociedade rentista na Venezuela sob a ótica do institucionalismo histórico. Optou-se por privilegiar a questão dos problemas trazidos pela hipertrofia do setor petrolífero na vida econômica e política do país, mostrando os “*custos da degradação e falência das instituições públicas*” (GALL, 2006: 3) oriundos do “*paradoxo da abundância*” (KARL, 1997): um enorme volume de riquezas concentrado nas mãos de um Estado dividido e enfraquecido, uma economia pouco diversificada e uma sociedade rentista. O foco é a relação entre a instabilidade política, a baixa produtividade econômica e a falta de capacidades estatais abrangentes num país até poucas décadas estável e próspero, visto como modelo de democracia e desenvolvimento (NEVES, 102).

3.1 A VENEZUELA ANTES DO PETRÓLEO

Os primeiros três séculos da história venezuelana constituem um capítulo secundário da América Hispânica. A porção da América do Sul situada entre o Mar das Caraíbas e o prolongamento setentrional da Cordilheira dos Andes foi descoberta por Cristovão Colombo em 1498, em sua terceira viagem ao Novo Mundo. A denominação teria sido dada por Américo Vespúcio, em referência à semelhança das palafitas dos índios do Lago de Maracaibo com as construções da cidade de Veneza. Dada a ausência de importantes riquezas naturais para oferecer aos mercados emergentes da Europa, a localização distante das importantes rotas de comunicação com as regiões mineradoras de ouro e prata, a Venezuela era um território marginalizado até o começo do século XIX (NEVES, 2010: 31-32).²³ A agricultura e a criação de gado foram atividades econômicas importantes, com utilização de grandes latifúndios e mão de obra escrava. No século XVIII, a Venezuela foi incorporada ao Vice-Reino de Nova Granada, sediado em Santa Fé de Bogotá. Seguiram-se à mudança

²³ Na região litorânea inexistiam minerais exploráveis próximos à superfície, apenas indícios de um líquido negro e viscoso, usado por alguns espanhóis para calefação, chamado pelos nativos de “*excremento do diabo*” (KARL, 1997).

administrativa a criação de duas universidades e de uma companhia de comércio para explorar a venda do principal produto de exportação, o cacau (NEVES, 2010: 53).

Diante da frágil estrutura econômica, social e administrativa, a Venezuela foi desmembrada de Nova Granada e transformada, em 1777, numa Capitania-Geral, com Audiência em Caracas (NEVES, 2010: 33). A dominação espanhola já apresentava, contudo, sinais de esclerose na sua capacidade de administração das colônias americanas, o que se refletia na insatisfação das elites locais. Nesse sentido, a invasão da Espanha pelos exércitos de Napoleão Bonaparte e a deposição do monarca Fernando VII foram aproveitadas pela elite *criolla* de Caracas para alijar os espanhóis do poder, substituindo-os por uma Junta governativa. Em 1811, a independência foi oficialmente proclamada, seguida da convocação de um congresso constituinte. Ainda assim, a Venezuela foi arrastada para uma desgastante guerra de independência que durou até 1830. Esse período crítico moldou profundamente a cultura e as instituições políticas venezuelanas, pois a liderança do processo de emancipação coube a homens da elite local que simpatizavam com as idéias liberais, mas que cultivavam, em grande medida, as soluções armadas (GALL, 2006a: 6).

O sistema administrativo previamente existente foi afetado pela desordem gerada pela guerra de independência. A expressão simbólica do caos político-administrativo foi o caudilhismo, o predomínio de regras, comportamentos e arranjos políticos baseados na força de milícias organizadas por líderes locais, os caudilhos (KARL, 1997: 74). A economia venezuelana também foi arruinada e a população foi reduzida a um quarto da que havia anteriormente. Em 1819, um desses caudilhos, Simon Bolívar, membro da elite *criolla* de Caracas, conquistou Santa Fé de Bogotá e unificou os exércitos da Venezuela e de Nova Granada sob seu comando, proclamando a república da Grã-Colômbia, à qual também se juntou o Equador. Contrariamente ao que ocorreu nos seus três primeiros séculos, a liderança centralizadora de Bolívar situou a Venezuela, pela primeira vez, no centro da América Hispânica (GALL, 2006a: 5-6).²⁴

²⁴ No Congresso do Panamá (1826), Bolívar buscou atrair as jovens nações do continente para um projeto ambicioso: a formação de uma grande confederação pan-americana que resistisse às intervenções estrangeiras e unificasse a América Hispânica num só país. Bolívar deu suporte militar às independências do Peru (1824) e da Bolívia (1825), mas não logrou incorporar esses dois novos países à Grã-Colômbia. Na realidade, a proposta do líder venezuelano carecia de realismo, pois os Estados recém emancipados estavam economicamente arruinados, socialmente empobrecidos e fracos até mesmo para impor a ordem no próprio território. Ademais, os sistemas de transporte e comunicações eram extremamente subdesenvolvidos, dificultando o esforço de centralização do poder. A Grã-Colômbia constituía, nesse sentido, uma ficção política, nada além de um agrupamento de regiões econômica e socialmente desiguais e desintegradas, com um litoral urbanizado e um vasto interior despovoado.

As constantes ausências de Bolívar da presidência para liderar os exércitos de libertação fizeram com que o poder de fato fosse exercido pelo general José Antonio Páez, um dos próceres da independência.²⁵ Em 1829, a saída da Venezuela da Grã-Colômbia condenou ao fracasso o sonho bolivariano. A ausência de instituições políticas centralizadas tornou as inconciliáveis rivalidades entre as elites locais um forte elemento de desagregação, levando à separação definitiva dos territórios nacionais da Venezuela, Colômbia e Equador (MOREIRA *et alli*, 2010: 48; Neves, 2010: 34). Traço da cultura política desde o período colonial, o caudilhismo foi reforçado nessa conjuntura crítica da história venezuelana. Enquanto no Brasil, na Argentina e no Chile a autoridade do Estado conseguiu se institucionalizar, na Venezuela a elite política civil mais ilustrada da época colonial virtualmente desapareceu após a independência, deixando o país entregue aos caudilhos. Em meio à anarquia e à violência generalizadas, o mecanismo quase exclusivo de seleção das lideranças políticas não eram as eleições, mas a guerra. Sendo assim, o personalismo, a concentração de poderes e as alianças entre facções locais (soldados, senhores de terra, líderes regionais) visavam suprir a ausência de um aparato político-administrativo centralizado e alcançar alguma estabilidade sobre o território (KARL, 1997: 75).

3.2. A CENTRALIZAÇÃO TARDIA DO ESTADO NACIONAL

Após separação das repúblicas irmãs e a entrada em vigor da primeira constituição (1830), o general Páez controlou o país até a década de 1860. Assim como em outras ex-colônias, o período pós-independência na Venezuela foi marcado pelas lutas pelo controle do rudimentar e fragmentado aparelho estatal herdado da Coroa Espanhola. Esses conflitos entre facções regionais não representavam lutas entre ideologias ou projetos de país, mas disputas provincianas pelo controle das incipientes rendas tributárias proporcionadas pelas poucas atividades econômicas que conseguiram prosperar em meio à violência política. Nesse sentido, as lavouras de cacau e de café ajudaram a impulsionar a reconstrução da economia do país após as convulsões do começo do século XIX (NEVES, 35). Entre as décadas de 1830 e 1860, a questão fundamental que se colocou foi a definição do tipo de organização política

²⁵ Numa de suas últimas manifestações políticas, Simon Bolívar escreveu: “a América é ingovernável, para nós. Aqueles que servem a uma revolução aram o mar [...]. Este país vai inevitavelmente cair nas mãos de massas ingovernáveis e depois, quase imperceptivelmente, passar para as mãos de pequenos tiranos de todas as raças e cores” (Gall, 18).

que iria prevalecer: o centralismo ou o federalismo regionalista (MOREIRA *et alli*, 2010: 34). Em 1870, após a promulgação de uma segunda constituição e a deflagração de outra guerra civil, a facção liberal conseguiu se impor perante a conservadora, com a vitória do grupo do general Antonio Guzmán Blanco. Conhecido como “*autocrata civilizador*”, Guzmán Blanco (1870-1888) avançou na consolidação do poder estatal e tomou medidas na direção da inserção do país no capitalismo internacional.

Nesse sentido, o começo da centralização estatal efetiva na Venezuela se deu durante a transição do século XIX para o século XX. Ela não foi obra de uma classe social coesa ou de uma elite burocrática autônoma, mas resultado da ação do grupo regional mais militarmente poderoso, composto por autocratas do estado de Táchira, importante produtor de café da região andina. Os conflitos que se seguiram ao controle de Caracas por essa facção se fizeram ao custo do aprofundamento da desorganização econômico-financeira, do recrudescimento da crise política e do comprometimento da soberania nacional (NEVES, 112). Entre 1899 e 1908, o poder foi exercido pelo general Cipriano Castro, que iniciou a modernização profissional do exército, com a criação da Academia Militar (1904), destinada à formação unificada de oficiais. Seu governo teve características centralistas e autoritárias, foi marcado por revoltas e deixou o país numa situação fiscal caótica (NEVES, p. 40). As potências européias assumiram a defesa de seus banqueiros e ameaçaram a Venezuela com a aplicação de represálias. Entre 1902 e 1903, Inglaterra, Alemanha e Itália promoveram o bloqueio dos principais portos venezuelanos com navios de guerra, estrangulando as comunicações, os transportes e o comércio exterior. A controvérsia só foi resolvida após a invocação de um tribunal internacional, que decidiu pelo pagamento de compensações financeiras e o sequestro de parte das rendas aduaneiras do país, em troca do fim do bloqueio.

No plano interno, o episódio desprestigiou Castro perante os militares. Percebendo que os Estados Unidos não tolerariam governos que não fossem capazes de preservar a ordem interna e as finanças saneadas na sua área preferencial de influência geoestratégica, Juan Vicente Gómez, um militar do grupo de Táchira alinhado aos Estados Unidos, desferiu um golpe de Estado e assumiu o controle do país em 1908. O general Gómez lançou-se ao objetivo principal que orientaria seus vinte e sete anos de governo: a construção de uma ditadura personalista. O poder militar se tornou a viga-mestra de sustentação do Estado, com a modernização das forças armadas para dar suporte à repressão política e a criação de uma burocracia apadrinhada e servil. O “*tirano dos Andes*” também desenvolveu um bom relacionamento com as grandes potências e com os investidores internacionais. Em

contrapartida, Estados Unidos, Inglaterra e outros países trataram a ditadura venezuelana com benevolência, mesmo diante da transformação do país num feudo familiar (MOREIRA *et alli*, 2010: 159).

Diante do cenário político “pacificado”, as gigantescas reservas petrolíferas do entorno do lago de Maracaibo começaram a ser comercialmente exploradas, em grande escala, entre 1910 e 1920.²⁶ A empresa *Royal Dutch Shell* já havia iniciado uma pequena produção na região em 1913. Após a Primeira Guerra Mundial, outras companhias direcionariam seus investimentos para os promissores campos da Venezuela, em parte graças aos transtornos políticos decorrentes da Revolução deflagrada no México.²⁷ A descoberta de uma imensa fonte de riquezas num país agrícola, pouco povoado, empobrecido e com uma tradição autoritária teve um enorme impacto na sua trajetória (PIETRI, 1992 *apud* SALAMANCA, 1997: 221). Ao negociar os termos de entrada e a outorga das primeiras concessões de petróleo para essas empresas, o presidente Gómez fortaleceu o papel do Ministério das Finanças e concentrou poderes absolutos sobre as rendas estatais. O esquema de partilha inicial garantia ao governo 10% do faturamento anual, menos de 1% das receitas tributárias nacionais (NEVES, 55). Insatisfeito com os seus termos, o presidente pressionou os executivos das empresas e os governos dos países-sede a melhorar os termos de distribuição dos lucros.

Em 1922, representantes de companhias norte-americanas propuseram um código para regular as concessões e para assegurar maior previsibilidade administrativa e fiscal às perfurações futuras. Conhecido como “Lei do Petróleo”, esse instrumento jurídico instituiu baixos impostos e *royalties*, isenções de tarifas de importação, redução das limitações para a atuação das empresas e outras vantagens adicionais que incentivaram o aumento dos investimentos no setor. No mesmo ano, a empresa Shell descobriu um imenso poço de petróleo na bacia do Maracaibo, cujo fluxo diário ultrapassava 100 mil barris por dia, evento determinante para os novos investimentos. Em consequência, a Venezuela viveu um verdadeiro *boom* econômico na década de 1920. A produção anual de petróleo saltou de 1,4 milhões de barris em 1921 para 137 milhões em 1929. Em 1932, o país já era a maior fonte de suprimentos da Grã-Bretanha, à frente da Pérsia e dos Estados Unidos (YERGIN, 2009: 264).

²⁶ Segundo Neves (p. 53), ainda no século XIX foram realizadas as primeiras concessões de exploração de petróleo nas regiões de Zulia (1865), Monagas e Sucre (1966).

²⁷ Mais de cem companhias se instalaram na Venezuela nas décadas seguintes: i) *Royal Dutch-Shell* (*Caribbean Petroleum*, *Venezuela Oil Concessions*, *Colon Development*, *British Controlled Oil Fields*, *North Venezuelan Petroleum*); ii) *Standard Oil* (*Creole Petroleum Corporation*); iii) *Grupo Gulf* (*Venezuelan Gulf Oil*) (NEVES, p. 56).

Inaugurou-se uma era de prosperidade sem precedentes, permitindo ao governo quitar as dívidas interna e externa, enriquecer empresários e satisfazer os anseios de uma burocracia cada vez mais numerosa e de uma classe operária emergente. Além disso, graças aos recursos financeiros, interrompeu-se a “*velha dispersão política, demográfica e econômica*” dos tempos coloniais, com o desbaratamento da influência dos caudilhos regionais (NEVES, 2006a: 43).

Iniciou-se, dessa forma, um processo de transformação estrutural da economia e da sociedade venezuelanas. Favorecidos pela combinação do centralismo autoritário com ideologias que legitimavam a expansão da jurisdição estatal, os interesses ligados ao petróleo não encontraram obstáculos para se reproduzir (GALL, 2006.1: 8).²⁸ As rendas a que o Estado tinha direito aumentaram, entre 1920 e 1929, a uma taxa anual de 14,9%. O presidente da República aproveitou os tempos de bonança para distribuir benesses aos familiares. Além de cargos de ministros, congressistas, embaixadores e altos funcionários públicos, Gómez repartiu dezenas de concessões de petróleo aos seus favoritos, amealhando, apenas em comissões, uma fortuna incalculável (NEVES, 42; Gall, 2006.1: 8-10). Segundo Karl, o aparato administrativo subdesenvolvido, o clientelismo enraizado e a ausência de forças domésticas capazes de impor demandas coerentes ao Estado foram legados institucionais que facilitaram a corrupção nas altas esferas, sem a resistência de burocracias, agências ou sistemas judiciais autônomos (1997: 76-77). Ao preferir lidar com um Estado centralizado e autoritário, ao invés de negociar diretamente com proprietários de terra poderosos, as companhias estrangeiras pretendiam garantir acesso, em condições privilegiadas, às riquezas de um país estrategicamente posicionado, alinhado com a principal potência hemisférica. Enquanto isso, o Executivo central foi reforçado através de uma aliança oligárquica entre o presidente e o capital internacional (KARL, 1997: 78-79; GALL, 2006.1: 8).

Com a mudança do eixo dinâmico da economia, a petrolização levou ao rápido declínio da agricultura. Considerando-se que na década de 1920 o campo era responsável pela geração de mais de um terço das riquezas venezuelanas, nos quarenta anos seguintes a participação do setor baixou para um décimo, a menor da América Latina (KARL, 80-81). A crise de 1929, a disponibilidade de rendas para financiar as importações e a apreciação da moeda nacional levaram à estagnação dos setores cafeeiros e cacaeiros, golpeando o poder das elites agrárias tradicionais. Na tentativa de socorrê-los, o governo criou um banco de

²⁸ O crescimento da economia petroleira se fez presente na composição das exportações. Em 1920, o petróleo representava apenas 1,9% delas; em 1925, cresceu para 41,6%; em 1935, já representava 91,2% das vendas externas (KARL, 79-80).

fomento que injetou recursos para subsidiar essas atividades. Porém, ao fazê-lo, obliterou as chances de sobrevivência de uma classe social autônoma que poderia se contrapor aos interesses petroleiros. O declínio das taxas de retorno dos investimentos rurais levou muitos proprietários a vender ou abandonar suas terras, convertendo-se numa burguesia urbana e rentista (KARL, 81-82).

A par do crescimento das exportações minerais e da decadência da agricultura, outras mudanças também se processaram. A emergência de uma classe média e de um operariado ligado ao setor petroleiro fez com que o mercado interno crescesse a taxas elevadas. O comércio assumiu o posto de principal atividade não-petroleira. A acelerada urbanização foi outra das transformações estruturais, aumentando a circulação de moeda via distribuição de subsídios e salários. Assim, as classes sociais urbanas não-produtivas se tornaram uma força política com enorme poder de vocalizar demandas a favor de um Estado mais intervencionista. Em outras palavras, *“El Estado sustituyó, literalmente, a la nación. Podría decirse, paradójicamente, que em Venezuela el Estado no vivía de la nación sino que la nación llegó a vivir del Estado”* (PIETRI, 1992 *apud* SALAMANCA, 1997: 121).

3.3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PETRO-ESTADO

Um fato relevante para o processo de transformação política da Venezuela, no bojo do processo de petrolização da economia, foi o surgimento de uma elite intelectual nos bancos da Universidade Central de Caracas. Conhecido como “geração de 1928”, esse grupo de jovens foi protagonista de uma grande rebelião estudantil, duramente reprimida pela ditadura *gomezista*. Seus sobreviventes, no entanto, vieram a constituir um núcleo de políticos reformistas, liberais e socialistas que chegaram gradualmente ao poder após a morte de Gómez, em 1935 (YERGIN, 2009: 488). Gómez foi sucedido pelos generais López Contreras (1935-45) e Medina Angarita (1941-1945), também pertencentes ao grupo de Táchira. Mantidas sob controle via cooptação e repressão, as demandas sociais explodiram após o desaparecimento da figura do ditador: houve uma grande greve de operários, surgiram agremiações políticas nacionalistas e o governo aprovou a primeira lei de direitos trabalhistas da história do país (KARL, 83). Além disso, a Constituição de 1936 mudou a face do Estado venezuelano, incorporando as demandas da classe média, dos operários e da burocracia. Haja

vista o enriquecimento sem precedentes do país e o aumento dos descontentamentos sociais, a extração de mais rendas do setor petrolífero foi encarada como algo perfeitamente aceitável. Nessa linha, formou-se um grande consenso nacional entre os atores emergentes para institucionalizar a extração, a administração, a transferência e a distribuição dessas rendas extraordinárias como o núcleo da capacidade do Estado venezuelano.

Na expressão cunhada por Arturo Usler Pietri, um intelectual venezuelano cujas idéias tiveram muita influência nessa época, era preciso “*semear o petróleo*”, convertendo as riquezas minerais em projetos industriais, segurança social e desenvolvimento de longo prazo.²⁹ Nesse sentido, o governo passou a assumir novas tarefas econômicas e sociais nas áreas de saúde, educação, bem-estar, infraestrutura e fomento. A criação do Banco Industrial da Venezuela (1937) e do Plano Trienal (1938-1941) foram iniciativas no sentido de expandir a jurisdição estatal sobre a economia (KARL, 84-85; NEVES, 109). No plano doméstico, os setores ligados ao comércio e às finanças foram persuadidos a apoiar a expansão da jurisdição estatal. Essa conversão foi permeada pela introdução do ideário macroeconômico keynesiano e pela queda drástica das exportações durante a Segunda Guerra Mundial, impulsionando a idéia de que somente um Estado intervencionista era capaz de diversificar a base econômica e proteger o país contra as crises externas. Os déficits públicos acumulados durante a guerra agravaram essa percepção, aprofundando a recessão, a escassez de bens, a insatisfação popular e a instabilidade política (KARL, pp. 83-84).

O principal obstáculo a ser enfrentado eram as empresas estrangeiras de petróleo. Para essas companhias, mudanças contratuais poderiam prejudicar os investimentos realizados e reduzir seu controle sobre as jazidas. Confrontadas com a perspectiva da multiplicação de agitações sociais, elas acabaram aquiescendo em relação à sobretaxação, considerando-a um preço a pagar frente à proteção dos interesses de longo prazo. Ao cancelar a revisão dos novos acordos contratuais, o objetivo do governo norte-americano era evitar que se repetisse na Venezuela o que ocorreu, em 1937, no México: a nacionalização dos hidrocarbonetos. Para os EUA, estava em jogo o acesso seguro a uma grande fonte de suprimentos energéticos (NEVES, 2010: 56; YERGIN, 2009: 488-489; KARL, 1997: 83-84).³⁰ Assim, pela primeira

²⁹ “Originalmente, ‘semear o petróleo’ significava um programa de desenvolvimento agrícola. Mas, nas tumultuosas décadas da urbanização acelerada da Venezuela, a expressão acabou por designar a diversificação em relação à dependência econômica total do petróleo, o produto que, sozinho, gerou quase todo o dinheiro depositado no Banco Central venezuelano desde que a produção petrolífera em grande escala começou, em 1922” (GALL, p. 11).

³⁰ Em 1939, a Venezuela e os EUA estabeleceram um acordo comercial. Os EUA comprariam o petróleo venezuelano e, em troca, a Venezuela iria retirar os entraves às exportações industriais norte-americanas, entendimento semelhante ao acordo *Rocca-Runciman* que a Argentina celebrou com a Inglaterra, em 1933 (MEDEIROS, 141).

vez na história da Venezuela, o governo confrontou diretamente os interesses dessas empresas, impondo-lhes um esquema de partilha que garantia aos cofres públicos uma fonte de renda capaz de solucionar o problema dos persistentes déficits públicos.

Nos contratos realizados sob a égide desse novo regime jurídico, a alíquota chegou a atingir 50% do faturamento, mudando a correlação de forças anterior. Desse modo, as empresas acabaram aceitando a mudança, em troca de concessões uniformes de quarenta anos (KARL, 85-87). O novo ordenamento jurídico do petróleo institucionalizou a substituição da base tributária tradicional do Estado pela dependência de petrodólares, menosprezando a taxaço de outras atividades. Mesmo com a abstenção dos deputados contrários, o projeto foi aprovado no Congresso e promulgado pelo presidente da república, general Medina Angarita.³¹ A Lei de Hidrocarbonetos de 1943 sinalizou novos horizontes, formalizando um jogo de soma-zero nas relações entre o Estado e as empresas. Qualquer alteração nos percentuais de repartição de receitas do petróleo representaria um ganho para um dos lados e uma perda para o outro (KARL, 88).

Além dos fatores internos e externos assinalados, as ideologias estatizantes contribuíram para a expansão da jurisdição do Estado na Venezuela. Essas idéias intervencionistas tiveram uma enorme receptividade em toda a América Latina nesse período, indo ao encontro das demandas dos atores sociais emergentes e das lideranças políticas que buscavam ampliar o escopo de sua atuação (KARL, 90). O militarismo, o populismo e o hiperpresidencialismo também não foram experiências exclusivas da Venezuela, mas fenômenos que ocorreram, em diferentes graus e matizes, em todo o continente ao longo do século XX. O diferencial venezuelano foi o papel catalisador que o petróleo teve sobre a expansão do Estado, moldando um caso único na continente (KARL, 88-90).³² Entretanto, somente com o término da Segunda Guerra Mundial surgiram condições ideais para alterar a organização do sistema político venezuelano, contemplando o compartilhamento do poder com os civis e a realização de eleições livres para o Executivo central. A estruturação de uma ordem político-partidária mais autônoma em relação ao controle dos quartéis também ampliou

³¹ Nas palavras de Juan Pablo Pérez Alfonso, jovem deputado da Acción Democrática (AD), partido de oposição, o acordo não era ideal: “a purificação total da indústria petrolífera venezuelana, sua limpeza ritualística, não será possível até que as companhias tenham pago uma recompensa financeira adequada ao nosso país” (YERGIN, p. 490).

³² No entender de Karl, “rather than symbolize military conquest, national glory, cultural superiority, or territory expansion, the Venezuelan state came to be viewed primarily as an enormous distributive apparatus, a huge milk cow that benefited those who were able to suck at her teats” (KARL, 2007: p. 91).

a quantidade de interesses em jogo numa sociedade cada vez mais urbanizada e complexa (NEVES, 2010: 60).

Em 1945, um golpe de Estado liderado por jovens oficiais das Forças Armadas levou ao poder uma junta cívico-militar encabeçada por Rómulo Betancourt, líder da *Acción Democrática* (AD), o principal partido de oposição. A mudança política contou com o apoio de setores militares antenados com as idéias liberais da elite política emergente, oriunda da geração de 1928. Conhecido como *Triênio*, o período 1945-1948 foi marcado pela ampliação dos gastos sociais e da industrialização protegida. Da diretriz econômica nacionalista resultou a criação da *Corporación Venezolano de Fomento* (CVF), em 1946, e o direcionamento do setor público para a produção de aço e energia. Dada a presença de uma elite burocrática, de uma crescente classe média urbana e de um operariado sindicalizado, a *Acción Democrática* e outros partidos que se estruturaram no pós-guerra encontraram terreno para desenvolver programas reformistas dentro de um regime democrático. Nesse sentido, as tentativas de reforma do Estado, nesse período, se direcionaram para o reforço do aparato de intervenção na economia.

A experiência do primeiro governo civil marcou uma ruptura política com a tradição militarista pretoriana, mas representou a continuidade do nacionalismo petrolero (GALL, 2006a: 10). Juan Pablo Pérez Alfonso, ministro do Desenvolvimento do novo governo, implementou uma série de medidas visando reajustar a redistribuição das rendas de petróleo entre as empresas e o governo. O esquema de repartição 50%-50% foi institucionalizado e o Estado estabeleceu que os impostos nunca mais poderiam ser inferiores aos lucros das empresas, exigindo ainda que estas pagassem os valores em óleo bruto. Essa concessão permitiu que o governo passasse a operar diretamente no mercado internacional, sem intermediários.³³ O objetivo do governo não era nacionalizar a indústria petrolífera, responsável por cerca de 60% das receitas do setor público, mas maximizar os ganhos no regime de partilha existente, sem comprometer sua estabilidade (YERGIN, 491).

Em 1946, foram convocadas eleições para a escolha de uma Assembléia Nacional Constituinte, disputada pelos três principais partidos: a *Acción Democrática* (AD), de Rómulo Betancourt; a *Unión Republicana Democrática* (URD), liderada por Jóvito Villalba; o *Comité Político Electoral Independiente* (COPEI), tendo à frente Rafael Caldera. A promulgação da

³³ No entender do presidente da República, Rómulo Betancourt, o feito representava uma quebra de tabu nas relações econômicas internacionais: “O manto do mistério sobre o mercado de petróleo – atrás do qual os anglo-saxões vinham mantendo um monopólio de direitos e segredos - foi removido para sempre” (YERGIN, 491).

Constituição de 1947 foi outro marco na aliança entre as forças sociais cimentada pelo petróleo. O clientelismo sindical ajudou a fortalecer a base política de apoio à *Acción Democrática* e aos programas do governo Betancourt. E o desaparecimento precoce dos conflitos agrários, em virtude do enfraquecimento das elites interioranas e do êxodo rural, diluiu os riscos de uma revolução socialista no campo (KARL, 94-95). Paradoxalmente, a fraqueza do governo Betancourt deitava raízes na extrema dependência do petróleo para aumentar o gasto público. Se por um lado as receitas do Estado eram, em 1948, seis vezes maiores do que eram em 1942, o confronto direto com as empresas estrangeiras capitaneou forte oposição. Nas eleições de 1947, a *Acción Democrática* recebeu 70% dos votos e elegeu Rómulo Gallegos para substituir Betancourt. Gallegos assumiu o poder em 1948, mas foi derrubado por golpe de Estado orquestrado por uma aliança entre os militares pretorianos (inquietos com a perda crescente de poder), pelas companhias de petróleo (descontentes com a revisão dos seus lucros), as elites conservadoras, a Igreja e os partidos de oposição, insatisfeitos com a crescente popularidade da *Acción Democrática* (KARL, 96).

A força dos militares pretorianos retornou com a Junta encabeçada pelos generais Chalbaud e Pérez Jiménez, que conduziram o país entre 1948 e 1952. Enquanto o primeiro pretendia promover um autoritarismo reformista, o segundo era a favor do sacrifício da institucionalidade e de uma repressão maior (NEVES, 113). Último militar de Táchira a assumir a presidência, o coronel Pérez Jimenez permaneceu no poder entre 1952 e 1958 e trouxe de volta a brutalidade política dos tempos de Juan Vicente Gómez. Nesse período, em decorrência do aumento dos preços do petróleo no mercado internacional, a Venezuela viveu uma bonança econômica extraordinária, ainda maior que a dos anos 1920. Na década de 1950, a produção saltou de 1,49 para 2,77 milhões de barris diários e as exportações de petróleo cru se expandiram a taxas médias de 7,4% ao ano (NEVES, 45 e 113). O crescimento econômico trouxe uma onda de migração do campo para as cidades e atraiu imigrantes de países vizinhos e da Europa (GALL, 12). O crescimento industrial verificado entre 1950 e 1973 foi de 5,2% ao ano, superior ao da Argentina e do Chile (MEDEIROS, 144-145). O país tornou-se, virtualmente, uma “*fábrica de petróleo*” (YERGIN, 574).

Nesse período, o economista Celso Furtado iniciou um profícuo contato com a realidade da Venezuela e dos países exportadores de petróleo.³⁴ Segundo suas observações, o

³⁴ No documento “*El desarrollo reciente de la economía venezolana*”, elaborado em 1957 com a colaboração da Direção de Planificação Industrial e Comercial do Ministério de Fomento da Venezuela, a pedido da CEPAL, mas publicado apenas em 2008 pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, o economista traça um completo perfil sobre os principais problemas e desafios da economia do país. Furtado identifica como problemas centrais da economia da

país apresentava todas as características de uma economia subdesenvolvida, no que concerne à força de trabalho, à estrutura ocupacional, às grandes disparidades de produtividade, à desigualdade de renda entre áreas urbanas e rurais, aos baixos padrões de consumo das massas e aos altos índices de analfabetismo (Furtado, 2008: 36).³⁵ Como as rendas do petróleo aumentavam a capacidade financeira do governo, a orientação do gasto público era determinante para a absorção da mão-de-obra e a expansão da capacidade produtiva nacional (FURTADO, 2008: 49). Para o economista, a expansão da produção de petróleo elevou o crescimento econômico, a produtividade nacional e a capacidade importadora do país, mas teve um impacto limitado sobre outras atividades.³⁶ Ao mesmo tempo, a sobrevalorização da moeda funcionou como um mecanismo de transferência das rendas para subsidiar o consumo de alguns grupos da população (FURTADO, 2008: 53).

E, diferentemente dos problemas de escassez relativa de capitais e de reduzida capacidade para importar que marcava a realidade de outras economias latino-americanas, Furtado registrou que na Venezuela ocorria exatamente o contrário: havia excesso de liquidez e larga capacidade para importar (FURTADO, 56). Entre 1945 e 1956, houve um aumento de oito vezes nos gastos públicos, em termos reais, contribuindo para a integração do sistema econômico, para a incorporação ao setor público de recursos antes inacessíveis e para o aproveitamento da capacidade produtiva instalada. Nesse sentido, concluiu Furtado, “*a chave dos principais problemas que se apresentam ao desenvolvimento venezuelano em sua fase atual reside, portanto, na orientação dos gastos públicos*” (FURTADO, 72). Dessa forma, o petróleo gerou mais receitas para o governo venezuelano, na década de 1950, do que tudo o que foi arrecadado pelo erário desde o começo da colonização espanhola. Os gastos públicos cresceram, a demanda agregada se expandiu e o acúmulo de reservas internacionais foi dos maiores do mundo, superado apenas pela Alemanha Ocidental. Sob o governo de Jiménez, foram criados o *Plano Nuevo Ideal Nacional* (1952) e a Direção de Planejamento Industrial e Comercial (1955), marcos do processo de expansão do setor público. A condição de segunda

Venezuela a “desarticulação entre o setor exportador (recursos naturais) e os demais setores”, bem como “a incapacidade de transformar os ganhos de produtividade do setor exportador numa base para a modernização conjunta da economia” (MEDEIROS, 139).

³⁵ No pós-guerra, a produtividade média da força de trabalho do setor petrolífero foi quinze vezes maior que a média da produtividade das demais atividades e quarenta e seis vezes maior que a do setor agropecuário (FURTADO, 64).

³⁶ Para Furtado, se o jogo das forças do mercado fosse estritamente observado, a Venezuela transformar-se-ia numa economia basicamente monoexportadora de petróleo, com altos índices de desemprego e transferência total das rendas para os consumidores na forma de subsídio cambial oculto (Furtado, p. 54). Assim, “se a população economicamente ativa pudesse ser totalmente empregada na produção de petróleo, o problema do subdesenvolvimento estaria resolvido” (MEDEIROS, 139).

exportadora mundial de petróleo viabilizou investimentos em infraestrutura, mas poucas iniciativas na área social (KARL, 96-97).

A ditadura Jiménez Jiménez esbanjou grande parte do capital petrolífero acumulado, desconsiderando que *“a riqueza do petróleo era uma dádiva da natureza e da política, e não do trabalho árduo”* (YERGIN, 576).³⁷ Dada a inabilidade governamental em manejar racionalmente a economia, a prosperidade sem precedentes não foi um elemento de estabilização política do regime. A bonança levou ao descontrole das contas públicas, ao caos administrativo e a acusações crescentes de corrupção. No plano político, Jiménez procurou manter os aliados numa situação de completa subserviência, sem considerar a necessidade de discussões, negociações ou parcerias para governar. Assim, direcionou investimentos para projetos extravagantes e de utilidade discutível, fontes de desvios e enriquecimento ilícito.³⁸ Parte dos recursos à disposição do setor público também foi direcionada para a especulação financeira. Em 1959, uma missão do Banco Mundial registrou que os custos de construção na Venezuela eram dos mais elevados do mundo (GALL, 12).³⁹ O crescimento descontrolado da dívida pública esgotou as reservas financeiras, tornando a crise fiscal e administrativa um sério problema político.

3.4. O PACTUALISMO PETROLEIRO

Os protestos crescentes de grupos opositores e a cisão dos militares ajudaram a catalisar a crise do regime militar. Em 1958, diante da crise financeira e dos anseios de maior participação da sociedade, o coronel Pérez Jiménez foi deposto num golpe apoiado pelas três principais agremiações políticas (NEVES, 45-46; KARL, 96-97). Logo após a saída de Jiménez, os partidos tomaram a dianteira do processo de redemocratização, reunindo as lideranças exiladas da geração de 1928 que haviam participado do experimento democrático

³⁷ Segundo Neves, a baixa produtividade, a ineficiência, o menosprezo por regras formais e informais, a falta de iniciativa, o descumprimento de acordos e a subestimação do conhecimento técnico são características marcantes da vida venezuelana. Elas representariam “crença de que o país é riquíssimo, o que levaria a uma leniência generalizada e à avaliação de que nada precisaria ser feito em matéria de planejamento pessoal ou coletivo para se atingir um bom nível de vida no país; a difusão generalizada dos hábitos da procrastinação, do desperdício de tempo, da desorganização da informação e da impontualidade” (NEVES, 100-102).

³⁸ Segundo Gall, em 1957, Caracas concentrava um sexto da população e quase a metade da renda nacional (2006a: 12).

³⁹ Segundo a CEPAL, “Quase todos esses gastos foram vertidos nas áreas que já eram as mais desenvolvidas. O petróleo foi ‘semeado’, sim, mas a semente não foi espalhada amplamente, nem com prudência” (GALL, 12).

do *Trienio*. Apoiado por uma grande articulação de partidos, Betancourt venceu o pleito e assumiu a presidência da República. As lições do golpe de 1948 sobre a “*necessidade de manter coalizões e unidade de um lado a outro do espectro político democrático e de não afastar outros partidos e interesses*” foram fundamentais para a manutenção da frágil aliança entre grupos sociais poderosos no novo regime democrático capitaneado por Betancourt entre 1959 e 1964 (YERGIN, 575). A preocupação obsessiva com a conciliação de interesses das classes sociais garantiu a paz social necessária para a governabilidade democrática, mas estreitou a relação entre a estabilidade política e o petróleo. Os principais compromissos engendrados para a contenção dos ânimos dos atores foram (i) o *Pacto de Punto Fijo*, (ii) a *Declaración de Principios y Programa Mínimo de Gobierno* e o (iii) *Avenimiento Obrero-Patronal*.

O *Pacto de Punto Fijo* foi um “*contrato social fundacional*” formalizado entre os partidos políticos, as Forças Armadas, a Igreja, os trabalhadores e os patrões visando a manutenção do Estado de Direito. Ponto de partida da nova ordem política, esse acordo criou poucos incentivos para a ampliação do debate. Através de um engenhoso “*spoils system*”, consignou uma aliança tácita entre a AD e a COPEI para o compartilhamento consensual de poder, garantindo-lhes acesso a um número mínimo de ministérios, cargos na burocracia e contratos com o setor privado (NEVES, 46). Através do *Programa Mínimo de Gobierno*, os partidos se comprometeram com a mesma linha programática de ampliar a jurisdição do Estado e a distribuir internamente as rendas petrolíferas para subsidiar o setor produtivo e o bem-estar social. Ou seja, ele bloqueou programas alternativos que questionassem as bases institucionais do petro-Estado venezuelano. Por fim, o *Avenimiento Obrero-Patronal*, um acordo entre empresários e trabalhadores, minimizou a possibilidade de conflitos através da criação de uma vasta legislação social protetora (KARL, 98-99). Todos esses compromissos assumidos pelo governo Betancourt (1959-1964) não tiveram um caráter transitório, mas permanente. Ao beneficiar os partidos, os burocratas, os empresários e os trabalhadores, eles se tornaram um consenso básico da sociedade venezuelana. Apesar de visarem a estabilidade política, acabaram enrijecendo as escolhas dos governos, despolitizando a agenda de discussões no Congresso e sacrificando a coerência administrativa (KARL, 100-101).

O predomínio dos militares profissionais sobre os pretorianos e a elevada participação de oficiais em postos chave da administração pública garantiram a tranquilidade nos quartéis, afiançando a transição de poder (NEVES, 2010: 113). A atitude do governo recém empossado de honrar o pagamento das dívidas contraídas pelos militares e conceder autonomia

operacional-administrativa às três armas teve um caráter eminentemente apaziguador. Com o afastamento de revanchismos, a disputa ordenada de poder entre os partidos e o alto grau de institucionalização, o pretorianismo refluíu. As teses revolucionárias que pregavam a participação direta dos militares na vida política encontrariam espaço apenas nos setores de baixo escalão, recrutados por guerrilhas marxistas que tentaram assaltar o poder na década de 1960 (NEVES, 113). Para evitar atritos com os EUA, Betancourt optou pela exclusão dos comunistas e socialistas do pactualismo, fechando o sistema à entrada de novos competidores.

Em seu governo, as diretrizes do pactualismo democrático se nutririam das teses defendidas no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), institucionalizando-se em torno de quatro pilares fundamentais: (i) intervencionismo estatal; (ii) desenvolvimento orientado pelas rendas do petróleo; (iii) industrialização por substituição de importações; (iv) reduzida taxação doméstica. Com o enorme poder da burocracia estatal de estabelecer tarifas, conceder licenças de importação, controlar preços e a autorizar empréstimos, a sobrevivência de atividades não-petroleiras passou a depender das relações privilegiadas entre os empresários e o governo.⁴⁰ Os grupos econômicos mais poderosos, nacionais ou estrangeiros, foram os mais beneficiados, o que levou à formação de oligopólios (KARL, 102-103).

O retorno do ministro Juan Pablo Pérez Alfonzo ao governo, para ocupar o Ministério das Minas e Hidrocarbonetos, reforçou a intenção do governo de aprofundar as diretrizes do nacionalismo petrolero.⁴¹ Pérez Alfonzo pretendia reforçar o poder do Estado sobre a produção e a comercialização do petróleo, além de garantir preços elevados (GALL, 10). Em

⁴⁰ Os investimentos estatais e os incentivos dados ao setor privado para alavancar a industrialização beneficiaram diretamente a elite sindical e os operários. As facilidades para as aplicações externas também fizeram com que, no começo da década de 70, a Venezuela recebesse a maior quantidade de investimento direto estrangeiro no grupo dos países de Terceiro Mundo. Entre 1961 e 1974, foram criados quase 350 mil empregos na indústria, cuja participação no PIB saltou de 18,7% para 23%. Os gastos com o funcionalismo, uma das peças centrais da rede de patronagem, cresceram de pouco mais de 20% em 1958 para quase 35% do orçamento público no começo dos anos 1960. Através dos petrodólares, o Estado venezuelano ampliou a cobertura de sua rede de bem-estar social. Os gastos com educação, saúde, habitação, abastecimento, saneamento e lazer cresceram de meros 5% nos anos 1930 para cerca de 30% do total em 1973. Foi graças à receitas do petróleo que a Venezuela se tornou o único país latino-americano a expandir a jurisdição social sem incorrer num esforço contributivo adicional dos cidadãos (KARL, 103-104).

⁴¹ Juan Pablo Pérez Alfonzo, arquiteto da política nacionalista petrolera no governo Betancourt, protagonizou um caso curioso ao retornar do exílio, no México, em 1958. Segundo o relato de Yergin, o ex-ministro comprou um carro inglês no exterior e quis trazê-lo para a Venezuela quando do seu retorno, com a família. Segundo o relato de Yering, “O carro chegou às docas, onde permaneceu por dois meses, enferrujando; ninguém se incomodou em avisar Pérez Alfonzo que o automóvel estava lá. Por fim, sabendo de sua chegada, Pérez Alfonzo enviou um mecânico ao porto para trazer o carro a Caracas. Durante o trajeto, o carro enguiçou. O mecânico se esqueceu de verificar o óleo, constatando que não havia óleo algum no motor. O carro não tinha mais condições de continuar. O motor estava totalmente fundido. Foi enviado um guincho para transportá-lo. Finalmente foi conduzido para o bairro em que Pérez Alfonzo morava, no subúrbio. O carro estava completamente corroído pela ferrugem. Pérez Alfonzo viu nesse episódio um sinal dos céus; mandou colocar o carro ao lado de uma mesa de pingue-pongue no jardim, como um grande e corroído altar; símbolo do que ele considerava serem os perigos da riqueza do petróleo para a nação – a preguiça, o espírito de despreocupação, o compromisso com a compra e o consumo e com o desperdício” (YERGIN, 576).

1958, novas concessões foram suspensas e a alíquota cobrada das empresas subiu para 60% (NEVES, 56-57). Em 1960 foi criada uma companhia estatal para a exploração em novas áreas, a *Corporación Venezolana del Petróleo* (CVP). No plano externo, a Venezuela temia que concorrência comercial com os países do Oriente Médio, com seus custos de produção menores, prejudicasse a sobrevivência da sua principal fonte de receitas. O ministro venezuelano chegou mesmo a propor aos Estados Unidos a criação de um sistema hemisférico em que as quotas de produção seriam repartidas entre os países, nos moldes da Comissão de Ferrovias do Texas e do esquema de quotização do açúcar, não tendo obtido sucesso (YERGIN, 577-578). Embora a Venezuela tenha perdido o posto de segunda potência petroleira para a União Soviética, cuja produção alcançou três quartos da produção do Oriente Médio, o país ajudou a fundar, em 1960, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Na visão de Neves, a diplomacia petroleira foi uma “*uma bênção para o Estado venezuelano*”, permitindo-lhe avançar sobre o “*El-Dorado*” do petróleo e destoar dos vizinhos em termos de desenvolvimento social (NEVES, 61).

A expansão da atuação do Estado na área social e a vitória militar contra as guerrilhas abriram caminho para que Betancourt fizesse o seu sucessor nas eleições de 1964, com a vitória de Raúl Leoni (1964-1969). A ordem política, o sistema partidário, as regras eleitorais e a representação dos interesses organizados alinharam atores em torno da manutenção dos padrões do petro-Estado. A consagração do hiperpresidencialismo na Constituição de 1961, o controle do orçamento pelo Executivo e a inconsistência dos mecanismos de contrapeso e transparência tornaram o Congresso uma instituição politicamente inexpressiva. Os parlamentares governistas se limitavam a dar suporte aos projetos do Executivo, em troca do acesso aos recursos de patronagem. O rígido controle das lideranças das cúpulas partidárias sobre os candidatos, a férrea disciplina partidária e o surgimento de facções que controlavam porções da máquina partidária reforçavam o caráter *top-down* do sistema representativo (KARL, 105-107). Os critérios de afiliação política prevaleceram sobre a competência administrativa no preenchimento dos cargos públicos, levando a que recompensassem mais a lealdade do que a eficiência. A transformação dos partidos em máquinas eleitorais distributivas, os altos custos financeiros das campanhas, as dificuldades existentes para outros partidos entrarem no sistema e os *links* entre empresários e o governo reduziram as possibilidades de contestação do esquema consagrado no *Pacto de Punto Fijo* (KARL, 108-109).

Com essas transformações, o Estado venezuelano adquiriu um caráter semicorporativo. Uma rede de comissões preenchida por indicações da Federação de Câmaras e Associações de Comércio e Produção da Venezuela (*Fedecâmaras*) institucionalizou a influência do setor privado sobre as decisões do governo, longe do escrutínio da opinião pública. Por outro lado, o governo reconheceu a Confederação Venezuelana de Trabalhadores (CVT) como a única entidade de representação laboral, cooptando-a através de recursos e de cargos em órgãos públicos. A federação trabalhista se tornou, na prática, uma entidade representativa de parcela pequena de operários, deixando de fora centenas de milhares de outros. Ao se converter em braço sindical da *Acción Democrática* (AD), a CVT sacrificou a possibilidade de reivindicações autônomas e enfraqueceu os movimentos de massa (KARL, 109-110). Dessa maneira, as principais forças sociais do país tornaram-se defensoras e cúmplices do *status-quo*. De um lado, criou-se um forte consenso acerca do insulamento das políticas públicas do debate e de exclusão de grupos que não se subordinaram ao actualismo. De outro, para maximizar seus ganhos e rendas, os atores se uniram para extrair mais concessões das empresas petrolíferas, confiando na capacidade do Estado de fazê-lo e ao mesmo tempo amortecer os conflitos domésticos (KARL, 110-111).

O enfrentamento enérgico dos movimentos insurrecionais provocou uma forte polarização interna, fragmentando a AD e aumentando a abstenção eleitoral nos anos seguintes. Isso facilitou a vitória do candidato do partido de oposição, Rafael Caldera, do *Comité Político Electoral Independiente* (COPEI), nas eleições de 1968. Durante o governo Caldera (1969-1974), o ambiente político voltou a se normalizar, com a pacificação dos grupos radicais e a concessão de anistia aos insurretos. Ao reconhecerem a impossibilidade de tomar o poder pelas armas, os grupos de esquerda incorporaram-se ao sistema político através do partido *Movimiento al Socialismo* (MAS). A política de diálogo de Caldera contou com forte apoio interno e respaldo do governo dos Estados Unidos, ciente da necessidade de conter radicalizações que prejudicassem o fornecimento de petróleo. A busca do apaziguamento contribuiu para uma melhoria na distribuição de renda e houve um crescimento significativo dos setores industriais, financeiros, comerciais e de serviços após a aprovação do IV Plano da Nação (1970).⁴² Entretanto, os problemas políticos, administrativos e econômicos começaram a se acumular. Os dois principais partidos não conseguiram representar adequadamente os interesses de todos os setores da sociedade. A perda do apoio se refletiu no crescimento dos

⁴² Entre 1958 e 1973, a gestão macroeconômica na Venezuela se baseava em três pilares fundamentais: (i) câmbio fixo; (ii) taxas de juros fixas e (iii) gastos públicos equivalentes às receitas do Estado. Essas três regras permitiram um desempenho de longo prazo bastante satisfatório: entre 1951 e 1978, o PIB cresceu, em média, 6,5% (SALAMANCA, 165).

partidos minoritários, que receberam quase 50% dos votos já nas eleições de 1968. Embora o petróleo houvesse sido “*semado*”, ainda era responsável por 90% das exportações, 65% das receitas governamentais e 20% do PIB em 1970. Além disso, diante dos rumores de que o Estado pretendia nacionalizar o setor, os novos investimentos cessaram completamente.⁴³

Os investimentos estatais e os incentivos dados ao setor privado para alavancar a industrialização beneficiaram diretamente a elite sindical e os operários. As facilidades para as aplicações externas também fizeram com que, no começo da década de 70, a Venezuela recebesse a maior quantidade de investimento direto estrangeiro no grupo dos países de Terceiro Mundo. Entre 1961 e 1974, foram criados quase 350 mil empregos na indústria, cuja participação no PIB saltou de 18,7% para 23%. Os gastos com o funcionalismo, uma das peças centrais da rede de patronagem, cresceram de pouco mais de 20% em 1958 para quase 35% do orçamento público no começo dos anos 1960. Através dos petrodólares, o Estado venezuelano ampliou a cobertura de sua rede de bem-estar social. Os gastos com educação, saúde, habitação, abastecimento, saneamento e lazer cresceram de meros 5% nos anos 1930 para cerca de 30% do total em 1973. Foi graças à receitas do petróleo que a Venezuela se tornou o único país latino-americano a expandir a jurisdição social sem incorrer num esforço contributivo adicional dos cidadãos (KARL, 103-104).

3.5. CONCLUSÃO

Ao se converter num petro-Estado na primeira metade do século XX, a Venezuela perdeu a oportunidade de reforçar sua autonomia estatal num momento crítico, atrelando-se às vicissitudes do mercado internacional de petróleo. Embora o petróleo tenha sido uma alavanca de centralização e modernização do Estado, a ausência de capacidades adequadas para promover as transformações estruturais demandadas pela sociedade ampliou a distância entre jurisdição e autoridade. A democracia pactuada estabelecida em 1958 se estruturou em torno

⁴³ Em 1971, o Estado reservou para si os direitos de exploração das jazidas de gás natural. No mesmo ano foi aprovada a “Lei de Reversão”, que cimentou o caminho para a estatização futura após a expiração do prazo das concessões, a partir de 1983. Em 1972, a regulação aumentou e os impostos subiram para mais de 90% dos lucros das empresas. O efeito combinado dessas medidas foi o declínio da produção. A participação venezuelana na produção mundial petrolífera caiu de 14,4% para 4,4% e o país passou de segunda para quinta posição entre os exportadores entre as décadas de 1950 e 1970 (KARL, 112-113).

de compromissos e barganhas entre as elites políticas. A contenção dos conflitos sociais teve o mérito de trazer estabilidade política ao país, mas ao custo do comprometimento da racionalidade econômica e da capacidade do Estado no longo prazo. Além disso, o sistema de governo presidencialista concentrador de poderes e as ideologias estatistas prevalecentes permitiram que a cultura política personalista se reproduzisse. Os atores políticos e sociais, cooptados via clientelismo e patronagem, foram atrelados ao modelo petroleiro e se tornaram beneficiados pelo rentismo.

Adiante, o momento crítico do término da ditadura não foi aproveitado pelos construtores da democracia para construir instituições consistentes, organizar um sistema político plural, criar um serviço público insulado e aprovar uma abrangente reforma tributária. Ao invés de produzir uma esfera pública mais aberta e permeável às novas idéias, o pactualismo democrático criou uma estrutura bipartidária rígida, na qual as legendas se transformaram em máquinas de extração de rendas do Estado. Em suma, o petróleo ajudou a forjar estabilidade política num país sem tradições democráticas, mas criou uma sociedade protegida e subsidiada, acostumada a pagar poucos impostos, a receber altos salários, a extrair elevados lucros e a viver de favores. Nas palavras de Thomas Lander, a democracia petroleira transformou a Venezuela numa “*nação de cúmplices*” (KARL, 114-115). Institucionalizada através de compromissos políticos, essa escolha adiou os ajustes estruturais necessários para reduzir a dependência do petróleo no longo prazo.

CAPÍTULO IV: APOGEU E CRISE DO PETRO-ESTADO VENEZUELANO

O capítulo IV trata do impacto dos dois choques do petróleo na evolução da trajetória de desenvolvimento da Venezuela. Compreendidos num espaço temporal de apenas uma década, eles foram momentos críticos na história contemporânea do país. A prosperidade econômica trazida pela elevação repentina dos preços da *commodity* levou o Estado venezuelano ao apogeu de sua expansão jurisdicional. Nesse sentido, a dinâmica política que norteou as escolhas econômicas ajuda a entender por que a Venezuela embarcou na decisão de acelerar a economia, diversificar a estrutura produtiva, nacionalizar a produção de petróleo, tomar empréstimos externos e adiar o ajuste estrutural de seu modelo de desenvolvimento. As opções do passado influenciaram na aplicação das receitas governamentais, exacerbando a dinâmica distributivista do Estado e esgarçando as bases legitimadoras do regime político pactuado (Karl, 117-118).

4.1. O PRIMEIRO CHOQUE DO PETRÓLEO

O primeiro choque do petróleo afetou diretamente os interesses dos principais atores econômicos e políticos venezuelanos. Com a súbita guinada nas relações econômicas internacionais advindas da utilização do petróleo como arma política, o preço médio do barril venezuelano triplicou. A bonança imprevisível forneceu aos políticos, aos burocratas, aos empresários e aos trabalhadores uma sensação de riqueza nunca experimentada (YERGIN, 718). Entre 1972 e 1975, o barril saltou de US\$ 2,10 para US\$ 10,90 dólares, uma subida de 419%. As receitas extraídas de cada barril venezuelano cresceram de US\$ 1,65 para US\$ 9,68 no mesmo período, um aumento de 587%. A arrecadação do governo triplicou e as reservas internacionais saltaram de US\$ 1,7 bilhão para US\$ 8,9 bilhões. As distorções econômicas foram imediatas. Em 1976, a renda *per capita* da Venezuela correspondia ao dobro da italiana e equivalia à da Alemanha Ocidental. As receitas fiscais alcançaram 40% do PIB no mesmo ano, o dobro do percentual do Brasil e quatro vezes o do México (KARL, 119-120). As rendas extraordinárias recebidas pelo Tesouro representavam mais dinheiro que todo o montante arrecadado desde o começo da exploração comercial dos primeiros poços no Lago de

Maracaibo. Entre 1917 e 1973, o Estado arrecadou cerca de 100 bilhões de *bolívares* em receitas fiscais petrolíferas, ao passo que, entre 1974 e 1978, a arrecadação somou quase 150 bilhões, numa média de 29 bilhões de bolívares ao ano. Imaginava-se que esse “*El-Dorado*” petrolífero permitiria a resolução de todos os problemas venezuelanos, presentes e futuros, da maneira mais simples e indolor possível (GALL, 9).

TABELA 4:
VENEZUELA: RECEITAS FISCAIS DOS GOVERNOS
1917-1978 (EM MILHÕES DE BOLÍVARES)*

GOVERNO	RECEITA TOTAL	MÉDIA ANUAL
Gen. J. V. Gómez (1907-1935)	476	25
Gen. López Contreras (1936-1940)	471	94
Gen. I. Medina Angarita (1941-1945)	971	194
Acción Democrática (1949-1952)	2.337	779
Gen. M. Pérez Jiménez/junta (1949-52)	4.963	1.241
Gen. M. Pérez Jiménez (1953-1957)	9.615	1.923
Gov. junta (1958)	2.713	2.713
Rómulo Betancourt (1959-1963)	16.285	3.257
Raúl Leoni (1964-1968)	25.573	5.114
Rafael Caldera (1968-1973)	36.952	7.390
SUBTOTAL	100.356	
Carlos Andrés Pérez (1974-1978)	148.640	29.728
RECEITAS TOTAIS	228.758	45.752

- Considerando que a inflação negligenciável até a década de 1970, as receitas são expressas em valores reais até o período entre 1974-1978.

Fonte: Karl, 1997: 117.

Apesar de figurar no orgulhoso quinto lugar num *ranking* de 55 países de renda *per capita* média, a Venezuela ocupava, entre 1973 e 1974, o 17º lugar em expectativa de vida, o 22º em mortalidade infantil e o 40º em consumo calórico. Nas últimas quatro décadas, a população campesina se manteve estagnada, ao passo que o crescimento demográfico foi

direcionado e absorvido pelas grandes e médias cidades. Em Caracas, a população quadruplicou entre 1920 e 1950 e triplicou entre 1950 e 1971, num crescimento médio de 7% ao ano entre 1941 e 1961, superior a qualquer outra metrópole da América Latina. Esse fenômeno agravou a explosão demográfica e gerou graves repercussões para a governabilidade. A renda média dos 20% mais pobres era mais baixa do que em outros países latino-americanos, como México, Brasil, Argentina e Colômbia. Um quarto da população estava desempregada ou subempregada e metade das residências não tinha acesso ao saneamento básico (GALL, 2006a: 8, 12 e 15).

Essa conjuntura exacerbou as expectativas das classes médias e da população mais desassistida com relação a um papel mais ativo do Estado na criação de empregos, na melhoria da infraestrutura e na expansão dos serviços públicos. As pressões repercutiram dentro das associações intermediárias, especialmente nos sindicatos e na maior federação trabalhista, atrelados ao partido social-democrático *Acción Democrática* (AD), que estava na oposição desde 1969. Em 1973, pela quarta vez desde 1958, os venezuelanos foram às urnas para eleger o presidente da República e o Congresso. O período eleitoral transcorreu em meio à escalada dos preços do petróleo e ao crescimento das reivindicações por melhores condições sociais. Carlos Andrés Pérez, o carismático candidato da *Acción Democrática* (AD), prometeu um governo de redenção econômica e de grandes transformações sociais. Pérez pertencia à ala mais à esquerda da AD e fazia parte da Internacional Socialista. Cruzando o país numa campanha cujo slogan era “*Democracia com Energia*”, saiu vitorioso do pleito e ajudou a AD a capturar a maioria dos assentos na Câmara dos Deputados e no Senado. Juntas, AD e COPEI obtiveram 90% dos votos, num total de 96,5% de participação eleitoral, o mais alto índice já registrado em quinze anos, fortalecendo o caráter bipartidário da democracia venezuelana (NEVES, 47-48).

Numa reflexão acerca da especificidade da realidade venezuelana nessa época, Furtado⁴⁴ registrou que “*o mais importante não está na abundância de recursos, e sim no grau de liberdade que existe para orientar sua utilização*” (FURTADO, 120). Dessa forma, Furtado salientou que a “*extrema disparidade que existe nesse país entre a abundância de recursos não-renováveis (principalmente hidrocarbonetos) e a penúria de certos recursos renováveis (principalmente solos aráveis)*”, a falta de preparo de mão-de-obra, a pequena

⁴⁴ Professor titular da Cátedra Simón Bolívar da Universidade de Cambridge, voltada ao estudo das economias latino-americanas, o economista Celso Furtado foi novamente convidado pelo governo da Venezuela para trocar impressões com suas autoridades políticas, dezessete anos depois da primeira visita. Dessa segunda passagem por Caracas resultou outro estudo, “*Notas sobre a economia venezuelana e suas perspectivas atuais*”, de 1974.

dimensão do mercado interno e a baixa integração do sistema industrial dificultavam os esforços de diversificação produtiva (FURTADO, 124).⁴⁵ Ao tratar do impacto do *boom* na economia do país, argumenta que “*abundância de recursos financeiros não é causa suficiente para liquidar o subdesenvolvimento na Venezuela*”. No entanto, prossegue, “*ela abre uma opção efetiva nessa direção*”, pois raras vezes um “*um desafio tão sem ambigüidades se apresentou a um grupo de dirigentes, ampliando abruptamente o campo do possível*”. Furtado reconheceu ainda que “*nos próximos dois decênios a Venezuela poderá ter saltado a barreira que separa subdesenvolvimento de desenvolvimento*” tornando-se “*o primeiro país da América Latina a realizar essa façanha, ou terá perdido sua chance histórica*”. Nesse sentido, alertou para o fato de que, caso não fossem tomadas decisões firmes e corretas, a Venezuela se tornaria um país rico, mas permaneceria no subdesenvolvimento (FURTADO, 123-125).

A inação do Estado não era uma opção para os venezuelanos, pois considerando que as rendas do petróleo eram apropriadas pelo erário, a responsabilidade do setor público na alocação desses excedentes era “*inescapável*” (FURTADO, 125). Dessa forma, era preciso avançar com um projeto de desenvolvimento capaz de “*reduzir a heterogeneidade tecnológica, satisfazer as necessidades coletivas básicas, garantir o emprego adequadamente remunerado à população, (...) ampliar o acesso à educação, interiorizar no país o sistema de decisões que comanda a vida econômica e condiciona a promoção da cultura*”. Uma das principais recomendações de Furtado era a necessidade de frear a “*hipertrofia do consumo supérfluo*”, expandir os principais setores manufatureiros (automotor, eletrodoméstico, farmacêutico, têxtil, alimentício) e aumentar o tamanho da carga fiscal para tornar o Estado capaz de promover a homogeneidade social. Além disso, era preciso capitalizar e elevar o padrão técnico das atividades agrícolas, assegurar melhor renda aos trabalhadores rurais e frear as migrações para os grandes centros urbanos. (FURTADO, 126-127 e 129).

Na visão de Furtado, o acúmulo de recursos financeiros permitiria ao governo venezuelano superar o obstáculo do mercado interno ao patrocinar a criação de indústrias modernas e eficientes, capazes de competir internacionalmente. Dessa forma, a absorção da

⁴⁵ Para o autor, “não pode haver maior evidência de que o subdesenvolvimento é uma maneira deformada de acumular capital. Caracas é uma criação do automóvel: imensos capitais foram imobilizados para criar este corpo pesado que funciona queimando os royalties do petróleo”. Dessa forma, “somente os custos de manutenção das estruturas materiais que suportam essa forma de vida já representam um enorme sorvedouro de recursos” (FURTADO, 20). No mesmo sentido, Furtado afirmava que “Caracas constitui hoje um espetáculo tão cabal de irracionalidade, que em si mesmo é algo entre fascinante e alucinante. O espetáculo da “dança dos milhões” de Havana do boom dos anos 20 e de Manaus do festival da borracha, de começo do século, reproduziu-se aqui em escala inconcebível” (FURTADO, 1992, 269 *apud* MEDEIROS, 2008: 146).

força de trabalho, os desequilíbrios regionais e a concentração populacional na região metropolitana de Caracas exigiriam um esforço redobrado de planejamento. O professor salientava ainda que a “*administração dos enormes recursos do excedente petrolero e, a partir de um futuro próximo, o controle direto das grandes empresas petroleras colocam o Estado venezuelano em situação ímpar na América Latina*” (FURTADO, 133-134).⁴⁶ Do contrário, por mais que economias exportadoras de petróleo como a Venezuela se enriquecessem subitamente, conclui Furtado, “*não adquirem autonomia de crescimento e podem desmoronar como um castelo de cartas*” (FURTADO, 1987: 218 *apud* AHMED, 2008: 160).

4.2. A CONCENTRAÇÃO DE PODERES E A EXPANSÃO ECONÔMICA

O *boom* do petróleo de 1973 elevou as aspirações nacionais venezuelanas para patamares nunca antes divisados. Dessa forma, o presidente Pérez assumiu o cargo com uma autoconfiança e um respaldo político tão elevados que pôde simplesmente dispensar a construção de consensos intra e interpartidários, abandonando algumas das diretrizes consensuais estabelecidas no *Pacto de Punto Fijo* (1958). Político jovem e admirador da trajetória de Simon Bolívar, o presidente interpretou o sucesso eleitoral e o *boom* do petróleo como dádivas divinas que lhe abririam uma oportunidade ímpar de transformar seu país numa nação desenvolvida e independente. O símbolo das aspirações grandiosas, das possibilidades infinitas e, por que não dizer, da megalomania, era a idéia da construção de uma “*Gran Venezuela*”. Confiante na popularidade, Pérez se sobrepôs às lideranças partidárias e nomeou um círculo de áulicos para os principais ministérios. Essa decisão ampliou seus poderes em terrenos antes controlados por facções partidárias da AD e do COPEI, reduzindo os incentivos à negociação e à crítica (KARL, 121-122). Na visão de Pérez, era preciso agir rapidamente na regulação de aspectos da vida econômica e financeira. Diante da rápida entrada de recursos fiscais no Tesouro e da ameaça de escalada inflacionária nos primeiros meses de mandato, o presidente emitiu decretos emergenciais para controlar o custo de vida. Utilizou ainda uma

⁴⁶ Nessa direção, “por mais recursos que tenha a Venezuela, o país não pode queimar todas as etapas. Há um tempo, e isso é uma variável que você não pode comandar. A Venezuela ainda não inventou a máquina do tempo (...) O excesso de impaciência pode ser um problema que jogaria com os efeitos negativos” (FURTADO, 185)

prerrogativa outorgada pela Constituição de 1961 para solicitar poderes especiais ao Congresso e empreender mudanças no sistema tributário, nas instituições financeiras, no setor do petróleo e em outras áreas. Houve resistência no Congresso, por parte da COPEI, que alegava não haver necessidade de conceder mais poderes ao presidente, pois seu partido, a AD, tinha assegurada a maioria dos assentos em ambas as Casas (KARL, 126-129).⁴⁷

A modificação do equilíbrio de forças entre Executivo e Legislativo favoreceu a prevalência do messianismo sobre a racionalidade na condução do Estado. As questões inerentes à recepção imediata de petrodólares pelo Tesouro envolveram o país numa teia de problemas. De um lado, as pressões inflacionárias geradas pela monetização das rendas do petróleo no ambiente doméstico exigiam a moderação nos gastos públicos. De outro, as disputas político-burocráticas concernentes à alocação do dinheiro por parte dos atores tradicionalmente beneficiados ameaçavam romper a estabilidade do pacto democrático, criando incentivos para que o governo aumentasse as despesas com obras, com contratações e com mais serviços sociais. Nessa direção, através da Lei Habilitante, o gabinete da presidência da República concentrou poderes sobre a alocação das receitas orçamentárias e emasculou os poderes do Congresso, do Ministério das Finanças e do Banco Central de fiscalizar os gastos públicos, abrindo espaço para os desperdícios e a corrupção (GALL, 15). Como a decisão acerca de que rumo imprimir à economia venezuelana após o *boom* – esterilizar o excesso de petrodólares e guardá-los para o futuro ou distribuí-los imediatamente para as clientelas políticas mais influentes - estava totalmente concentrada nas mãos do presidente da República, este optou pela segunda alternativa. Dadas as características institucionais do país, era a escolha mais previsível.

Entre maio de 1974 e junho de 1975, o governo perseguiu objetivos contraditórios. De um lado, Pérez implementou medidas de austeridade: (i) cortes na produção de petróleo de 3,4 milhões de barris diários (1973) para 3,0 milhões (1974) e 2,3 milhões de barris (1975), o que ajudou a proteger os poços do rápido exaurimento e moderar a entrada de mais petrodólares, ajudando a combater a inflação; (ii) a criação do *Fondo de Inversiones de Venezuela* (FIV), controlado diretamente pelo presidente, para prevenir o excesso de liquidez na economia; (iii) o estudo de uma reforma tributária abrangente. Numa outra direção, buscou cumprir as suas

⁴⁷ A Lei Habilitante foi aprovada com facilidade em 1974, porém deixou seqüelas graves no sistema político. Em primeiro lugar, causou a primeira grande fissura no *Pacto de Punto Fijo*, empurrando os democrata-cristãos da COPEI para uma oposição mais radical. Em segundo lugar, enfraqueceu o controle do partido governista, a AD, sobre o Executivo, liberando o chefe de governo da necessidade de consultar as lideranças congressuais para a tomada de decisões. Assim, o ambiente de conflitos mitigados da década de 1960 foi substituído por uma atmosfera de confrontações mais tensas, proporcional aos poderes quase ilimitados do presidente e à quantidade colossal de recursos sob seu controle (KARL, 129-130).

promessas eleitorais: (i) fixou um salário mínimo nacional; (ii) concedeu aumentos de salários para funcionários públicos; (iii) ampliou o tamanho da burocracia estatal de 150.000 para mais de 300.000 funcionários, triplicando o gasto com pessoal; (iv) estabeleceu uma legislação trabalhista que dificultou demissões de empregados pelas empresas, o que custou a oposição da *FEDECÁMARAS*; (v) enviou milhares de estudantes para cursar pós-graduação no exterior, com bolsas de estudo que superavam os valores pagos por todos os governos da região (KARL, 130-133; NEVES, 48-49).

Desse modo, as medidas de austeridade foram aos poucos perdendo ímpeto e sendo abandonadas. O *Fondo de Inversiones de Venezuela* teve funcionamento irregular, recebendo apenas uma pequena parcela dos petrodólares até 1975. Frente a rumores de que protestos se espalhariam pelo país se o governo fizesse uma reforma tributária, Pérez recuou na iniciativa. Portanto, o apoio dos principais segmentos da sociedade venezuelana à explosão dos gastos públicos foi praticamente irrestrito. Como o Ministério das Finanças e o Banco Central, os únicos órgãos burocráticos capazes de se contrapor às decisões tomadas, estavam relativamente enfraquecidos, apenas algumas vozes isoladas questionaram o governo, como o ex-ministro Juan Pablo Pérez Alfonzo (KARL, 118-119).

Entre 1973 e 1975, as receitas fiscais do Estado subiram de 16,4 para 41 bilhões de *bolívares*. Nesse mesmo período, as medidas expansionistas do governo tiveram os seguintes efeitos: (i) elevaram o gasto público de 14 para 31,4 bilhões de *bolívares*; (ii) dobraram a liquidez monetária, que passou de 21,2 para 41 bilhões de *bolívares*; (iii) incentivaram o consumo das famílias, que cresceu de 40,5 para 70,4 bilhões de *bolívares*. Por conseguinte, o PIB da Venezuela duplicou, passando de 60,6 para 116 bilhões de *bolívares* (KARL, 129-120). Dado o descompasso entre a elevada demanda agregada (que cresceu de 58,3 para 104,9 bilhões de *bolívares* em apenas dois anos) e os gargalos da economia doméstica para gerar oferta correspondente, as pressões inflacionárias foram sentidas já em 1974, com a subida dos preços dos alimentos. As taxas de elevação dos preços ao consumidor foram de 4,1% em 1973, 8,3% em 1974 e 10,3% em 1975 (KARL, 257). A popularidade presidencial foi afetada e o governo decidiu liberalizar algumas importações e ampliar a capacidade produtiva do setor privado, concedendo isenções de impostos e financiamentos. Apenas a *Corporación Venezolano de Fomento* (CVF) aprovou, em cinco anos, mais empréstimos do que em toda a sua história de três décadas. Além disso, após consultar o setor empresarial, o governo estabeleceu controle de preços sobre produtos básicos da alimentação (KARL, 134-135).

TABELA 5:
VENEZUELA: MUDANÇAS NA DIMENSÃO DA ECONOMIA
1972-1975 (MILHÕES DE BOLÍVARES)

	1972	1973	1974	1975
RECEITA FISCAL	12.546	16.432	42.834	41.001
GASTO PÚBLICO	12.618	14.006	24.333	31.491
MOEDA EM CIRCULAÇÃO	17.205	21.284	28.047	41.406
PIB	60.608	72.482	111.331	116.351
DEMANDA AGREGADA	58.303	65.211	83.086	104.976
GASTO DAS FAMÍLIAS	40.597	43.935	56.391	70.492
FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO	15.783	18.616	20.984	30.598

Fonte: Karl, 1997, 120.

Apesar dos protestos imediatos provocados pelo aumento da inflação, os venezuelanos ainda acreditavam que o desenvolvimento estava ao alcance de suas mãos e sonhavam com um futuro auspicioso. Confiante na urgência de aproveitar o poder financeiro do Estado para saltar obstáculos, o governo Pérez continuou a “*semear o petróleo*” a qualquer custo, reproduzindo, numa escala ainda maior, um padrão político-econômico de cinco décadas. (KARL, 122-123). A decisão de acelerar a economia foi respaldada pela previsão de relatórios técnicos que indicavam o começo do esgotamento das reservas de petróleo venezuelanas num futuro não muito distante, talvez dez ou vinte anos. Sendo assim, o presidente decidiu alocar a maior parte dos investimentos na nacionalização da indústria petroleira e em setores de processamento mineral que demandavam largas somas de capital e energia. A expansão do parque petroquímico era uma das prioridades, o que permitiria à Venezuela multiplicar por sete a capacidade de refino (GALL, 15).

Essas decisões, na ótica de Pérez, fariam a Venezuela saltar etapas e preparar o seu futuro sem petróleo. Implementado a partir de 1975, o V Plano da Nação pretendia aproveitar o *boom* para posicionar a Venezuela num patamar superior na divisão internacional do trabalho e torná-la menos dependente das companhias de petróleo. A construção de uma

“*Gran Venezuela*” se daria pela expansão da demanda agregada, da diversificação da estrutura exportadora e do aprofundamento do programa de substituição de importações (KARL, 125-126). Levando-se em consideração uma trajetória que deitava raízes na organização do moderno Estado venezuelano, os questionamentos sobre a inexistência de mão-de-obra especializada e sobre a viabilidade econômica dos setores selecionados foram pequenos. A agricultura, por exemplo, permaneceu relegada ao último plano das prioridades governamentais.

A nacionalização completa dos hidrocarbonetos na Venezuela chegou à última fase em 1976. O recebimento de volumosos recursos financeiros, as pressões nacionalistas internas e a autoconfiança trazida pelas ações concertadas pela OPEP levaram o governo a antecipar o processo, previsto para começar em 1983. Dentro da Venezuela, o debate polarizou-se entre os atores que eram favoráveis a negociações mais suaves e os que desejavam um confronto direto. Como todas as principais forças econômicas e políticas se posicionaram a favor do apressamento da nacionalização, iniciaram-se as conversações com as empresas petroleiras. As companhias encararam a questão como inevitável, pois sabiam que a tendência mundial era de crescente controle estatal sobre a produção de petróleo. Considerando que o governo desejava manter a indústria petrolífera nacionalizada, porém tecnologicamente atualizada e atrelada aos mercados consumidores, assinou contratos de serviços, transportes e fornecimento com essas empresas. Assim, as companhias continuaram presentes na Venezuela, mesmo sem produzir uma gota de petróleo, o que facilitou o encaminhamento da nacionalização sem a oposição de forças externas.

O maior ponto de discórdia era a respeito da estrutura organizacional da nova empresa estatal a ser criada para substituir a rede de empresas que operava no modelo de exploração antigo. Um dos temores era de que uma burocracia inchada, politizada e corrupta pudesse comprometer a eficiência da atividade extrativa, prejudicar a principal fonte de receitas do Estado e arruinar a economia da Venezuela. Desejava-se também evitar a repetição do modelo da empresa estatal *Petróleos Mexicanos* (PEMEX), uma corporação tão insulada que acabou se tornando um estado impenetrável dentro de outro Estado. As discussões fortemente apaixonadas fomentadas por esse debate, somadas ao clima político tenso no Congresso, impediram que a nacionalização tivesse o apoio consensual das forças políticas na fase final, sendo objeto de boicote por parte da oposição (COPEI). A solução pragmática foi a criação de uma empresa maior - a cargo de planejar, coordenar e gerir as finanças -, e de companhias operacionais menores - que funcionariam sob o seu guarda-chuva - com o objetivo de

descentralizar, fomentar a concorrência e preservar certos aspectos tradicionais da cultura corporativa privada (YERGIN, 735-736). Em janeiro de 1976, com a compra das ações e a incorporação das instalações físicas das principais petroleiras instaladas no país (*Exxon, Shell e Gulf*), foi criada a *Petróleos de Venezuela* (PDVSA).⁴⁸

As medidas de austeridade cogitadas revelam que o presidente Carlos Andrés Pérez estava ciente das consequências da rápida absorção das rendas no ambiente econômico doméstico, mas preferiu apostar na aceleração do crescimento. A decisão pode ser explicada pelo temor de que a austeridade deflagrasse conflitos sociais recônditos, ameaçasse a estabilidade política e comprometesse a pacificação social (KARL, 126). Nessa linha, a concentração de poderes nas mãos do presidente para implantar o V Plano da Nação produziu um “*paradoxo de popularidade*”. Sem constrangimentos ou obstáculos institucionais, o poder Executivo acabou mudando diversas vezes a direção e o foco de suas políticas, perseguindo, simultaneamente, metas ambíguas. Sem a fixação de prioridades, a administração sofreu uma paralisia decisória. Essa desorganização produziu resultados ruins e realimentou o populismo, colocando o presidente acima do seu partido e confundindo os objetivos do líder com os do Estado. Retomando a tradição personalista bolivariana, Pérez subestimou as dificuldades existentes, acreditando na capacidade de superá-las apenas através de voluntarismo político (KARL, 135-136).

4.3. A DESORDEM ADMINISTRATIVA E O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

A tarefa de reformar o Estado na Venezuela se provou uma tarefa de difícil execução no momento político pós-*boom*. Considerando que o Estado era o centro de acumulação da economia, as tentativas de reorganizar o sistema de empresas estatais, o aparato de planejamento e as regras decisórias afetaram os interesses de diversos atores. Mudar as regras do jogo durante essa conjuntura crítica significava uma repactuação dos termos de acesso ao Estado e, portanto, às rendas do petróleo. Nesse sentido, os esforços de reestruturação do setor

⁴⁸ A PDVSA tornou-se proprietária de 11 mil poços, 11 refinarias de petróleo, 14 navios-tanque, oleodutos, terminais de petróleo e prédios de escritório espalhados em várias cidades do país (Jones, 2008: p. 295). Tornou-se, de imediato, a empresa com o maior faturamento da América Latina, a nona maior companhia prolífera e a décima sexta maior firma industrial do mundo. No entender de Pérez, tratava-se de um “*ato de fé*”, o passo decisivo para que a Venezuela pudesse assumir o seu lugar no concerto das nações (YERGIN, 737).

público para gerar mais capacidades e combater a ineficiência acabaram tendo um efeito contrário ao pretendido. O crescimento das empresas estatais foi caótico. Caso houvesse uma burocracia profissionalizada, insulada e coesa, teria sido mais simples canalizar as demandas contraditórias para dentro do Estado e filtrá-las através de regras, normas e procedimentos (KARL, 138-39). Embora fossem responsáveis por 85% das receitas do governo central e por 85,9% dos investimentos públicos em 1976, muitas nem tinham objetivos claros. Nessas estatais, faltavam técnicos especializados, coordenação e planejamento e sobravam indicações políticas, improvisações e desmandos. Em 1973, o Ministério das Finanças já calculava as perdas com desperdícios, má administração e corrupção em cerca de um terço do orçamento do país. A falta de incentivos para que os diretores e gerentes dessas empresas buscassem torná-las autofinanciáveis levou a uma dependência crônica de subsídios (KARL, 140-141).

Nesse sentido, a desordem na administração indireta contaminou a eficiência de todos os setores relacionados com o Estado. O poder concentrado na oligarquia burocrática modificou as fronteiras entre o público e o privado, entre o capital nacional e o estrangeiro, entre as empresas públicas e o poder Executivo. Se antes da nacionalização do petróleo o setor público controlava apenas 15% do PIB (1970-1972), essa parcela subiu para 42,9% (1976), enquanto a participação do setor privado caiu de 68% para 38% do total (KARL, 141-142). A escolha política dos venezuelanos de expandir a jurisdição estatal não destoou muito em relação a outros países do Terceiro Mundo que tentaram fazer mais do que eram capazes, como a Nigéria e o Irã. Ao contrário dos Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático, que concentraram esforços numa transformação industrial seletiva e pouparam recursos financeiros e administrativos, a experiência de industrialização da Venezuela na década de 1970 sobrecarregou a burocracia e impulsionou a erosão das instituições do Estado. A capacidade do Estado cresceu de modo mais lento do que a expansão das tarefas que passou a assumir, gerando deseconomias administrativas e organizacionais de escala. Ou seja, o *“abismo entre capacidade necessária e disponível”* ameaçou o desempenho de outras funções mais básicas, como o fornecimento de serviços públicos. Consequentemente, a Venezuela ficou refém das pressões sociais particularistas, aproximando-se do padrão desorientado dos Estados predatórios, como o Zaire (EVANS, 1992).

Nos Estados desenvolvimentistas asiáticos, houve uma combinação feliz de capacidade burocrática com autonomia inserida, permitindo-lhes *“resistir a incursões promovidas pela ‘mão invisível’ da maximização individual por burocratas”*. Na realidade, esses Estados procuraram restringir suas intervenções às áreas mais estratégicas, combinando

intervencionismo com regras de mercado.⁴⁹ Por conseguinte, a Venezuela se tornou o país com a economia mais estatizada da América Latina, depois de Cuba. Ao contrário da França do pós-guerra, onde o estatismo também teve dimensões maiores do que no restante da Europa, a Venezuela aumentou o tamanho do seu Estado sem se preocupar em desenvolver uma burocracia meritocrática e independente (HALL, 1986). Nesse sentido, a estatização ampliou a jurisdição do Estado, mas enfraqueceu sua autoridade. A flexibilização das regras contratuais, a falta de transparência e as altas somas de dinheiro envolvidas alimentaram uma indústria de contratos com o governo. O gabinete presidencial e os principais ministérios se tornaram o foco central de *lobbies* e de uma imensa rede clientelística. Embora fosse uma prática enraizada, esse tipo de favorecimento se deu às margens da maquinaria partidária, amplificando os conflitos políticos (KARL, 145-46).

TABELA 6:
VENEZUELA: PARTICIPAÇÃO DOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO NO PIB
1970-1978

	1970-1972	1973-1975	1976	1977	1978
PIB TOTAL (MILHÕES DE BOLÍVARES)	57.433	106.732	132.496	152.796	170.323
SETOR PÚBLICO (MILHÕES DE BOLÍVARES)	8.278	14.592	56.920	62.121	64.086
PARTICIPAÇÃO DO SETOR PÚBLICO (%)	14,6	13,7	42,9	40,7	37,6
PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO (%)	85,4	86,3	57,2	59,3	62,4

Fonte: Karl, 1997: 142.

Diante do recrudescimento da crise bipartidária, a oposição se tornou mais virulenta e bloqueou projetos de interesse do governo. Frente aos recrudescentes conflitos inter e intrapartidários, a agenda pública acabou desvirtuada, a política econômica foi desfigurada, os gastos públicos fugiram do controle, os consensos mínimos desapareceram, as reformas

⁴⁹ Para Evans (1992), a autonomia inserida “amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas”. Nesses países, o compromisso com a industrialização seletiva permitiu a formação de laços entre o capital e o Estado, “um projeto partilhado por um aparelho burocrático altamente desenvolvido e um conjunto relativamente organizado de atores privados que podia fornecer informações úteis e implementação descentralizada” (EVANS, 1992).

projetadas foram abandonadas e as políticas que funcionavam foram interrompidas (KARL, 148-152). Dessa maneira, uma reforma do Estado pensada para obedecer a critérios legais e melhorar a eficiência acabou se transformando num desastre, sendo substituída pela desorganização burocrática e pelo aprofundamento do patrimonialismo (KARL, 148-151). Num outro plano, o descontrole fiscal do Estado trouxe sérios desdobramentos para a Venezuela. Os gastos realizados e os investimentos programados não apenas esgotaram todos os recursos existentes, mas ultrapassaram a previsão de arrecadação nos anos seguintes. Diante dos déficits crescentes, uma solução era elevar a taxa de atividades econômicas não-petroleiras, um tema problemático, levando-se em conta a ausência de um sistema tributário diversificado. Em comparação com a vizinha Colômbia, onde os impostos sobre renda das pessoas físicas, consumo, comércio exterior e patrimônio, somados, representavam 65,2% das receitas governamentais, na Venezuela os impostos corporativos, centrados nas petrolíferas, cobriram 74,4% das receitas do Tesouro no final da década de 1970 (KARL, 1997: 89). As críticas de organizações empresariais sobre a ineficiência do gasto público e as repercussões negativas dos projetos de reforma tributária junto aos setores médios da população também inviabilizaram mudanças nesse sentido. Para os atores econômicos domésticos, pagar mais impostos não fazia sentido diante da enorme riqueza do Estado. Para o governo venezuelano, aumentar a taxa doméstica também implicava numa obrigatória submissão a maiores níveis de transparência e controle, o que sempre foi rechaçado.

Nesse sentido, a saída foi permitir que as empresas estatais tomassem mais empréstimos, elevando o endividamento público. A decisão de contrair empréstimos no exterior foi severamente criticada pela oposição (COPEI), mas contou com o apoio explícito dos políticos governistas (AD), dos empresários e dos banqueiros estrangeiros. Os bancos estavam ansiosos para reciclar os petrodólares depositados pelos países exportadores de petróleo que mantinham grandes superávits em conta corrente, como a Arábia Saudita e outras petro-monarquias do Golfo Pérsico. A reciclagem desse volume de capital financeiro tornou possível aos países em desenvolvimento manter elevadas as taxas de crescimento econômico, bem como a demanda agregada mundial. A vantagem principal dos empréstimos era os seus baixos custos, pois a taxa de juros interbancária internacional, a *London Interbank Offer Rate* (LIBOR) ficou praticamente negativa entre 1972 e 1980, considerando a deflação dos preços (PALMA, 2003: 130). O endividamento venezuelano foi inicialmente justificado para suprir as necessidades de financiamento do V Plano da Nação, o que não impediu que acabasse se tornando a solução para custear o setor público deficitário. Ocorre que, ao invés

de canalizar os recursos apenas para os projetos do Plano, o governo venezuelano aumentou as despesas de custeio. Nesse sentido, não houve preocupação com o comprometimento das receitas futuras e com o impacto no balanço de pagamentos.⁵⁰ A consequência mais danosa dessa decisão foi o adiamento de medidas de racionalização fiscal e tributária, pois o alívio financeiro proporcionado ao governo substituiu a urgência de um ajuste doloroso (KARL, 153-154).

O clima político na Venezuela no final do governo de Carlos Andrés Pérez era muito distinto do que havia no começo. A campanha presidencial de 1978 se deu num clima de intensas trocas de acusações entre os dois principais partidos. Impedido de disputar a reeleição e participar de campanhas eleitorais, Pérez anunciou que nenhuma lei o proibia de viajar para informar à população acerca das realizações de seu governo. Acusações de envolvimento do chefe de governo com esquemas de corrupção, contudo, começaram a ser divulgadas pela imprensa. Diante da crise política, o resultado da eleição de 1978 foi uma grande derrota da *Acción Democrática*. Além de perder a presidência para o candidato do COPEI, Luis Herrera Campins, a AD deixou de contar com a maioria no Congresso. Tendo assumido a presidência da República em 1979, Herrera Campins foi o primeiro chefe de governo venezuelano, em décadas, a administrar uma conjuntura macroeconômica desfavorável. No discurso que pronunciou no Congresso, criticou duramente a política econômica de seu antecessor e deixou claro que havia recebido “*uma nação hipotecada*”. Diante das evidências de agravamento da situação fiscal, comprometeu-se a realizar um governo de austeridade. Embora suas primeiras ações tenham sido nessa direção, os reajustes salariais e a maior parte dos subsídios foram preservados dos cortes orçamentários, sinalizando uma posterior contemporização com as políticas distributivistas tradicionais.

O segundo choque do petróleo (1979-1982) provocou outra reviravolta na economia e na política mundiais, beneficiando diretamente a Venezuela pela segunda vez em menos de uma década. Ao refletir sobre os rumos da economia da Venezuela após o *boom* do petróleo, Furtado observou:

“Quatro anos chovendo ouro em cima deste país! Uma experiência histórica que merece ser seriamente estudada. As estruturas sociais se deslocaram. Digamos que todos os grupos

⁵⁰ A dívida externa da Venezuela cresceu de US\$ 7,25 bilhões em 1975 para US\$ 8,56 em 1978. Após a elevação das taxas de juros nos Estados Unidos, alcançou US\$ 23,69 bilhões em 1983 e US\$ 33 bilhões em 1986, tornando a Venezuela o terceiro devedor latino-americano (KARL, 172-173).

sociais hajam recebido algum benefício: os subsídios ao consumo atingiram o conjunto da população. Mas os subsídios absorvidos pelos grupos de renda média e alta cresceram todo o tempo. [...] As transformações que haviam ocorrido eram consideráveis. A chuva de dinheiro tivera um efeito de verdadeira enxurrada. Dizia-se corretamente que o país havia tomado um *porre* e precisava de algum tempo para recuperar o equilíbrio” (FURTADO, 24).

Os preços da *commodity* dobraram em relação a 1973. Numa escalada inédita, o barril passou de US\$ 12,70 em 1978 para US\$ 28,67 em 1980, alcançando um pico de US\$ 33,47 em 1982 (KARL, 161). Assim como ocorreu com Carlos Andrés Pérez no começo do seu governo, a presidência de Herrera Campins coincidiu com um evento internacional que alterou a dinâmica política interna. Enquanto as economias importadoras de petróleo da América Latina enfrentaram extrema dificuldade para administrar a primeira crise energética, a Venezuela e outros exportadores de petróleo viveram um período sem precedentes de bonança. As exportações de petróleo latino-americanas subiram de US\$ 7 bilhões (1972) para US\$ 55 bilhões (1981). Já os gastos com a importação desse líquido na região aumentaram de US\$ 4 bilhões para US\$ 30 bilhões no mesmo período (PALMA, 2003: 139).⁵¹ O segundo *boom* reacendeu as esperanças de que as rendas extraordinárias pudessem reconduzir a Venezuela ao crescimento acelerado e aliviar os problemas acumulados. Como a indústria petrolífera estava totalmente estatizada, o fluxo de recursos foi diretamente canalizado para o caixa da empresa *Petróleos de Venezuela* (PDVSA). Nessa direção, quando o país experimentava as consequências dos excessos do primeiro *boom*, a segunda elevação dos preços permitiu custear por três anos a dívida externa, que saltou de US\$ 16,75 bilhões em 1978 para US\$ 38,297 bilhões em 1983 (AUMAITRE, 2002).⁵²

Ao invés de proporcionar um alívio temporário para a resolução gradual da crise em gestação, o segundo *boom* do petróleo adiou o senso de urgência de uma necessária mudança de rumos. Para o presidente Herrera Campins, era politicamente interessante substituir as impopulares medidas de austeridade por um aumento dos gastos com a rede clientelística. Diante da conjuntura internacional adversa, a Venezuela deixou de ser uma “*ilha de*

⁵¹ O modelo de desenvolvimento “*semeado pelo petróleo*” e, a partir de 1976, financiado basicamente por empréstimos aprofundou a tendência de hipertrofia do Estado, acostumando a Venezuela viver além dos seus meios (ROBERTS, 256).

⁵² Assim como a Venezuela triplicou os gastos públicos após o primeiro *boom*, ela os dobrou novamente após o segundo. Com a moeda valorizada (cotação fixa de 4,29 *bolívares* por dólar), adiou-se o ajuste externo necessário para diminuir o déficit em conta corrente. A taxa de inflação também subiu de 7,8% em 1978 para 21,6% em 1980 e a Doença Holandesa levou o PIB industrial a uma trajetória de declínio a partir de 1977 (NEVES, 48 e 109; GALL, 9).

prosperidade” e se juntou à realidade dos demais vizinhos da América Latina.⁵³ O endividamento elevado, a moeda apreciada, a pouca solidez bancária e a proteção insuficiente dos direitos de propriedade levaram à fuga em massa de capitais para os paraísos fiscais (PALMA, 2003: 140). Como agravante, no biênio 1982-1983, o preço do barril caiu de US\$ 32,88 para US\$ 27,88. Esse primeiro recuo nos preços expôs as vulnerabilidades de um país com as contas públicas em situação crítica, com uma dívida acumulada que chegou a US\$ 38 bilhões em 1983 (AUMAITRE, 2002: 13-17). Seguindo o exemplo do México, o governo venezuelano esteve na iminência de declarar um *default*. Em 18 de fevereiro de 1983, na chamada “*sexta-feira negra*”, Herrera Campins admitiu as dificuldades para resolver os problemas da dívida pública. Numa reviravolta, anunciou que iria desvalorizar a moeda nacional e criar um sistema de câmbio múltiplo. Em consequência do ajuste, a inflação subiu de 7% em 1983 para 15,7% em 1984 (NEVES, 48; AUMAITRE, 2002). Os recursos para investimentos da estatal PDVSA, até então preservados, foram utilizados para capitalizar as reservas do Banco Central, o que obrigou a companhia a ter que se financiar no mercado de capitais (KARL, 176-177).

Além da crise econômica sem precedentes, o final do governo Herrera Campins também foi marcado por acusações de corrupção envolvendo o manejo de dinheiro público. A impopularidade do presidente e a rápida deterioração das condições de vida no país abriram espaço para o retorno da AD à presidência, com a vitória de Jaime Lusinchi sobre o ex-presidente Rafael Caldera, candidato da COPEI. A herança de problemas acumulados era preocupante: finanças públicas em desordem, queda na produtividade de todos os setores, altas taxas de desemprego, corrupção persistente, inflação alta e crescente endividamento. Assim, “*el modelo de desarrollo ciertamente se percibía virtualmente agotado, los desequilibrios macroeconómicos avanzaban, la pobreza comenzaba a repuntar nuevamente*” (SALAMANCA, 110).

⁵³ Em 1981, os Estados Unidos exportaram parte dos custos do ajuste de sua economia ao segundo choque do petróleo via aumento na taxa de juros do Federal Reserve (FED). A decisão atingiu em cheio os países periféricos endividados e pôs fim a três décadas de crescimento econômico acelerado na América Latina (Palma, 2003: p. 140). Entre 1950 e 1981, o PIB da região cresceu, em média, 5,3% ao ano, quintuplicando de tamanho. A produção industrial cresceu sete vezes e a exportação de manufaturas foi multiplicada por vinte (Palma, 2003: p. 141). Após a crise da dívida externa mexicana, em 1982, os países latino-americanos foram obrigados a ajustar suas economias para reverter os desequilíbrios internos e externos. Em 1981, o déficit em conta corrente alcançou 40% das exportações de bens e serviços latino-americanas; no México, chegou a quase 70% (Palma, 2003: p. 127). Em conjunto, as nações da América Latina deviam uma astronômica cifra de US\$ 533 bilhões (PALMA, 2003: 140).

**TABELA 6:
VENEZUELA: DÍVIDA EXTERNA TOTAL
(BILHÕES DE US\$)**

ANO	DÍVIDA TOTAL	ANO	DÍVIDA TOTAL
1970	0,954	1980	29,330
1971	1,294	1981	32,093
1972	1,703	1982	32,153
1973	1,884	1983	38,297
1974	1,779	1984	36,881
1975	1,492	1985	35,332
1976	3,310	1986	34,637
1977	10,731	1987	35,275
1978	16,756	1988	35,473
1979	24,050	1989	33,144

Fonte: Aumaitre, 2003: p. 14

4.4. O ADIAMENTO DO AJUSTE ESTRUTURAL

A participação do petróleo na geração mundial de energia sofreu uma queda de 50% para 40%, entre 1980 e 1988, enquanto a participação da OPEP no suprimento mundial caiu de 82% em 1973 para 60% em 1990 (KARL, 161; ROBERTS, 257). Entre 1985 e 1986, os preços do petróleo caíram pela metade, passando de US\$ 27,99 para US\$ 13,08 o barril, menos de 40% dos preços de 1982 (KARL, 168). A única forma de a Venezuela elevar suas rendas petroleiras nesse novo cenário era através do aumento da produção interna, o que implicava superar diversos desafios: (i) compensar uma década de baixos investimentos; (ii) modernizar a capacidade instalada; (iii) aplicar novas tecnologias de extração e refino; (iv) aumentar a produtividade; (v) prospectar petróleo na plataforma continental e na Bacia do Rio Orinoco. Por causa disso, os custos de produção do barril venezuelano subiram de US\$ 1,80

em 1973 para US\$ 3 em 1980, chegando a US\$ 6 no final dos anos 1980. Logo, largas somas antes utilizadas pelo governo para outros gastos tiveram que ser redirecionadas para evitar o definhamento da indústria petrolífera (KARL, 168-170).

A estratégia governamental de adiamento do ajuste estrutural entre 1984 e 1989 consistiu basicamente em manipulações estatísticas, desvalorizações cambiais e aumento dos desembolsos com o pagamento dos juros e das parcelas do principal. O período ficou conhecido na história venezuelana como os anos de “*economía cosmética*”. Foram mantidos os subsídios aos serviços públicos, as subvenções ao consumo e o controle de preços (NEVES, 49). Ao invés de fazer um ajuste progressivo das contas públicas, o governo Jaime Lusinchi (AD) continuou a aumentar os gastos, mesmo quando os preços do petróleo já haviam caído pela metade em relação aos de 1980 (KARL, 163). O valor das exportações venezuelanas declinou 51,8%, em termos reais, entre 1980 e 1988 (KARL, 161). A relação dívida/PIB da Venezuela cresceu de 8,76% em 1970 para 53% em 1988, alcançando 69,7% em 1989. Os pagamentos anuais do serviço da dívida subiram de US\$ 267 milhões em 1972 para US\$ 5,1 bilhões em 1988, consumindo 40% das exportações. (KARL, 172-173). Diante do pequeno poder de barganha dos países em desenvolvimento para renegociar os termos de suas dívidas com os bancos após a crise mexicana de 1982, não havia muito a fazer. Nessa direção, as pressões internas e externas para um ajuste econômico aumentaram. Houve uma cisão de opiniões em torno de soluções e preferências distintas para a Venezuela: (i) de um lado, o Banco Central, o Ministério do Desenvolvimento e a maior entidade empresarial (*Fedecámaras*) eram favoráveis à adoção de políticas de austeridade fiscal e à abertura econômica; (ii) de outro, o Ministério do Planejamento, a federação de trabalhadores (CVT) e o restante da burocracia respaldavam o adiamento das reformas.

Nesse sentido, a mudança encontrou forte obstáculo numa parcela da elite nacional resistente à necessidade de antecipar reajustes e que acreditava ser possível prolongar o padrão intervencionista até onde fosse possível (PALMA, 2003: 127-128). A presidência da República evitou tomar medidas de alto custo político, buscando apaziguar os conflitos mais urgentes com a adoção de algumas recomendações do FMI, a promoção de ajustes parciais e a renegociação das dívidas, adiando indefinidamente a reestruturação da economia (KARL, 162-163). Embora tenha recebido poderes especiais do Congresso para resolver a crise de

endividamento, o governo Lusinchi continuou a aumentar os gastos públicos.⁵⁴ Como consequência, a inflação chegou a 81% e a renda *per capita* retrocedeu aos níveis de 1973 (GALL, 16). Assim como nos últimos anos da ditadura de Pérez Jiménez (1948-1957), a confusão nas finanças públicas chegou a tal grau de descabro que o governo não sabia quanto e a quem devia. Dessa maneira, os compromissos políticos assumidos pelo Estado com os partidos e as organizações sociais funcionaram como um poderoso mecanismo de *lock-in*, impedindo que o padrão de gastos fosse adequado à queda dos preços do petróleo.

A preferência por políticas que agradam a todos impôs elevadíssimos custos para toda a sociedade. Combinado ao personalismo das elites políticas, o padrão populista de distribuição dos dividendos do petróleo sobrevalorizou os canais informais entre Estado e sociedade, reforçando a rede de privilégios existente. Nessa direção, houve um engessamento do sistema político por máfias partidárias que controlavam as organizações sociais, uma espécie de “*partidocracia*” com enorme poder de vetar medidas impopulares. Engessados pelos compromissos assumidos, os partidos não renovavam programas e práticas internas, mantendo uma representação de fachada. Além disso, as restrições à capacidade do Estado de prover respostas às demandas de uma população que triplicou de tamanho em trinta anos levaram ao estancamento da geração de empregos, ao declínio industrial e à deterioração dos indicadores sociais. Entre 1980 e 1990, a população abaixo da linha de pobreza nas regiões urbanas aumentou de 18% para 33%, enquanto nas zonas rurais, subiu de 22% para 34%. A renda *per capita* caiu da quarta posição na América Latina (um terço acima da média) para o sétimo lugar. Em 1990, o salário real equivalia a menos de 50% do de 1978. A concentração de renda também aumentou: enquanto a participação dos 20% mais pobres da população urbana na renda nacional caiu de 6,9% para 5,7% do total entre 1981 e 1990, a dos 20% mais ricos cresceu de 37,8% para 44,6% (SALAMANCA, 18-19; 95 e 132).

Os controles de preços e as tentativas de maquiagem inflacionária produziram escassez de bens, racionamento e crescimento do mercado negro. As reservas internacionais caíram pela metade, o déficit em conta corrente alcançou US\$ 5,8 bilhões e o déficit público foi a 9% do PIB em 1988 (KARL, 179). Diante do insustentável endividamento externo do país, os bancos estrangeiros ameaçaram suspender a concessão de empréstimos adicionais caso o governo não implementasse um plano de austeridade fiscal receitado pelo Fundo Monetário

⁵⁴ Segundo estimativas do Banco Mundial divulgadas em 1987, o dinheiro de propriedade dos venezuelanos no exterior já havia ultrapassado o valor da dívida externa do país (AUMAITRE, 2002). Em 1988, o pagamento dessa dívida consumiu mais da metade das exportações de petróleo, cuja cotação estava em US\$ 12,27 o barril, a menor em quinze anos.

Internacional (KARL, 174).⁵⁵ Além da grave crise econômica, um escândalo de corrupção envolvendo ministros de Lusinchi veio à tona. Apesar dos cofres vazios e da baixa popularidade presidencial, o candidato da AD às eleições de 1988, o ex-presidente Carlos Andrés Pérez, associou sua candidatura à bonança petrolífera da década de 1970. A retórica inflamada alimentou a esperança popular de que seu retorno ao poder pudesse salvar o país da ruína. Pérez foi eleito para um segundo mandato com larga margem de votos, mas a AD não conseguiu garantir a maioria no Congresso.

TABELA 7:
VENEZUELA: ÍNDICE DE INFLAÇÃO (1981-1990)

ANO	PERCENTUAL	ANO	PERCENTUAL
1981	10,4	1986	12,7
1982	7,8	1987	40,3
1983	7,0	1988	35,5
1984	15,7	1989	81,0
1985	9,1	1990	36,5

Fonte: Aumaitre, 2003: p. 17

4.5. CONCLUSÃO

A construção da “*Gran Venezuela*” levou ao apogeu o modelo de desenvolvimento “*semeado pelo petróleo*”, mas também pavimentou o caminho do seu declínio futuro.⁵⁶ Para

⁵⁵ A estagnação da América Latina nos anos 1980 pode ser verificada através de diversos indicadores: (i) queda no crescimento industrial médio anual de 6,6% (1950-1981) para 1,1% (1981-1990); (ii) redução das exportações de *commodities* de 3,9% para 0,7% ao ano, em média; (iii) gastos com o serviço da dívida externa em torno de 50% do valor das exportações; (iv) transferências de capital para o exterior da ordem de US\$ 650 bilhões, entre 1982 e 1990; (v) queda de dois terços no investimento per capita (1980-1990); desemprego urbano próximo aos 20% em alguns países; (vi) hiperinflação de três, quatro e cinco dígitos (PALMA, 2003: 131).

⁵⁶ Entre 1950 e 1973, quando o preço do barril de petróleo manteve-se numa média de US\$ 2,00, o PIB venezuelano cresceu a uma taxa de 6,4% ao ano. Por sua vez, entre 1974 e 1980, com o preço do petróleo próximo a US\$ 14,00, após o primeiro *boom*, o crescimento foi menor: 4,1% ao ano, em média. Finalmente, entre 1980 e 1985, quando o barril do petróleo manteve-se num patamar médio de US\$ 26,00, após o segundo choque, o crescimento médio anual foi negativo em 1,3% (SALAMANCA, 140).

Karl, a expansão da jurisdição do Estado na Venezuela aumentou a corrupção, a ineficiência, os desperdícios e o descontrole fiscal. Ao invés de ampliarem o espectro do debate acerca dos padrões do Estado distributivista e da sociedade rentista, os partidos se entregaram ao canibalismo político. A pacificação foi legada ao segundo plano diante dos incentivos que se apresentaram aos atores para obter maiores fatias do orçamento público. Ou seja, o Estado desenhado para explorar o petróleo também se tornou objeto de exploração, predação e saque (KARL, 139-140). Considerando a exuberância irracional que contaminou a administração pública, vários programas e projetos tiveram seus custos invariavelmente inflados ao longo da execução, uma diferença que podia chegar a mais da metade dos gastos inicialmente previstos. As importações congestionaram a infraestrutura portuária e rodoviária, levando a monumentais desperdícios. Os elevados subsídios também reduziram os incentivos para a melhoria da competitividade das empresas, pois o mercado interno protegido assegurava menores riscos e incertezas, além de maiores rendimentos (SALAMANCA, 155; KARL, 164-168).

Em dez anos (1973-1983), a Venezuela havia recebido cerca de US\$ 150 bilhões em receitas petroleiras (Jones, 2008: 295). Os dois *booms* acabaram gerando modificações políticas, econômicas e administrativas que desgastaram o modelo de desenvolvimento sustentado pelas receitas do petróleo (SALAMANCA, 166). A centralização de poderes, a má gestão da economia, o endividamento, a deterioração dos serviços públicos e a queda nos padrões de vida tiveram efeitos imediatos no ambiente eleitoral (KARL, 156-160). Assim, os tempos áureos da “*Venezuela Saudita*” haviam terminado, deixando um espólio de contas a pagar (GALL, 14-16).

CAPÍTULO V: A REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA FRACASSADA E COLAPSO DO REGIME POLÍTICO

O Capítulo V analisa o processo de implementação das reformas econômicas estruturais na Venezuela durante a década de 1990. Iniciada com o governo de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) e preservada parcialmente na gestão de Rafael Caldera (1994-1998), a abertura da economia foi uma resposta desesperada ao choque negativo nos preços do petróleo, à crise da dívida externa e ao esgotamento das políticas de adiamento da reforma do modelo de substituição de importações. Consoante o fato de a Venezuela ser um dos países mais intervencionistas do hemisfério ocidental, a modificação do seu modelo econômico causou um profundo impacto sócio-político e alterou as coalizões de poder que até então mantinham a estabilidade política e a pacificação social. Nesse sentido, o Capítulo busca explicar de que forma a tentativa de reformar a economia contou, desde o começo, com a oposição de fortes grupos capazes de bloquear medidas mais ambiciosas, deixando o Executivo numa posição isolada. O segundo objetivo é explicar por que os partidos políticos tradicionais (AD e COPEI) foram incapazes de recuperar a legitimidade do regime político diante do fracasso das reformas de mercado, deixando um vácuo que foi aproveitado pelas forças anti-sistema para avançar sobre o Estado. A tentativa de desmonte do padrão rentista/distributivista foi analisada através do modelo teórico de Karl (1997) sobre as respostas dos petro-Estados aos ciclos de bonança e escassez, mostrando as dificuldades políticas de promover alterações nas políticas tradicionais. Seguindo o caminho trilhado por Evans (1992), Roberts (2003) e Gall (2006), buscou-se diferenciar a experiência da Venezuela em relação à dos demais países latino-americanos no que toca às dificuldades de reconstruir o Estado para fomentar uma economia orientada pelo mercado.

5.1. O IMPACTO POLÍTICO DAS REFORMAS ECONÔMICAS

O começo da década de 1990 marcou o encontro de dois movimentos estruturais na América Latina: a liberalização econômica e a democratização política (SOARES DE LIMA E COUTINHO, 2007). Na maioria dos países da região, as reformas de mercado foram

implementadas por regimes democráticos recém instituídos e que ainda lutavam para consolidar a autoridade e a legitimidade. Em alguns, elas foram adotadas como a única maneira de angariar apoio político, tendo em vista a crise vivenciada pelo modelo anterior de desenvolvimento. Às vésperas do começo das reformas econômicas na Venezuela, havia um diagnóstico de problemas comuns a quase todas as economias latino-americanas. Em 1989, um seminário coordenado pelo economista John Williamson, realizado no *Institute for International Economy* (IIE), em Washington, reuniu acadêmicos, funcionários de organizações internacionais e representantes de governos para debater soluções para a superação da hiperinflação, a retomada do crescimento econômico e a redução da pobreza na América Latina. A discussão girou em torno dos excessos do intervencionismo estatal na região, considerado a raiz dos crônicos déficits públicos, das altas taxas de inflação, da ineficiência governamental, da obsolescência industrial e do hermetismo de mercado. Embora o foco do encontro fosse as economias latino-americanas, o relatório final do seminário do IIE sintetizava um conjunto de medidas a serem aplicadas ao mundo em desenvolvimento e que ficaram conhecidas como “Consenso de Washington” (*Washington Consensus*) (LEWANDOWSKI, 2004: 65; MONIZ BANDEIRA, 2008: 161-162).⁵⁷

A Argentina levou a cabo o processo de abertura da economia a partir de 1989, com o presidente Carlos Menem, do tradicional *Partido Justicialista* (peronista). No Brasil, a implantação dessas reformas se deu de forma mais hesitante, gradual e matizada, com avanços e recuos, após a eleição de Fernando Collor de Melo (MOREIRA *et alli*, 2010: 303-315). No Chile, o liberalismo econômico imposto pelos militares após a derrubada do regime socialista de Allende (1973) foi mantido pelos governos democráticos da *Concertación* após 1990. No México, as reformas de mercado iniciadas por Miguel De La Madrid, após a crise da dívida externa de 1982, foram aceleradas a partir de 1988, com Carlos Salinas, sob o signo da hegemonia política do PRI. Em 1989, a Venezuela atravessava uma crise múltipla, a mais grave em décadas, decorrente da impotência do Estado em preservar a racionalidade fiscal e administrativa, do estancamento do processo de melhoria das condições sociais e do

⁵⁷ As diretrizes do Consenso de Washington recomendavam a adoção de procedimentos macroeconômicos ortodoxos e reformas institucionais para aliviar a crise do Estado intervencionista, tornando as economias mais abertas e competitivas. Essas reformas incluíam substantivos cortes nos gastos governamentais, a flexibilização orçamentária, a redução do funcionalismo público, terceirização de mão-de-obra e a focalização de benefícios sociais. Além disso, era preciso avançar na desoneração tributária do capital, na desregulamentação dos mercados financeiros e na flexibilização das obrigações trabalhistas. Sugeriu-se também a supressão de subsídios estatais, o desmonte de monopólios públicos, o aperfeiçoamento de mecanismos de proteção à propriedade intelectual e a abertura dos mercados de serviços e de compras governamentais (FARIA, 2000; LEWANDOWSKI, 2004: 65-66).

enfraquecimento da legitimidade das estruturas políticas (SALAMANCA: 1997: 118 e 136). Bloqueado por uma situação econômica doméstica caótica e por uma conjuntura internacional desfavorável, o presidente Carlos Andrés Pérez promoveu uma guinada radical nos rumos do país. Primeiro, mudou o discurso ideológico terceiro-mundista após ser eleito, abandonando as pregações nacionalistas e estatistas defendidas com ardor durante seu primeiro mandato (1974-1979). Em segundo lugar, antes mesmo de assumir o cargo, iniciou negociações com o FMI.⁵⁸ Em terceiro lugar, arregimentou jovens tecnocratas venezuelanos com pós-graduação no exterior para formar a linha de frente de sua equipe ministerial.⁵⁹

Mas o que levou um político como Carlos Andrés Pérez a seguir essas direções? Até a posse no seu segundo mandato, Pérez arrastava multidões em delírio para seus comícios e era o político mais popular da história da Venezuela (JONES, 118). Após o país mergulhar na estagnação econômica e na crise política, seus erros no primeiro governo haviam sido esquecidos. E, durante a década de 1980, como um Bolívar dos tempos modernos, cruzou o mundo em defesa da união dos países da América Latina em torno do problema da dívida externa. Nesse sentido, o carisma, o magnetismo e as promessas redentoras conduziram o mito novamente ao Palácio de Miraflores.⁶⁰ Assim como Carlos Menem na Argentina, Carlos Andrés Pérez se opôs às tradições de seu partido e às diretrizes da própria campanha ao abandonar o populismo econômico e abraçar a tese das reformas estruturais (SADER, 2003: 123). Seu plano de austeridade, denominado “*El Gran Viraje*”, foi anunciado como um instrumento salvador que recolocaria a Venezuela nas “*águas da prosperidade*” (JONES, 122-123). Dentre as ações contempladas, figuravam: (i) redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias; (ii) livre flutuação do *bolívar*; (iii) aumento nas taxas de juros; (iv) redução do déficit fiscal; (v) desregulamentação dos preços; (vi) eliminação de subsídios; (vii) reforma tributária e financeira; (viii) correção nos preços dos combustíveis; (ix) congelamento de

⁵⁸ Apesar de semanas antes Pérez ter declarado que o receituário do FMI era uma “*bomba atômica que mata pessoas e deixa apenas os edifícios econômicos em pé*” e que os funcionários do órgão eram “*genocidas pagos pelo totalitarismo econômico*”, a opção pela ortodoxia econômica era tida como inevitável, pois o país encontrava-se à beira da falência. Ou seja, enquanto fazia discursos radicais contra os organismos internacionais e os bancos estrangeiros, Pérez já havia iniciado negociações com essas instituições para obter novos empréstimos (JONES, 120-121).

⁵⁹ Na equipe de governo de Pérez, constavam dois jovens economistas formados nos Estados Unidos: Moisés Naím, ministro da Indústria e Comércio, com pós-graduação no Instituto de Tecnologia de Massachussets (MIT); e Miguel Ramírez, ministro do Planejamento, oriundo da Universidade de Yale. Esses dois tecnocratas ajudaram a lançar o pacote liberal, já testado no esforço de combate à hiperinflação na Bolívia. A idéia era promover um pequeno sofrimento de curto-prazo para que os desequilíbrios da economia fossem corrigidos a longo prazo.

⁶⁰ Em 1989, sua cerimônia de posse na presidência foi transformada num espetáculo político e midiático pensado para catapultá-lo à condição de liderança incontestável dos países latino-americanos (Jones, 120). Em seu discurso, Pérez conclamou os países a se unirem numa cruzada em defesa da soberania nacional, contra o “*fardo das dívidas externas*”. O jornal norte-americano *The New York Times* noticiou o fato como “*uma das maiores celebrações já testemunhadas na América Latina*”, uma pomposa festa para 10 mil convidados, com exageros alimentícios e etílicos que lembravam a coroação de um imperador (JONES, 199-120).

salários e de contratações no setor público; (x) privatização de bancos e indústrias; (xi) reabertura do setor petrolífero aos investimentos privados (KARL, 180; NEVES, 57; ROBERTS, 258).

Entendendo que a população compreenderia, sem questionar, a necessidade das mudanças, o governo não tomou precauções para atenuar os efeitos políticos desastrosos das medidas econômicas. Dessa maneira, três dos pilares que sustentaram o pactualismo democrático venezuelano, instituído ao longo do processo de petrolização do país, foram progressivamente desmontados: o intervencionismo estatal, os subsídios generosos aos interesses organizados e os elevados gastos públicos. A abolição do controle de preços, a liberação do câmbio e a redução das tarifas foram implementadas imediatamente através de decretos presidenciais. Em 1989, os preços ao consumidor dispararam e o valor real dos salários foi deprimido (AUMAITRE, 18). O governo conseguiu reduzir 10% do orçamento público, em termos reais, mas as consequências foram dolorosas: o PIB declinou 10%; o desemprego cresceu de 7% para 10%; os salários reais caíram 11%; e a inflação chegou aos 93,8%, após a correção cambial. A renda *per capita* da Venezuela em 1989, medida em preços constantes, era 20% menor do que em 1957, último ano da ditadura de Pérez Jiménez (GALL, 9). A falência econômica e a tentativa de desmonte do modelo rentista inflamaram perigosamente o ambiente social, trazendo de volta a polarização política e a radicalização dos discursos. Verdadeira antítese das promessas eleitorais de 1988 e das políticas governamentais tradicionais da *Acción Democrática* (AD), o plano de choque de Pérez levou a uma explosão de insurreição social (KARL, 180-181).⁶¹

O plano econômico “*El Gran Viraje*” ficou popularmente conhecido como “*El paquetazo*”. Diante da escassez de itens básicos da cesta de bens de consumo dos venezuelanos, a população perdeu a paciência e foi para as ruas. A “*gota d’água*” foi o aumento dos preços das passagens de ônibus, medida que afetou especialmente as populações dos *barrios* (Jones, 122-123). Entre 27 e 28 de fevereiro de 1989, agitações de massas tomaram as ruas de Caracas e outras cidades, resultando no *Caracazo*, uma explosão civil que deixou a Venezuela numa situação de completa anarquia. Pela primeira vez desde 1958, bloqueios, saques, incêndios e roubos se espalharam pelo país, na maior revolta popular já

⁶¹ Em 1990, 87% da população da Venezuela vivia nas cidades, 72% em aglomerações urbanas com mais de 500 mil habitantes, o maior índice da América Latina (Salamanca, pp. 168-169). Embora o petróleo e a democracia pactuada tenham conseguido amortecer o impacto do crescimento demográfico ao longo de três décadas, o declínio da potência petroleira deixou exposta a ineficiência de um Estado administrativamente apodrecido (GALL, 2006a: 9).

registrada contra medidas de austeridade econômica no continente. Após a suspensão das garantias constitucionais e o emprego das forças armadas, as grandes cidades foram completamente ocupadas. Aos poucos, o governo conseguiu recuperar o controle da ordem pública, com a decretação de toque de recolher e a efetuação de milhares de prisões. O *Caracazo* deixou 400 mortos e prejuízos de US\$ 1,5 bilhão (GALL, 17).⁶²

Os ajustes econômicos tiveram um impacto político devastador, evidenciando a incapacidade das instituições políticas de amortecer os custos da austeridade. Embora a resistência popular às reformas de mercado não fosse algo incomum na América Latina, na Venezuela ocorreu algo sem paralelo na região (ROBERTS, 259). O *Caracazo* deixou o país traumatizado, abalando a imagem de uma democracia aparentemente sólida, um modelo na América Latina. Para Jones, tal fato marcou o fim do “*ancién regime*” para o modo de vida insustentável de elites políticas que, nas palavras de um economista estrangeiro, “*estava vivendo em um mundo de faz de conta*”. (JONES, 132). Nesse sentido, a segunda presidência de Pérez acabou por terminar antes mesmo de começar, pois “*o Caracazo matou-a*” (JONES, 135). Em março de 1989, dois meses depois da posse, a aprovação de Pérez já havia caído de 54% para 11% (AUMAITRE, 18). A confederação de trabalhadores (CVT) decidiu apoiar uma greve em maio, implodindo a principal base sindical da AD e rompendo o acordo informal vigente desde 1958 (ROBERTS, 259). Embora apoiassem as reformas econômicas, os empresários da FEDECÁMARAS, estavam divididos (ROBERTS, 260). Assim, o governo ficou politicamente enfraquecido, sem lastro social para sustentar a continuidade das reformas. A ruptura do pactualismo se evidenciou com a ascensão das esquerdas radicais, as ameaças de golpes militares, os escândalos de corrupção, o aumento da abstenção eleitoral e a explosão da criminalidade (KARL, 181-182).

Cabe indagar, portanto, o que impediu o sistema político venezuelano de amortecer as pressões decorrentes do ajuste estrutural da economia.⁶³ Na teoria, um regime institucionalizado há três décadas viabilizaria um ambiente político menos conflituoso e mais aberto a negociações do que em regimes recém refundados. Afinal, as reformas exigem o sacrifício de interesses específicos de curto prazo em nome de ganhos de longo prazo. Em outros países latino-americanos, os regimes democráticos nascentes sofreram pressões distributivas tanto dos grupos políticos emergentes quanto dos interesses já cristalizados,

⁶² Para o jornal *El Nacional*, o distúrbio foi assim resumido: “*Ontem, Caracas viveu um dia de Beirute*” (JONES, 131).

⁶³ Respaldo por um sólido sistema de partidos, o modelo político venezuelano era “*ejemplar en América Latina y en el Tercero Mundo, hasta el punto que llegó a ser visto como un producto de exportación*” (SALAMANCA, 110).

tornando mais difícil encaminhar reformas impopulares (ROBERTS, 2003: 251). Além disso, os países com sistemas políticos mais fragmentados tinham múltiplos pontos de veto que bloqueavam a formação de maiorias estáveis, fundamentais para a implementação de mudanças abrangentes (ROBERTS, 251). A fragmentação partidária e a oposição congressional nunca foram obstáculos insuperáveis para os governos venezuelanos. Um sistema político dominado por dois partidos moderados e multiclassistas também facilitaria a barganha e a coordenação necessárias a um ajuste econômico estrutural. Além disso, AD e COPEI tinham abrangência nacional, estruturas hierarquizadas, eleitorado leal e profundas raízes na sociedade organizada. Nos anos 1970 e 1980, obtiveram, juntos, mais de 90% dos votos e 85% das cadeiras no Congresso (ROBERTS, 2003: 253).

Em sistemas bipartidários equilibrados e competitivos, a distribuição dos custos e o compartilhamento dos benefícios incentivariam os atores políticos a se engajarem na mudança do modelo de desenvolvimento quando esta se tornasse indispensável. Como os interesses empresariais e trabalhistas também estavam representados no aparelho do Estado, o corporativismo poderia ter ajudado a moderar pressões, articular demandas contraditórias, institucionalizar compromissos e diminuir resistências reformistas (ROBERTS, 255). Apesar disso, os dois principais partidos políticos da Venezuela se mostraram incapazes de sustentar reformas de mercado diante da multiplicação de resistências da sociedade. A “*partidocracia*” venezuelana insulou a classe política da sociedade, engessou o sistema de tomada de decisões e restringiu a capacidade de formulação autônoma de políticas pelo Estado, inflando, assim, “*las aspiraciones, apetencias y expectativas de grupos sociales diversos, que tenían acceso a los mecanismos de distribución del Estado*” (SALAMANCA, 126 e 157; GALL, 14). Nesse sentido, a contingência estrutural e o excesso de institucionalização levaram à rigidez política, à paralisia decisória e ao enfraquecimento dos partidos, deixando o sistema político exposto ao ataque de *outsiders* que souberam explorar o crescente grau de polarização e radicalização políticas (ROBERTS, 254).

O ajuste econômico foi obstaculizado pelos grupos de veto presentes na extensa rede rentista de patronagem, na sociedade, nos partidos e no Estado. A organização partidária deu aos políticos da “velha guarda” da AD e do COPEI uma influência desproporcional sobre as duas principais legendas, impedindo a renovação das lideranças, a modernização dos programas e a flexibilização dos comportamentos. Ao contrário do México, que perseguiu um ambicioso programa de reformas econômicas após a crise da dívida externa de 1982, a Venezuela não contou com um partido hegemônico e com a autonomia decisória necessários

para alavancar as reformas sem o risco de distúrbios políticos. O estilo personalista do presidente da República também alijou uma colaboração partidária mais profícua, isolando-o (ROBERTS, 267). Sofrendo as pressões contraditórias de setores domésticos (trabalhadores, funcionários, militares) e externos (FMI e bancos internacionais), Carlos Andrés Pérez optou por continuar na trilha das reformas, argumentando que a economia começava a apresentar os primeiros sinais de recuperação e que um retrocesso seria ainda mais desastroso. Graças à revitalização do setor privado, à entrada de investimentos externos e à subida dos preços do petróleo durante a Guerra do Golfo (1990-1991), a retração de 8,3% do PIB em 1989 foi sucedida por um biênio mais animador: a economia cresceu 7% em 1990 e 10,4% em 1991 (KARL, 168).

Ao contrário do Peru, da Argentina e do Brasil, em que as reformas macroeconômicas tiveram o apoio de amplos setores sociais e políticos, na Venezuela a oposição radical a qualquer mudança foi forte desde o começo. Como a Venezuela não chegou a sofrer de hiperinflação até 1989, os atores econômicos não toleraram os custos e os riscos de uma reforma estrutural na esperança de mais estabilidade e crescimento futuro. Os partidos políticos se fracionaram internamente, com alas que apoiavam e setores que se opunham às medidas reformistas. Na AD, a oposição às medidas do presidente era substantiva, pois elas representavam uma ruptura total com a tradição corporativista e clientelística do partido. Assim como no passado, Pérez manteve as lideranças de seu partido à margem e não conseguiu mobilizar apoios para respaldar as mudanças drásticas que vinha empreendendo. Esse erro de cálculo político, na visão de Roberts, custou a continuação do processo reformista. O COPEI inicialmente apoiou o presidente, mas depois se moveu para uma oposição crítica, com o fortalecimento da ala antireformista do ex-presidente Rafael Caldera. Para vencer essas resistências, Pérez contou com a assistência do único grupo que o apoiava vigorosamente: os jovens tecnocratas bem relacionados com os organismos internacionais, instalados em postos-chave do governo (ROBERTS, 261).

Introduziram-se também reformas para descentralizar o sistema político, visando minimizar as pressões sobre o Executivo. As medidas mais importantes foram a eleição direta para governadores e o voto distrital para a Câmara dos Deputados. Assim como a tentativa de reformar a administração pública em meio à bonança petroleira dos anos 1970 desorganizou ainda mais o aparato estatal, essas mudanças acabaram sendo realizadas num momento político impróprio, embaralhando as regras do jogo, fortalecendo as oposições e aumentando a incerteza política (GALL, 14). Dessa forma, Carlos Andrés Pérez só conseguiu avançar com

seu programa de reformas através de decretos-executivos, pois o Congresso se converteu numa trincheira de resistência às medidas mais ambiciosas, que exigiam mudanças constitucionais, como a reforma tributária, a reforma bancária, a flexibilização trabalhista e as privatizações (ROBERTS, 260).

5.2. AS CRISES POLÍTICAS E A PARALISAÇÃO DAS REFORMAS

Apesar de a explosão social contra as reformas econômicas começar no meio civil, o descontentamento atingiu imediatamente as fileiras militares. Para Jones, a insurreição popular de 1989 fortaleceu a convicção dos militares sobre a ilegitimidade de um sistema político considerado “*corrupto e maléfico*” (JONES, 132). Latentes desde a década de 1960, as idéias pretorianas voltaram à cena através de facções das forças armadas que tramavam na clandestinidade (NEVES, 49).⁶⁴ Em fevereiro 1992, jovens oficiais das forças armadas deflagraram uma tentativa de golpe de Estado para derrubar o governo Pérez. Dentre as inúmeras reivindicações, os golpistas exigiam uma assembléia nacional constituinte, a defesa da soberania nacional, a reversão da política econômica, o estabelecimento de um programa de combate à pobreza e o julgamento dos “corruptos”.

Os conspiradores falharam e as tropas leais ao governo conseguiram recuperar rapidamente o controle da situação. Os líderes da quartelada, dentre eles alguns poucos civis, foram sentenciados à prisão. Atendendo a um apelo de superiores, o tenente-coronel Hugo Chávez Frias, líder do levante, fez um pronunciamento em cadeia nacional de rádio e televisão antes de ser encaminhado à prisão. Assumiu a responsabilidade pelo golpe, reconheceu que, “*por enquanto*”, os revoltosos não haviam logrado atingir seus objetivos e conclamou o restante da tropa insurreta a depor as armas. Hugo Chávez se tornou imediatamente uma celebridade nacional, com uma popularidade de mais de 70% graças à repercussão que seu discurso teve junto às classes populares (AUMAITRE, 19). Na visão de um analista político venezuelano, os legalistas incorreram em grave erro ao deixar que o

⁶⁴ Os círculos revolucionários eram integrados por veteranos das guerrilhas marxistas e por jovens oficiais de baixa patente das forças armadas. Dentre os principais grupos criados no começo dos anos 1980, figuravam o *Partido de la Revolución Bolivariana* (PRV), o *Ejército Bolivariano Revolucionario* (EBR), o *La Causa R* e o *Movimiento Bolivariano Revolucionario-200* (MBR-200) (NEVES, 114). Sabe-se que o coronel Chávez havia sido um dos participantes mais ativos do PRV, do *La Causa R* e do MBR-200.

coronel Chávez se apresentasse à nação como “*o herói que se levantara contra um governo injusto e corrupto*”, ao invés de um criminoso militar que tentou derrubar o governo constitucional da Venezuela para substituí-lo pelo ideário de um “*revolucionário do século XIX*” (JONES, 165 e 173). Em novembro de 1992, logo após as eleições estaduais, uma segunda tentativa de golpe de Estado foi desfechada, tendo dimensões ainda mais dramáticas. A quartelada teve apoio de oficiais do alto comando das forças armadas, mobilizou mais tropas e foi rechaçada com dificuldade pelos grupos fiéis ao presidente, deixando um número maior de baixas (GALL, 17). Embora contidos a tempo, os dois golpes tiveram uma surpreendente margem popular de apoio, levando os militares a se tornarem, novamente, uma força política emergente (ROBERTS, 262).

Implementar uma política econômica coerente em meio ao caos político era uma missão fadada ao fracasso. Mesmo assim, Carlos Andrés Pérez lançou um segundo plano de austeridade para enfrentar a queda na arrecadação fiscal, tendo em vista os baixos preços do petróleo e os crescentes gastos com os serviços da dívida externa (KARL, 182). O pacote de 1992 envolveu outras medidas impopulares: (i) demissão de mais funcionários públicos; (ii) congelamento de salários; (iii) redução de gastos militares; (iv) privatização do setor petroquímico; (v) cortes drásticos no orçamento da *Petróleos de Venezuela* (PDVSA). Além disso, o governo anunciou um pacote de mudanças no sistema tributário, com maior taxa de imposto sobre a renda, as vendas e os bens de capital (Karl, 183). Frente à gravidade da crise política em marcha, foram medidas verdadeiramente inábeis. Para compensar a redução dos investimentos do setor petrolífero, o governo ampliou a participação do capital privado e estrangeiro na PDVSA, visando expandir a capacidade de suas refinarias no exterior (Caribe, Estados Unidos e Europa) e a produção interna (NEVES, 57). No que diz respeito à OPEP, Pérez rompeu compromissos de limites de quotas alegando a necessidade de obter mais divisas externas e saldar dívidas. Também reduziu a cobrança de *royalties* de 16% para 1%, visando atrair investimentos para os ricos campos de petróleo pesado da Faixa do Orinoco. Com a abertura de capital da PDVSA, o funcionamento da empresa tornou-se mais insulado, deixando de obedecer diretamente ao governo.

Diante do completo esmaecimento do suporte político ao governo, tornou-se praticamente inviável levar adiante essas reformas quando se percebia que a Venezuela vivenciava a mais séria crise após 1958 (KARL, 184). Tal crise se desenrolava em três níveis: (i) o econômico, com a reestruturação do modelo econômico de cinco décadas; (ii) o social, com o aumento da pobreza e da miséria; (iii) o político, com as insurgências militares e o

crescente absentéismo eleitoral. A crescente indiferença do eleitorado em relação à sorte do regime é um aspecto importante, pois mostra o fraco enraizamento da democracia venezuelana, tornado-se, na visão de muitos, um mero jogo de mudança do poder. Nessa linha, considerando que após o começo das reformas a economia venezuelana não entrou numa rota de crescimento capaz de sustentar a criação de mais empregos, a melhoria da arrecadação do Estado e a elevação dos níveis de vida, a capacidade decisória do regime ingressou numa zona crítica (SALAMANCA, 83).

Em 1993, as forças políticas do país começaram a manobrar para interromper o mandato de Carlos Andrés Pérez pelas vias legais, pois o presidente estava cada vez mais acuado diante da impopularidade de suas reformas e das acusações de corrupção. A Suprema Corte autorizou a abertura de um processo em que o chefe de governo era acusado por má administração de recursos públicos. Logo depois, os principais partidos da base de apoio romperam com o presidente e o Congresso o afastou do cargo antes de completar o mandato. Após enfrentar o processo de *impeachment*, Pérez foi levado a julgamento por conta de acusações de apropriação ilegal de fundos públicos. Numa rara ocorrência na história latino-americana, um ex-presidente foi enviado para a prisão. Apesar dos protestos de líderes internacionais, Pérez foi internamente massacrado por críticas vindas de todos os lados e acabou expulso da *Acción Democrática* (JONES, 209). O *impeachment* de Pérez impactou profundamente a ordem política da Venezuela, interrompendo um programa reformista em circunstâncias muito semelhantes ao afastamento de Fernando Collor de Melo, no Brasil, um ano antes (SADER, 2003: 123). O presidente do Congresso, senador Ramón José Velásquez assumiu interinamente a presidência e completou o mandato constitucional de Pérez. Diferentemente de Itamar Franco, o vice-presidente que sucedeu a Fernando Collor de Melo no Brasil, o presidente interino não perseguiu uma agenda própria.

Na Venezuela os partidos políticos entraram em fase adiantada de desintegração após o *impeachment* do presidente da República. O COPEI tinha mais chances de retornar ao poder, mas vivia uma desgastante luta interna. Crítico da política econômica do governo e da colaboração do seu partido com os esforços reformistas, o ex-presidente Rafael Caldera teve negada a sua candidatura presidencial pelo partido do qual era o principal expoente. Aos 78 anos de idade, o patriarca do COPEI, já considerado um “*cadáver político*”, rompeu estrondosamente com o seu partido e lançou-se à presidência da República por uma frente independente (*Convergencia*). Nenhuma figura ou partido detinha projeção política suficiente para desafiar o sistema bipartidário até então. Para Jones, após o *Caracazo*, as duas tentativas

de golpes militares, o pacote ortodoxo de reformas econômicas e o processo de *impeachment* de um presidente, “os venezuelanos passaram a clamar pela estabilidade passadista que a tranqüilizadora figura paternal de Caldera oferecia” (JONES, 190). A plataforma eleitoral de Caldera prometia um retorno às práticas populistas do passado. Em dezembro de 1993, foi eleito com 31% dos votos, numa eleição que teve mais de 40% de abstenção, o mais alto índice registrado desde 1958.

O veterano Rafael Caldera formou uma coalizão no Congresso com o partido de esquerda *Causa R*. Sua vitória representou o término do revezamento de poder entre a AD e o COPEI desde 1958. Em outras palavras, o *Pacto de Punto Fijo* já não fazia mais sentido, pois os eleitores optaram por abandonar as estruturas políticas tradicionais e eleger uma figura carismática que, apesar de já ter ocupado a presidência, não tinha mais compromisso com o COPEI, levando à implosão do sistema bipartidário (GALL, 17). Embora o pacote de reformas econômicas de Pérez não tivesse sido desmontado oficialmente, o segundo governo Caldera interrompeu o ritmo das reformas, reverteu algumas medidas e restabeleceu diversas políticas protecionistas. A tentativa de solucionar a crise econômica com a combinação de medidas ortodoxas e heterodoxas não surtiu o efeito desejado para combater a inflação, evitar as falências generalizadas de bancos e conter a queda no ritmo de vida da população. Construído em meio a uma cultura de negócios fraudulenta, sustentada pela oligarquia político-financeira rentista, o sistema financeiro venezuelano enfrentou uma nova crise, resultado do acúmulo de problemas que se arrastavam desde os anos 1980 (GALL, 16).⁶⁵

Os custos políticos da paralisação das reformas econômicas foram muito elevados. Em 1996, a renda *per capita* permanecia abaixo do patamar médio da década de 1960, anulando os ganhos dos dois *booms* da década de 1970. Os empregos industriais também caíram 40% em relação aos níveis de 1980, a maior redução da América Latina. A porcentagem de venezuelanos vivendo na pobreza também dobrou, passando de 22% em 1981 para 42% em 1994. Num país que nunca havia registrado hiperinflação na sua história, o índice do ano de 1996 chegou a 103%. Com esse problema, a popularidade de Caldera caiu de 66% em 1994 para 33% dois anos depois. Além disso, rumores sobre a morte do octogenário presidente exigiram um renovado esforço para mostrar que Caldera ainda estava no comando (JONES,

⁶⁵ A falência do *Banco Latino de Venezuela*, o terceiro maior do país, gerou enorme pânico, arrastando outras instituições para a quebra (NEVES, 51). O governo assumiu os custos da falência de mais de 50 instituições bancárias, num programa de salvação das aplicações dos correntistas cujo valor já havia ultrapassado US\$ 10 bilhões, correspondente a metade do orçamento nacional de 1994. Embora cerca de 200 mandados de prisão tenham sido emitidos, a maioria dos banqueiros tenha fugido do país, levando milhões de dólares (JONES, 191).

207).⁶⁶ Sendo assim, a partir de 1996, Caldera deu continuidade à política econômica de Pérez e, renegando uma das promessas de campanha, recorreu ao FMI para obter um pacote de ajuda (GALL, 17).

TABELA 8:
VENEZUELA: ÍNDICE DE INFLAÇÃO (1989-1998)

ANO	PERCENTUAL	ANO	PERCENTUAL
1989	81,0	1994	70,8
1990	36,5	1995	56,6
1991	31,0	1996	103,2
1992	31,9	1997	37,6
1993	45,9	1998	29,9

Fonte: Aumaitre, 2003: 17

Por sua vez, o FMI exigiu do governo maior controle fiscal e uma segunda geração de reformas econômicas. A reviravolta neoliberal de Caldera tinha como principal condutor Teodoro Petkoff, ex-guerrilheiro comunista, nomeado ministro do Planejamento. O Plano econômico foi batizado de “*Agenda Venezuela*” e destinava-se a combater a crise num país que era visto como “*uma casa em chamas*”. Petkoff trouxe doses maiores de ortodoxia econômica do que os tecnocratas do governo Pérez. Além das negociações com o FMI, anunciou uma nova lei trabalhista, privatizou empresas estatais, abriu o setor de petróleo ao capital estrangeiro, demitiu mais de 80 mil funcionários públicos e criou um fundo de estabilização do petróleo (JONES, 206). A mudança nos rumos econômicos provocou uma rebelião na base de apoio do governo (MAS, COPEI, *La Causa R*), que se opôs à implementação de uma nova tentativa de estabilização econômica. Sem saída, Caldera buscou sustentação na AD, o partido rival, para tentar recompor o apoio perdido e romper o impasse (NEVES, 51).

⁶⁶ Diante da crise, Caldera suspendeu as garantias constitucionais, pressionou o Congresso e ameaçou ordenar que a polícia interrogasse os críticos ao governo (CALDERA, 204).

Em 1997, a economia da Venezuela mostrou sinais importantes de recuperação, com queda da inflação de 99,97% para 50%, crescimento do PIB de 5,12% e acúmulo de US\$ 17,74 bilhões em reservas internacionais. Porém, no fim do ano, a economia declinou novamente com a queda dos preços do petróleo para o mais baixo patamar em décadas, o que fez com que a Venezuela perdesse US\$ 7 bilhões em receitas. O governo respondeu, cortando US\$ 2,3 bilhões em gastos públicos. Mesmo assim, o déficit fiscal permaneceu em 5% do PIB (JONES, 225). Diferentemente do Brasil, da Argentina e do Peru, onde a abertura econômica, as privatizações e o câmbio valorizado viabilizaram uma queda brusca dos índices de inflação, na Venezuela a inflação cresceu ao longo da década de 1990. Ao apostar na alta dos preços do petróleo, o governo Caldera decidiu manter os gastos públicos em níveis elevados. Porém, quando os preços do barril caíram e esse padrão de dispêndios se revelou insustentável, a única solução foi promover sucessivas desvalorizações da moeda, o que impactou diretamente na inflação (MEDEIROS, 149). Dessa forma, o malogro do governo de Rafael Caldera em impulsionar as reformas de mercado levou à descrença generalizada no sistema político, nas instituições públicas e no próprio mercado. O crescimento econômico não foi retomado e a crise social se agravou, com o aumento nos índices de pobreza, desigualdade e criminalidade. Na visão de Roberts, é difícil imaginar que um sistema partidário sobreviva diante de um impacto tão catastrófico, especialmente num país que se considerava abençoado pelo recebimento de tantas riquezas no passado (NEVES, 58).

Sem consenso interno para aprofundar a agenda de mudanças, o presidente Rafael Caldera tentou recobrar a legitimidade perdida. Em nome da pacificação nacional, anistiou os militares revoltosos de 1992 e libertou o tenente-coronel Hugo Chávez da prisão. Repetiu, assim, um gesto de seu primeiro mandato (1969-1973), quando reincorporou as principais lideranças guerrilheiras venezuelanas ao sistema político. Segundo o raciocínio do presidente, não havia outra escolha a fazer, pois Chávez representava uma ameaça maior preso do que solto. Além disso, Caldera acreditou que a libertação de Chávez enfraqueceria a mitificação criada em torno do líder rebelde, o que não ocorreu. Além de recusar-se a fazer qualquer agradecimento ao líder que o libertou, Chávez censurou o presidente, acusando-o de “*reeditar a dominância das elites responsável por destruir o país*” (JONES, 198).

TABELA 9:
PREÇOS DO PETRÓLEO (1989-2000)

ANO	PREÇO	ANO	PREÇO
1989	24,69	1995	18,52
1990	28,62	1996	26,62
1991	19,67	1997	15,93
1992	17,67	1998	9,45
1993	12,97	1999	24,85
1994	16,57	2000	22,13

* Valor do barril em US\$

Fonte: Aumaitre (2003, p. 13)

Chávez era a principal liderança de oposição e acabou convencido da possibilidade de alcançar o poder através de eleições. Retomando o elemento cultural que permeou o nacionalismo venezuelano desde o nascimento do país, seu objetivo central era refundar a ordem política e centralizar poderes para promover uma “*Revolução Bolivariana*”. Para tanto, cuidou de reorganizar o movimento MBR-200, reunindo antigos aliados e rebatizando-o como *Movimiento Quinta República* (MVR). Em 1998, Chávez conseguiu reunir uma grande coalizão de partidos de esquerda (MAS, PCV, MEP e PPT) para apoiar sua candidatura à presidência da República. Com o apoio declarado do COPEI à candidata conservadora Irene Saéz, ex-miss Universo, Chávez cresceu nas pesquisas. O descrédito da AD quanto do COPEI eram tão grandes que uma aliança com qualquer um deles equivalia a um suicídio político.⁶⁷ Como o governo Rafael Caldera terminou desacreditado e os demais partidos estavam tão desmoralizados que não conseguiram apresentar alternativas viáveis, Chávez venceu as eleições com 56% dos votos válidos, frente a 37% de eleitores que se abstiveram, tornando-se o presidente mais jovem da história da Venezuela. Sua vitória foi o eclipse de uma era política, a “*pá de cal*” sobre o “*jazigo*” do *Pacto de Punto Fijo* (NEVES, 52).

⁶⁷ Em 1998, a Transparência Internacional classificou a Venezuela como um dos dez países mais corruptos do mundo, um “*sistema interconectado de privilégios e subornos*” que envolve empresários, políticos, juizes, funcionários públicos, advogados, policiais, jornalistas, militares e até padres (JONES, 235).

5.3. CONCLUSÃO

Em suma, a Venezuela chegou à última década do século XX com instituições ossificadas, particularmente resistentes às reformas econômicas e tomadas pelo rentismo difuso (KARL, 184). O Executivo perdeu força política para outros atores e se tornou incapaz de coordenar a reconstrução das instituições estatais para impulsionar a melhoria do padrão de vida da população. Assim, as instituições políticas do país alcançaram tal patamar de degradação que o líder de uma tentativa de golpe de Estado contra um governo democrático se tornou o novo presidente da República. Além de não avançar além da primeira fase das reformas econômicas de primeira geração, a Venezuela acabou se tornando uma anomalia, uma trincheira antineoliberal que se proclamava a difusora de um projeto bolivariano de “*Socialismo do Século XXI*” num continente em que a grande maioria dos países seguia num rumo contrário (ROBERTS, 250).

CAPÍTULO VI: DA REVOLUÇÃO BOLIVARIANA À FALÊNCIA DO ESTADO

O capítulo VI trata das mudanças políticas, econômicas e sociais ocorridas na Venezuela entre 1999 e 2011. Na linha do institucionalismo histórico, busca-se compreender como Chávez sobreviveu às crises domésticas e impulsionou uma guinada radical nos rumos de seu governo, utilizando as rendas do petróleo para financiar ambiciosos planos internos e externos. O capítulo traça um paralelo entre as escolhas políticas do governo e a trajetória passada do petro-Estado venezuelano, mostrando de que modo a dependência da trajetória influenciou na reprodução da lógica do petro-Estado, com a concentração de poderes no Executivo, a elevação insustentável dos gastos públicos e a ampliação dos comportamentos rentistas difusos.

6.1. O NEOPOPULISMO VENEZUELANO

No começo do século XXI, a vitória eleitoral de candidatos mais alinhados com agendas de esquerda na América Latina se deu por duas razões principais.⁶⁸ Primeiro, em virtude da dissolução do ambiente de confrontação bipolar da Guerra Fria após a queda do Muro de Berlim. A chegada das esquerdas ao poder na América Latina não representa mais uma ameaça de infiltração comunista ou um risco geopolítico para a principal potência hegemônica, os Estados Unidos. Em segundo lugar, a combinação de democracias liberais com reformas de mercado gerou um aumento das expectativas de setores populares marginalizados acerca da resolução imediata dos problemas econômico-sociais. Os partidos de esquerda propunham, basicamente, a alternância de poder como uma oportunidade de geração de novas respostas aos desafios da corrupção, do desemprego e da insegurança, com um enfoque na redistribuição social da riqueza via programas dirigidos aos setores mais pobres (MENDOZA, 2008: 9-11).

⁶⁸ Diversos governos de esquerda foram eleitos na América Latina desde então: Hugo Chávez (Venezuela, 1998); Luís Inácio Lula da Silva (Brasil, 2002); Néstor Kirchner (Argentina, 2003); Tabaré Vázquez (Uruguai, 2004); Evo Morales (Bolívia, 2005); Michelle Bachelet (Chile, 2005); Rafael Correa (Equador, 2006); Daniel Ortega (Nicarágua, 2006); Fernando Lugo (Paraguai, 2008); Mauricio Funes (El Salvador, 2009) e outros (MOREIRA *et alli*, 2009).

Entretanto, não se pode conceber a existência de num bloco de esquerda homogênea na região, mas de três correntes com distintos posicionamentos. A **esquerda revolucionária**, que governa Cuba desde a Revolução de 1959, construiu um sistema político baseado na identidade entre partido, governo e Estado e uma economia na qual a propriedade privada foi abolida. Tal qual a extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Cuba buscou, durante décadas, a solidariedade internacional para sua “*revolução permanente*”, apoiando guerrilhas marxistas e movimentos de extrema esquerda em diversas partes do continente (ROMERO, 2010: 11).

Já a **esquerda moderada** também provém da mesma esquerda marxista, mas aos poucos foi se afastando das teses ortodoxas para adotar posturas mais pragmáticas, próximas da orientação da social-democracia. É o caso da Concertação de Partidos pela Democracia (*Concertación*), no Chile, do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT), no Brasil, e da Frente Ampla, no Uruguai. Para Mendonza, “*esta mudança ideológica se concretiza nas políticas de governo orientadas à estabilidade macroeconômica e ao equilíbrio fiscal, à ênfase na governabilidade, uma integração com os mercados internacionais*”, sem abandonar “*as metas redistributivas e os objetivos de alcançar uma sociedade mais justa e solidária*” (MENDONZA, 2008: 13).

Por fim, a **esquerda neopopulista** deita raízes no caudilhismo, retomando ainda algumas das características de governos populistas latino-americanos do século XX: (i) estruturas estatais corporativas; (ii) nacionalização do sistema produtivo; (iii) forte apelo propagandístico; (iv) antiimperialismo (WALKER, 2008: 47-46). A Venezuela e a Argentina se tornaram paradigmas do renascimento do populismo na América Latina no século XXI, considerando que as turbulentas reformas de mercado nesses países vieram acompanhadas de um sentimento de desamparo de grande parte da população, reascendendo o apelo a líderes fortes e soluções fáceis (Walker, 2008: 47). Como lembra Reid, “*os populistas ganharam poder onde desigualdade e reveses econômicos se combinaram com sistemas políticos ou governos que pareciam beneficiar pequenas elites*”, esvaziando os esforços de lideranças reformistas que tentaram promover mudanças sem romper com a ordem política vigente (REID, 2008: 342). Nesse sentido, o populismo atual, “*apesar de ter crescido sob o manto eleitoral, propõe um modelo de democracia direta e plebiscitária, procurando o apoio dos militares e das mobilizações populares e, para isto, defende a mudança das Constituições dos seus respectivos Estados*” (MENDONZA, 2008: 14).

Ao comparar a esquerda populista argentina com a venezuelana, Mendonza mostra o papel desempenhado pelas estruturas intermediárias nos dois casos (2008: 15). Na Argentina de Néstor Kirchner, o *Partido Justicialista* conservou grande margem de autonomia e manteve-se como um elemento central de intermediação da relação do líder com a sociedade, de canalização de demandas para dentro do Estado e de formação de quadros para o governo. Já na Venezuela de Hugo Chávez, dada a queda do sistema bipartidário, o poder do *outsider* era quase hegemônico. Nesse diapasão, o *Movimiento V República* (MVR) se constituiu apenas para ser uma extensão do protagonismo do líder, tornando-se um instrumento de mobilização eleitoral, sem nenhuma burocratização ou organicidade. Outra diferença entre o populismo argentino e o populismo venezuelano, de acordo com Mendonza, é a utilização idelógica do discurso crítico à globalização. Dada a dependência da Argentina em relação aos organismos financeiros internacionais para alavancar sua economia após as crises de 2001-2002, o apelo ao antiamericanismo e a aversão à globalização foram acompanhados de uma postura mais pragmática. Mesmo diante da melhoria da conjuntura macroeconômica, os governos de Néstor e Cristina Kirchner buscaram, externamente, soluções conciliatórias. Em que pesem o desequilíbrio da balança de poder a favor da figura presidencial e os ataques dessas lideranças às instituições representativas, o maior grau de institucionalização partidária ajudou a minimizar o impacto econômico dos governos populistas (2008: 15-17).

Na Venezuela, a subida dos preços do petróleo e o crescente controle estatal das rendas geradas pela exportação dos recursos naturais forneceram ao governo Hugo Chávez mais margem de manobra para desprezar os mecanismos financeiros internacionais, rejeitar acordos de livre-comércio, promover guinadas radicais na condução macroeconômica, nacionalizar vários setores da economia e propor a criação de novas instâncias financeiras regionais (MENDONZA, 2008: 15-16).⁶⁹ Chávez não tem origem numa corrente populista tradicional, como o *peronismo* argentino ou o *aprismo* peruano, mas num movimento criado para viabilizar sua candidatura.⁷⁰ Nesse sentido, o baixo grau de institucionalização do sistema partidário venezuelano pós-1999 ajuda a explicar a tentativa de constituição de um regime alternativo à democracia representativa (MENDONZA, 2008: 16-17).

⁶⁹ Na expressão do ex-chanceler mexicano Jorge Castañeda, o presidente da Venezuela era “*um Perón com petróleo*”. NÓBREGA, Maílson da. *MERCOSUL: a hora de nos livrarmos de Chávez*. O Estado de São Paulo, 17 de agosto de 2007.

⁷⁰ Nesse sentido, o populismo atual, “apesar de ter crescido sob o manto eleitoral, propõe um modelo de democracia direta e plebiscitária, procurando o apoio dos militares e das mobilizações populares e, para isto, defende a mudança das Constituições dos seus respectivos Estados” (MENDONZA, 2008: p. 14).

Do mesmo modo, a ideologia também fornece explicações que subsidiam a compreensão da ascensão de Chávez na Venezuela. A crença de que eram os militares aqueles que melhor encarnavam os valores nacionalistas conduziu Chávez para o estudo da vida e obra do Libertador da Venezuela, Simon Bolívar. Nas décadas de 1970 e 1980, Chávez integrou diversos grupos militares clandestinos, onde conheceu outros camaradas de armas que articularam o *putsch* de 1992. Ignorando o fato de o Libertador ter sido um aristocrata admirador do sistema político da Inglaterra e dos Estados Unidos, Chávez recriou um Bolívar populista, marxista e antiimperialista radical, distorcendo suas idéias para legitimar um programa estatizante muito próximo do havia sido feito pelos generais Velasco Alvarado, no Peru, e Omar Torrijos, no Panamá (GALL, 2006a, 18-19; REID, 2008: 179).

Os principais mentores políticos de Chávez, Ruiz Guevara e Luis Miquilena, eram marxistas que militaram nos movimentos comunistas (CAMPELLO, 2009: 5). Chávez também se tornou um discípulo de Norberto Ceresole, um sociólogo argentino que assessorou Alvarado na década de 1970. Ceresole considerava o peronismo “*o mais importante movimento de dignificação da história da humanidade*” e sustentava que a tentativa de golpe liderada por Chávez, em 1992, foi uma “*militarização necessária da política*”, a condição indispensável para “*a existência de um modelo pós-democrático venezuelano*” (JONES, 218). Para Ceresole, “*o caudilho transformaria os militares no braço armado de um projeto nacionalista revolucionário e convocaria os pobres para integrar a base popular*”. Tendo isso em vista, o internacionalismo de Ceresole tinha uma conotação “*pós-democrática*”, colocando de lado as instituições representativas, “*responsáveis por atrasar os processos de tomada de decisão e por interferir nos projetos presidenciais mais ambiciosos*” (JONES, 220).⁷¹ Na visão do argentino, Chávez era a própria reencarnação de Simón Bolívar, devendo reorganizar o país com base na trindade Caudilho-Exército-Povo para se tornar a grande liderança da América Hispânica (CARESOLE, 2000 *apud* GALL, 2006b: 4).

Nesse sentido, Chávez representa um amálgama do caudilhismo do século XIX com o populismo do século XX, numa cosmovisão de feições barrocas que também combina indigenismo, doutrinas sociais da Igreja e marxismo (REID, 2008: 193). Na visão de Azambuja (2010), o chavismo tem ingredientes que subsistiram em outros movimentos

⁷¹ Assim, “o líder de um tal projeto político deveria provocar uma confrontação estratégica entre o mundo unipolar e um mundo multipolar, uma confrontação na qual o caudilho combateria a hegemonia dos Estados Unidos reunindo todos os elementos hostis ao poderio norte-americano. Um eixo multipolar surgiria, um eixo envolvendo guerrilhas de esquerda, movimentos sociais progressistas e governos não alinhados da Europa, da América Latina e do Oriente Médio” (JONES, 219).

populares latino-americanos, como o *justicialismo* argentino, o *aprismo* peruano, o *sandinismo* nicaraguense, além dos grupos guerrilheiros marxistas *Sendero Luminoso* (Peru), Montoneros (Argentina) e Tupamaros (Uruguai). Primeiro, a visão romântica e visionária de uma “*Pátria Grande*”. Segundo, a retórica grandiloqüente que não poupa esforços para fazer promessas generosas de construção de um futuro idealizado.⁷² Terceiro, o sentimento nacionalista que aponta inimigos internos (a oligarquia poderosa, os latifundiários brutais, a burguesia corrupta, as forças armadas repressoras) e externos (a Espanha, a Inglaterra, os Estados Unidos, as empresas multinacionais, a globalização neoliberal) que deviam ser combatidos a todo custo (AZAMBUJA, 2010). Ao tentar entender a natureza do “neopopulismo” latino-americano, Julio Maria Sanguinetti, ex-presidente do Uruguai, sugere que a América Hispânica sofre do que chama de “*mito de Adão*”, uma pulsão irrefreável de se refundar a partir da terra arrasada. Para Sanguinetti, “*instaura-se o ‘ódio’ ao que ficou para trás e convoca-se uma inadiável ‘purificação’ que nos faria retornar a uma ‘idade de ouro’ vaga e indefinida*”. Em outros termos, encara-se “*o futuro a partir de uma utopia passada, regenera-se a partir da decadência*”.⁷³

Para os venezuelanos, a convivência da democracia com as práticas autoritárias de governo não era algo incompatível. Numa pesquisa realizada em 1996, 87% dos entrevistados se disseram partidários do sistema democrático, embora 56% desse universo apoiassem um governo com um líder forte. Em 2000, 94% dos eleitores continuavam preferindo a democracia, mas o respaldo a uma liderança forte e independente havia subido para 71% (NEVES, 119). Chávez soube capitalizar o ressentimento dos venezuelanos com a velha ordem político-partidária e a insatisfação com as reformas de mercado para fortalecer uma coalizão de forças nacionalistas e esquerdistas que apoiavam a sua proposta de “*Revolução Bolivariana*” (AUMAITRE, 2003: 378). E, ao ser eleito presidente da República, se deparou com um cenário desolador: baixos preços do petróleo, decréscimo das receitas fiscais, inflação alta, recessão persistente, desemprego, queda do valor dos salários, deterioração dos

⁷² Para Azambuja (2010), o grande erro da revolução bolivariana é que “em seu nome, se cometem os mesmos erros e se trilha o mesmo caminho de experiências fracassadas anteriores: renova-se a esperança de salvação pela espada e pela inspiração do herói; permite-se mais liberdade futura ao limitar-se a liberdade atual; insiste-se no desprezo pela construção paciente de um edifício social e econômico onde os erros venham a ser gradualmente corrigidos. Traçam uma linha irreconciliável entre amigos e inimigos e não há espaço para matizes e qualificações. Subestimam-se e desqualificam-se os que não estão na mesma onda de fervor e militância”. AZAMBUJA, Marcos de. Os falsos filhos de Bolívar. O Estado de São Paulo, 09 de agosto de 2010.

⁷³ Na visão de Sanguinetti (2007), “o grande dilema é que pouca coisa saudável nascerá dessas rupturas. Esbanjam-se esforços para destruir, quando o desafio é abrir-se para um presente de globalização, competência, revolução científica, abertura”. *Assim*, “todos esses grandes sonhos regeneradores não olham para esse mundo, ao qual negam, mas para dentro, não respeitando os ventos dos tempos e acreditando, ainda, que à força de gastos públicos possam dominá-los à vontade”. SANGUINETTI, Julio Maria. A conta aberta da América hispânica. O Estado de São Paulo, 21 de outubro de 2007.

serviços públicos e altos índices de criminalidade. Em outras palavras, um país que vivia a erosão das instituições, dos partidos, das lideranças e das referências que nortearam sua sociedade por décadas (MANCEBO, 284). Do mesmo modo que as revoluções tratadas por Skocpol (1979) e as crises econômicas estudadas por Gourevitch (1986), esse instante crítico da história venezuelana foi aproveitado pelas forças contestadoras do *status quo* para a proposição de novos rumos para o país.

6.2. A RUPTURA INSTITUCIONAL E A REVOLUÇÃO BOLIVARIANA

A queda do sistema bipartidário e a crise econômica facilitaram o encaminhamento de uma ruptura institucional na Venezuela.⁷⁴ Essa ruptura visava superar a crise de paralisia decisória decorrente da fragmentação política e do fracasso das reformas de mercado (AMORIM NETO, 96). A convocação, por decreto, de um referendo para a instalação de uma Assembléia Nacional Constituinte contrariou um dispositivo da Constituição de 1961 que só autorizava o procedimento após a aprovação de uma emenda constitucional por dois terços do Congresso. O ato gerou enorme controvérsia política e jurídica, marginalizando completamente a legislatura eleita em 1998 (AMORIM NETO, 85-86).⁷⁵

A Constituinte foi o instrumento-chave para que o presidente assumisse crescente controle sobre os outros Poderes e órgãos de Estado. Após essa primeira vitória, o apoio popular arregimentado pela coalizão *Pólo Patriótico* foi canalizado para pressionar a aprovação, no Congresso, de uma lei habilitante para delegar poderes de emergência ao Executivo (NEVES, 2006a: 65). A justificativa era a necessidade de lidar com a crise econômica, agravada pelos baixos preços do petróleo (JONES, 2008: 250). Chávez ordenou que seus ministros ignorassem as convocações do Legislativo para explicar a necessidade da lei e determinou aos correligionários que cercassem o edifício do Congresso para pressioná-lo (AMORIM NETO, 97). Com essa segunda vitória, o presidente concentrou em suas mãos as

⁷⁴ Em 2 de fevereiro de 1999, ao assumir o cargo de presidente da República, Hugo Chávez recusou-se a prestar juramento à Constituição e se dispôs a iniciar a transição pacífica rumo a um novo modelo político: “*Eu juro, diante do meu povo, que sobre essa Constituição moribunda levarei adiante as reformas democráticas necessárias para que a nova República disponha de uma Carta Magna adequada a esta época*” (JONES, 2008: 236).

⁷⁵ Diante dos protestos das oposições, que acusaram o tribunal de se curvar às pressões de Chávez e seus seguidores, o presidente ameaçou dissolver o Congresso: “*A Constituição, e com ela o sistema eleitoral falido ao qual deu à luz 40 anos atrás, precisa morrer. E ela morrerá, senhores – aceitem esse fato*” (JONES, 2008: 237).

alavancas necessárias para direcionar aspectos da vida política e econômica do país, como a condução das políticas monetária e orçamentária (Gall, 2006: 17).

Aprovado o referendo para a convocação da ANC, Chávez entrou em conflito com o Conselho Nacional Eleitoral (CNE), sendo acusado de interferir no processo de escolha dos membros da Constituinte (AMORIM NETO, 98). Nas eleições para a ANC, os partidários de Chávez ocuparam 125 das 131 cadeiras em disputa. Depois de instalada, a Constituinte autorizou a si própria a intervir nas instituições nacionais, suplantando órgãos de Estado, demitindo autoridades e fazendo nomeações para cargos estratégicos da administração. Poderia ainda suspender ou exonerar magistrados acusados de corrupção ou incompetência.⁷⁶ Embora Chávez tenha entregue à ANC um projeto constitucional pronto, audiências públicas foram realizadas para que a população pudesse apresentar sugestões de emendas ao texto. A ANC também usurpou poderes do Congresso, alegando interferências legislativas nos trabalhos do Poder Constituinte Originário (JONES, 2008: 259).

Em 15 de dezembro de 1999, 71,8% dos eleitores votaram no referendo que ratificou a Constituição, com 44,4% de respaldo popular. A nova Carta foi promulgada em 20 de dezembro de 1999. Em primeiro lugar, mudou o nome do país para República Bolivariana da Venezuela. Essa mudança não teve caráter puramente formal, pois traçou uma associação simbólica do projeto de Chávez com as lutas de Bolívar no século XIX. O bolivarianismo retomava os propósitos de unificação da América espanhola numa unidade política de alcance continental, combinando-se com o objetivo chavista de expandir o papel internacional da Venezuela (AUMAITRE, 2003: 29). Em segundo lugar, criou mais dois Poderes: o Cidadão e o Eleitoral.⁷⁷ Seguindo a tendência dos processos constitucionais da Argentina, Brasil e Peru, a Constituição de 1999 também instituiu a possibilidade de reeleição. Acentuando o hiperpresidencialismo da Constituição de 1961, aumentou o mandato do chefe de Estado de cinco para seis anos. A Suprema Corte foi extinta, sendo substituída por um novo Supremo Tribunal de Justiça, com juízes escolhidos pela ANC. A Carta dissolveu o Congresso bicameral eleito em 1998, extinguiu o Senado e criou uma Assembléia Nacional unicameral.

⁷⁶ A constitucionalidade da decisão foi respaldada pela maioria dos juízes da Suprema Corte, mas provocou uma séria crise institucional. A presidente do órgão renunciou, declarando que *“a corte pura e simplesmente cometeu suicídio para evitar que fosse assassinada. Mas o resultado é o mesmo. Ela está morta”* (JONES, 2008: 252-253).

⁷⁷ O Poder Cidadão foi inspirado nas idéias expostas por Bolívar no Segundo Congresso Constituinte da República da Venezuela (1819). Exercido por um Conselho Moral Republicano, seu objetivo era zelar pelas *“virtudes republicanas”* e pela formação das consciências dos cidadãos. A criação do Poder Eleitoral também teve por propósito retirar o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) do âmbito do Poder Judiciário, tornando-o permeável à politização. Com essas mudanças, a Venezuela abandonou a clássica tripartição de Poderes adotada em todo o mundo ocidental, seguindo o exemplo de nações que resistiram à adoção da fórmula de Montesquieu: Omã, Arábia Saudita, Butão, Brunei, Bahrein e Qatar (MAGALHÃES, 2005: 3).

O presidente da República passou a ter poderes para dissolver a Assembléia em certos casos. O Banco Central também perdeu as garantias que lhe asseguravam alguma autonomia, submetendo-se diretamente à presidência da República (AUMAITRE, 2002: 29-31). Para coordenar as relações intergovernamentais, foi criado um Conselho Federal de Governo, instância presidida pelo vice-presidente Executivo (indicado pelo presidente da República) e composta por ministros, governadores, prefeitos e representantes da sociedade organizada. Dessa forma, a federação venezuelana perdeu sua principal instância representativa e foi suplantada por um órgão típico de Estados unitários.

Ao contrário de outras Constituições aprovadas na América Latina a partir da segunda metade dos anos 1980, o processo de transformação constitucional venezuelano rompeu completamente com as regras do jogo vigentes e não contou com um pacto entre as principais forças políticas nacionais. Segundo Amorim Neto, a Constituição Bolivariana foi projetada para romper a fragmentação dos partidos políticos, principal obstáculo para a formação de uma maioria governativa estável. Diferentemente de um golpe de Estado tradicional, houve uma transferência ilegal de poder semelhante à que ocorreu na França, em 1958, com a emergência da V República liderada pelo general Charles De Gaulle (AMORIM NETO, 96-97). Em outras palavras, a Carta de 1999 representou uma ruptura formal com a ordem instituída no *Pacto de Punto Fijo* (REID, 2008: 192). A nova Carta também abriu um conflito entre duas visões de democracia. De um lado, a democracia liberal clássica, baseada na limitação de poderes e na representação indireta. De outro, um modelo de democracia direta, na qual a legitimidade do líder da nação deriva do apoio das massas, auscultadas através de sucessivos plebiscitos e referendos, que ela optou por privilegiar (AMORIM NETO, 107).⁷⁸

Em suma, as mudanças no marco jurídico-constitucional representaram a primeira tentativa, em quarenta anos, de mudança das atribuições dos Poderes do Estado. A queda do sistema bipartidário, o agravamento da crise econômica e a desmoralização dos representantes do velho regime facilitaram o encaminhamento das propostas centralizadoras de Chávez, moldando um Executivo com feições imperiais e um Estado com maior jurisdição sobre a economia e a sociedade. Nesse sentido, ao invés de “*ser compartilhado por dois partidos, o poder foi concentrado em um homem*” (Amorim Neto, 2008: 192). Os atores políticos

⁷⁸ Walker adverte que tais mecanismos devem ser utilizados com comedimento, tornando-se “a exceção e não a regra”, pois “complementam, mas em nenhum caso substituem, o funcionamento normal da democracia representativa e suas instituições” (Walker, 2009: 48). Sua banalização pode ocultar “a prática de uma democracia personalista, populista, plebiscitária e ‘delegativa’” que utiliza a “legitimidade democrática formal” para destruir as instituições (WALKER, 2009: 46).

tradicionais não se esforçaram para obstruir ou influenciar as alterações. A oposição estava tão dividida, desorientada e enfraquecida que mal se fez presente na campanha de referendo constitucional, limitando-se a defender a Constituição moribunda. A longa crise de legitimidade da AD e do COPEI, a derrota nas eleições de 1998 para um *outsider* e a falta de renovação de lideranças, de reorientação de programas e de reinvenção de discursos conduziu os opositores para a margem do processo político, deixando Chávez livre para obter a maior soma de poderes já acumulada por um líder venezuelano em sua história recente (AUMAITRE, 2002: 31).

6.3. DA MODERAÇÃO AO RADICALISMO POLÍTICO

Entre 1999 e 2002, transcorreu a fase mais moderada do governo Chávez, marcada pela “lua de mel” entre governo e setor privado. A popularidade de Chávez nesses primeiros anos se deve a dois fatores. Primeiro, a calculada moderação de suas atitudes e gestos, o que lhe proporcionou o apoio de parte das forças políticas centristas. Para a surpresa de eleitores e analistas, o presidente conservou no cargo a ministra das Finanças do governo Caldera, Maritza Izaguirre, de orientação liberal (CAMPELLO, 2009: 6). Considerando os baixos preços do petróleo, as medidas econômicas iniciais foram conservadoras. A previsão de um orçamento baseado no preço do petróleo orçado em US\$ 9 permitiu ao governo economizar recursos num fundo de estabilização criado no governo Caldera e saldar os pagamentos da dívida externa. Chávez também empreendeu uma reforma monetária e um ajuste fiscal para controlar a inflação (NEVES, 86). Entre maio de 1998 e janeiro de 2002, a inflação caiu de 40% para 12% ao ano (WEISBROT E SANDOVAL, 2007: 14). Mesmo assim, a fuga de capitais chegou a US\$ 4,6 bilhões de dólares e o PIB contraiu 7,2% em 1999 (JONES, 2008: 277).

Em segundo lugar, a forte ênfase no discurso de combate à pobreza. Aproximando-se dos mais pobres, Chávez salientava que, pela primeira vez na história do país, um representante das classes humildes se preocupava com a sorte dos menos favorecidos.⁷⁹ Em

⁷⁹ Na visão de correligionários e apoiadores, o presidente liderava uma revolução para salvar o país da “*oligarquia rançosa*” (JONES, 280-283). Sendo assim, era crucial alijar dos mais importantes centros de decisão da República as autoridades indicadas pelos partidos tradicionais e mobilizar sua base de apoio política através de canais formais e informais de participação popular (ROBERTS: 2003: 249 e 265; NEVES, 2010: 115).

terceiro lugar, o direcionamento do Exército para atuar como força auxiliar no combate à pobreza levou os militares a desempenhar um papel central no novo regime.⁸⁰ Considerando a desorganização administrativa do Estado, a utilização da capacidade instalada das forças armadas para operações desse porte parecia uma solução criativa para aproximar a instituição da população. Por outro lado, a convocação dos militares exigiu maiores concessões a esse grupo, que soube explorar a oportunidade para transformar tarefas provisórias em encargos permanentes e obter mais recursos, autonomia e participação no processo decisório (PIONBERLIN, 2008: 88).

Na mega-eleição realizada em julho de 2000, disputaram a presidência o próprio Hugo Chávez, outro candidato de esquerda, Francisco Árias Cárdenas (*Causa R*) e Cláudio Férmin, ex-filiado da AD (NEVES, 66). A AD e o COPEI não lançaram candidatos oficiais. Chávez foi confirmado na presidência com 59,7% dos votos, a segunda mais ampla maioria já alcançada por um presidente venezuelano desde Rómulo Gallegos, em 1947. Na Assembléia Nacional, a coalizão chavista (*V República, MAS, Pátria Para Todos e Partido Comunista*) obteve 60% das cadeiras, enquanto os velhos partidos saíram severamente enfraquecidos (AMORIM NETO, 100). Com a confirmação de seu projeto nas eleições de 2000, o presidente renovou suas promessas de dar início a uma “*era de ouro venezuelana*” (JONES, 2008: 288).⁸¹ Um dos objetivos de Chávez era recuperar o poder da OPEP, enfraquecido desde meados os anos 1980. Para reverter essa situação, conseguiu costurar acordos com a Arábia Saudita e com o México (que não fazia parte da organização) para retirar do mercado 2,5 milhões de barris de petróleo por dia, dispondo-se a cortar, em 1999, 500 mil barris da produção diária venezuelana. Essa medida, combinada com o aumento da demanda mundial, incentivou os demais membros a se ajustar novamente às quotas. Em março de 2000, os preços já estavam em US\$ 34,37 dólares o barril, proporcionando um crescimento de 33% das exportações venezuelanas e receitas extraordinárias de US\$ 4,5 bilhões aos cofres públicos (JONES, 2008: 293).

⁸⁰ Com o *Plano Bolívar 2000*, milhares de soldados foram retirados dos quartéis para auxiliar na prestação de serviços públicos e no combate à pobreza. O argumento que embasava o envolvimento de militares nessas ações era o de suprir a ausência de equipes civis treinadas. (JONES, 2008: p. 241).

⁸¹ Na campanha presidencial de 1998, Chávez já havia explicitado que “el petróleo es un arma geopolítica, y estos imbéciles que nos gobiernan no se dan cuenta del poder de un país que produce petróleo” (NEVES, 92). De fato, a Venezuela continuava sendo uma grande potência petrolífera: era a segunda maior fornecedora de petróleo dos Estados Unidos, depois do Canadá; o terceiro maior exportador mundial, depois da Arábia Saudita e do Irã; e controlava as maiores reservas conhecidas fora do Oriente Médio (Jones, 2008: p. 293). Apesar disso, em 1998, o barril de petróleo venezuelano era vendido por apenas US\$ 7,66, um dos menores preços dos últimos cinquenta anos (JONES, 2008: 292).

A petro-diplomacia prosseguiu com visitas de Chávez aos governantes de todos os países membros da OPEP, inclusive o Iraque, alvo de sanções da ONU desde o término da Guerra do Golfo (1990-1991). Após visitar Arábia Saudita, Kuwait, Iraque, Irã, Catar, Emirados Árabes Unidos, Líbia, Nigéria e Argélia, Chávez convenceu as lideranças da OPEP a deixar que a Venezuela ocupasse a presidência da organização e articulasse a realização, em Caracas, da II Cúpula de Chefes de Estado da história da entidade.⁸² Nesse diapasão, Chávez começou a urdir um sistema de alianças, lealdades e compromissos externos sustentado pelo petróleo (ROMERO, 2010: 2). As relações amistosas entre a Venezuela e o regime cubano foram muito exploradas para respaldar a insinuação de que o presidente promovia uma guinada radical à esquerda.⁸³ Em 2000, Chávez assinou um acordo para o fornecimento de petróleo, a preços subsidiados, a Cuba. Em troca, a ilha caribenha forneceria assistência nas áreas de saúde, educação e esporte à Venezuela. Assim, a loquacidade, os atos generosos e os insultos lançados contra os poderosos alçaram Chávez à condição de segunda liderança latino-americana mais conhecida internacionalmente, depois de Fidel Castro (GALL, 2006a: 4).

Ao analisar a Era Chávez, Campello argumenta que o segundo momento do governo Chávez foi marcado por um “*confronto instável*” com o setor privado em virtude da determinação presidencial de aumentar a presença do Estado em setores considerados estratégicos (2009: 8). Apesar de a oposição partidária estar enfraquecida, diversos atores aumentaram o teor das críticas à Revolução Bolivariana, principalmente os gerentes e funcionários da PDVSA, os meios de comunicação privados, as classes altas e médias, a Igreja Católica e alguns militares descontentes. Até então desalinados, os opositores se fortaleceram quando o governo começou a implementar medidas de maior alcance político e econômico, como a reforma agrária, a reforma educacional e a tentativa de aumentar o controle sobre a Confederação dos Trabalhadores da Venezuela (CTV).⁸⁴ Os protestos

⁸² As cúpulas de ministros da OPEP não ocorriam desde 1975, ano em que os ministros do petróleo foram feitos reféns numa ação terrorista em Viena, Áustria (Jones, pp. 296-299). Embora o presidente venezuelano acalentasse o sonho de transformar a organização numa agência de combate ao subdesenvolvimento mundial, o máximo que conseguiu foi revitalizá-la como um cartel petrolífero.

⁸³ Num polêmico comentário pronunciado em 2000, Chávez anunciou que a Venezuela seguia na “*mesma direção, rumo ao mesmo mar de felicidade ao qual os cubanos se dirigem*” (Jones, 2008: p. 265).

⁸⁴ Em 2001, Chávez solicitou e obteve autorização da Assembléia Nacional para legislar sobre ordenamento econômico, sistema tributário e políticas sociais. Um dos 49 decretos emitidos distribuiu mais de um milhão de hectares para o campesinato. De acordo com o governo, a reforma agrária era uma necessidade urgente num país que importava 70% dos alimentos consumidos e que mantinha terras agrícolas ociosas. Para os opositores, Chávez “*embarcara em um irrealizável e quixotesco empreendimento fadado ao fracasso*”, assim como outras tentativas do gênero tentadas na história da América Latina (Jones, 2008: p. 466). Anunciado com estardalhaço, o decreto provocou revolta entre os fazendeiros, que os viram como uma séria ameaça à propriedade privada (Jones, pp. 324-326). Segundo o governo venezuelano, entre 1999 e 2007, o programa de reforma agrária distribuiu 9 milhões de acres para 800 mil famílias (Jones, p. 467).

organizados pela oposição se multiplicaram entre os anos de 2001 e 2002, sendo respondidos por marchas organizadas pelos Círculos Bolivarianos.⁸⁵

Nessa direção, o estilo e a retórica chavistas provocaram, progressivamente, uma séria divisão horizontal na sociedade venezuelana, estimulando os conflitos e o aumento dos níveis de tensão política (AUMAITRE, 2003: 31).⁸⁶ As críticas foram reforçadas pelo ataques de ex-aliados contra as tentativas de politização das forças armadas (Jones, 280-283). Parte considerável dos militares mantinha um relacionamento conflituoso e hostil em relação ao chefe de Estado, recebendo as pressões de setores conservadores para vetar os programas governamentais que ameaçavam interesses consolidados (Pion-Berlin, 2008: 94). Para tentar aumentar o controle político do Executivo sobre a principal fonte de arrecadação do Estado, Chávez conseguiu aprovar uma nova Lei de Hidrocarbonetos (Neves, 58). A legislação elevava para 51% a participação estatal nas *joint ventures* com empresas petrolíferas estrangeiras e aumentava os *royalties* de 16,7% para 30%. Além disso, o presidente demitiu todo o Conselho de Administração da PDVSA, indicando um novo composto por funcionários de sua confiança (REID, 2008: 184). As tentativas de ingerência nas nomeações de funcionários foram rechaçadas com greves e “operações tartaruga”.

Em 2002, formou-se uma grande frente de oposição, a *Coordinadora Democrática de Acción Cívica* (CD), composta pela Federação de Câmaras e Associações de Comércio e Indústria (FEDECÁMARAS), a Confederação de Trabalhadores da Venezuela (CTV), os meios de comunicação privados e a Frente Institucional Militar, integrada por grupos insatisfeitos com o radicalismo do governo (NEVES, 66). A crise política trouxe imediata instabilidade econômica, levando as reservas internacionais venezuelanas a baixar para US\$ 12,2 bilhões em 2001, a maior queda em uma década.⁸⁷ Em resposta, o presidente da República acusou as oposições de fomentar a demonização do governo, num clima de radicalização política semelhante ao que antecedeu ao golpe militar chileno de 1973 (JONES, 331). Em abril de 2002, os dirigentes da PDVSA começaram uma greve, reduzindo a produção das refinarias, o funcionamento dos terminais de embarque e a quantidade de

⁸⁵ Tais organizações eram comitês constituídos por moradores dos *barrios* (favelas) de Caracas, dos quais participavam cerca de 1,5 milhão de pessoas (Aumaitre, 2003: 38). Sua inspiração eram os “Batalhões da Dignidade”, criados, no Panamá, pelo general Manuel Noriega. A oposição, por sua vez, os comparou aos Comitês de Defesa da Revolução de Cuba (Reid, 2008: 184). Esses grupos se tornaram uma importante fonte de sustentação política do governo (MORAES, 2010: 3; 13-14).

⁸⁶ Concentradas nos jornais e nas televisões privadas, as vozes oposicionistas qualificavam o presidente como um “*potentado arrogante*” que governava para as “*massas menos iluminadas*” (JONES, 2008: p. 275-276).

⁸⁷ Somente na primeira semana de 2002, o país perdeu cerca de US\$ 700 milhões em suas reservas internacionais (MONIZ BANDEIRA, 2008: 175).

navios-tanque em circulação. Em resposta, o presidente demitiu sete integrantes da diretoria e forçou outros doze a se aposentar. O conflito interno na PDVSA ganhou maiores proporções com a adesão da CTV, da FEDECÁMARAS e dos grandes canais de televisão que, encorajados com o sucesso da greve geral, encorajados pelo sucesso da greve geral, passaram a exigir a renúncia do presidente (NEVES, 167).

Em 11 de abril de 2002, milhares de manifestantes foram incentivados a rumar para o Palácio de Miraflores, cercado por apoiadores de Chávez. O enfrentamento entre chavistas e anti-chavistas resultou em dezenas de mortos e feridos, levando o alto comando militar a exigir a renúncia do presidente (ROMERO, 2005: 216). Chávez se recusou a renunciar, mas optou por uma retirada tática para evitar que ocorresse um *”banho de sangue”*. Como as forças armadas hesitaram em entregar o poder à Assembléia Nacional, Pedro Carmona, principal dirigente da FEDECÁMARAS, assumiu interinamente o poder, demitiu todos os ministros, revogou a Constituição, fechou o Congresso, extinguiu a Suprema Corte e convocou uma nova Constituinte. Tais medidas foram consideradas exageradas pelos militares, gerando um novo racha.⁸⁸ Num contragolpe orquestrado por generais leais a Chávez e apoiado por diversos quartéis, o presidente foi resgatado de uma ilha na qual era mantido incomunicável.⁸⁹ Os militares legalistas prenderam Carmona e o alto comando militar golpista. Ao reassumir a chefia de governo, Chávez aposentou 43 militares de alta patente, suspendeu 100 oficiais de nível médio, mas respaldou as listas de promoção das forças armadas, respeitando o princípio da hierarquia. Agindo com frieza, reduziu a radicalização dos seus discursos e abriu alguns canais de diálogo com a oposição. Esses gestos objetivavam apaziguar as divergências, reconquistar o apoio de setores neutros e retomar a hegemonia de comando militar, desgastada em meio ao caos político (NEVES, 68).

Chávez também tentou uma reaproximação com os dirigentes da PDVSA, principal bastião oposicionista. Em dezembro de 2002, uma nova greve geral foi convocada, contando

⁸⁸ O governo interino obteve o reconhecimento dos Estados Unidos e da Espanha, mas foi rechaçado por todos os países latino-americanos, exceto El Salvador (NEVES, 67-68; REID, 2008: p. 185). Para os apoiadores de Chávez, esse gesto do governo norte-americano fortalece o argumento de que Washington estava por trás da manobra golpista contra Chávez. Já Feiberg (2010), contrariando essa hipótese, argumenta que a falta de uma política coerente do *State Department* em relação à Venezuela levou a uma atitude meramente reativa dos Estados Unidos. A participação dos Estados Unidos no episódio poderá ser melhor avaliada quando os documentos diplomáticos sigilosos forem abertos à consulta pública. Feinberg, Richard. *The Silence and the Scorpion: the coup against Chávez and the Making of Modern Venezuela*. Foreign Affairs Website, Jan/Feb 2010.

⁸⁹ Com o apoio da mídia privada ao golpe, nenhuma informação acerca do paradeiro de Chávez poderia ser divulgada para não gerar manifestações favoráveis ao presidente. O bloqueio foi rompido graças aos canais a cabo internacionais (CNN) e às pequenas rádios comunitárias, controladas por simpatizantes do chavismo, que informaram que o presidente não havia renunciado. Organizadas rapidamente pela população da periferia de Caracas, com apoio-chave dos Círculos Bolivarianos, as grandes manifestações pró-Chávez puseram o governo interino na defensiva.

com o apoio dos partidos de oposição, da PDVSA, da FEDECÁMARAS e da CTV. Dezenas de navios-tanque lançaram âncora ao mar, interrompendo, pela primeira vez na história do país, o fluxo de petróleo para os Estados Unidos. A paralisação dos trabalhadores e empregadores atingiu 90% da produção de petróleo (queda de 3 milhões para 300 mil barris por dia) e outros setores essenciais, provocando escassez de bens e prejuízos de US\$ 150 milhões por dia ao país (REID, 2008: 186).⁹⁰ No primeiro trimestre de 2003, o PIB venezuelano retraiu 27% e, no acumulado do ano, 7%, com danos estimados em US\$ 13,3 bilhões (JONES, 409). Diante da resistência do governo em curvar-se às pressões, os petroleiros se enfraqueceram, encerrando a greve. Chávez então iniciou uma contra-ofensiva para desbaratar o núcleo de resistência instalado na PDVSA. De imediato, demitiu 19 mil funcionários, quase metade dos 38 mil funcionários da estatal. Em seguida, proibiu a contratação dessa mão-de-obra desempregada por outras empresas petrolíferas que operam na Venezuela e substituiu os funcionários demitidos por outros. Com isso, a Venezuela vivenciou uma imensa diáspora em massa de mão-de-obra qualificada para o exterior (GALL, 2006b: 15-16).

Em maio de 2003, um acordo político intermediado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), pelo *Carter Center*, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Grupo de Amigos da Venezuela foi costurado entre a oposição e o governo para finalizar a crise institucional (MORENO, 6). Como último recurso, os opositores apostaram na convocação de um referendo revogatório, previsto na Constituição, que permitia a interrupção do mandato presidencial antes do seu término.⁹¹ Em agosto de 2004, Chávez venceu o referendo com 59% dos votos, numa eleição que contou com a presença de 70% dos eleitores e que foi considerada justa pelas entidades internacionais observadoras (NEVES, 68). Desgastada por tentativas malsucedidas de derrubar o presidente, as oposições consumiram boa parte de sua credibilidade. A FEDECÁMARAS saiu enfraquecida e Pedro Carmona, o presidente do curto governo de exceção, exilou-se nos Estados Unidos. Houve um racha na Central de Trabalhadores da Venezuela (CTV), com a criação da União Nacional dos Trabalhadores (UNT), ligada ao

⁹⁰ A Venezuela foi obrigada importar gasolina e derivados para evitar o sufocamento total da economia (NEVES, 58). Em solidariedade ao país vizinho, o Brasil enviou dois navios-tanque com 525 mil barris para suprir as necessidades imediatas de consumo. Trinidad e Tobago enviou 400 mil barris e diversos outros países latino-americanos enviaram suprimentos de alimentos (Jones, 2008: 406).

⁹¹ Cerca de 3,5 milhões de pessoas assinaram as petições, mas a oposição só conseguiu autorização para a convocação do referendo numa terceira tentativa, dado um imbróglie envolvendo a validação de assinaturas.

governo.⁹² Após o retorno de Chávez ao poder, cada grupo de comunicação privado assumiu uma posição diferente, visando preservar seus interesses econômicos (Neves, 89). A única rede de televisão que manteve um discurso fortemente oposicionista foi a RCTV. Diante da desmoralização da cobertura jornalística, o governo conseguiu estabelecer um forte aparato de propaganda oficial (NEVES, 90). Chávez também pressionou a Assembléia Nacional a exonerar os juízes do Supremo Tribunal considerados desleais e nomear outros de sua confiança (REID, 187). As últimas figuras da velha-guarda partidária que ainda restaram também se desgastaram perante a opinião pública.⁹³

Em suma, o golpe fracassado, a greve petroleira encerrada e o referendo revogatório vencido fortaleceram Chávez, que passou a explorar o argumento da existência de uma trama conspiratória liderada pelas elites venezuelanas, pelas indústrias petroleiras estrangeiras e pelo governo dos Estados Unidos para removê-lo do poder, justificando, assim, as novas medidas centralizadoras que passou a adotar (Romero, 2005: 216).

6.4. O NOVO *BOOM* DO PETRÓLEO E A EXPANSÃO DA JURISDIÇÃO ESTATAL

Enquanto o governo Chávez atravessava uma fase de fortes turbulências internas, o petróleo voltou a se tornar uma questão de grande importância estratégica mundial. O crescimento da demanda, capitaneado pelo consumo dos países emergentes, levou ao repentino achatamento da diferença entre a procura e a oferta disponível.⁹⁴ Esse desequilíbrio foi agravado pela redução da produção em quatro países-chave: na Venezuela, em virtude das greves de 2002 e 2003; na Nigéria, em decorrência de ataques de milícias contra a infraestrutura de oleodutos; no México, por causa dos baixos investimentos da PEMEX; no

⁹² Em 2008, a UNT se dividiu novamente, com a criação da Centra Socialista de Trabalhadores da Venezuela (CST), ligada ao partido de Chávez (MORAES, 2010: 2).

⁹³ O ex-presidente Carlos Andrés Pérez disse, na época, que Chávez “precisa morrer como um cão, porque ele merece isso. Estou me esforçando para tirá-lo do poder. A violência nos permitiria derrubá-lo. Esse é o único instrumento que nos restou” (JONES, 441). Diante desse tipo de ameaça, Chávez tomou precauções para reforçar o aparato de segurança, contando com a ajuda de especialistas cubanos.

⁹⁴ A China foi responsável por 30% do aumento da demanda em 2004 e, dois anos depois, já importava metade dos 6 milhões de barris de suas necessidades diárias de consumo. Dessa maneira, a expansão das companhias chinesas em busca de novas fontes de suprimentos petrolíferos aumentou os atritos de interesses com as empresas americanas e européias (SIMÕES, 2006: 25).

Iraque, ocupado militarmente por tropas norte-americanas e vítima de seguidos ataques de insurgentes contra poços, oleodutos e refinarias. O lançamento do programa nuclear iraniano trouxe um elemento adicional de tensão no Golfo Pérsico, forçando um aumento dos preços (YERGIN, 890-892). E, no Golfo do México, o furacão *Katrina* interrompeu parte da produção norte-americana. Num outro plano, houve um aumento dos custos de exploração de novos campos, determinado pelo encarecimento da mão-de-obra e pelo aumento dos preços de insumos, como o aço utilizado para construir plataformas *offshore*. A utilização do petróleo e de outras *commodities* como ativos financeiros, face ao enfraquecimento do dólar frente ao euro e ao iene japonês, também gerou pressões especulativas que influenciaram nos preços (YERING, 892-894). Outro fator decisivo foi que empresas petrolíferas controladas por governos assumiram, progressivamente, o lugar das velhas gigantes do petróleo. Essas empresas não atuam apenas segundo regras de mercado, seguindo também as orientações estratégicas dos Estados que as controlam.⁹⁵

As preocupações acerca do rápido exaurimento das reservas petrolíferas, somadas às questões geopolíticas, especulativas, de custos e de equilíbrio entre oferta e demanda, trouxeram grandes incertezas para o mercado. Diferentemente dos dois outros choques do petróleo do século XX, a elevação repentina dos preços na primeira década do século XXI não foi detonada por um acontecimento específico, mas pela combinação de diversos fatores. Para Simões, a dificuldade crescente de acesso às novas reservas, as nacionalizações, a competição agressiva entre consumidores, o fechamento de mercados, a instabilidade política nos países produtores e os custos crescentes impulsionaram os preços para cima até a crise econômica de 2008-2009 (2006: 21 e 24). Entre 1999 e 2003, a subida do preço do barril de petróleo de US\$ 10 para US\$ 30 se deveu, em grande parte, ao aumento dos custos, ao crescimento da demanda e à reativação das políticas de cooperação da OPEP. Em 2006, o barril chegou a custar US\$ 70 e, em 2007, o patamar de US\$ 100 foi rompido, pressionado pelo aumento da demanda chinesa e pelo auge da instabilidade política no Iraque. Em meados de 2008, o barril alcançou um pico de US\$ 150, o maior de todos os tempos, mesmo considerando a inflação acumulada desde os choques de 1973-1974 e 1979-1982. Essa subida provocou uma transferência de receitas de trilhões de dólares para os países produtores e um acúmulo de riquezas maior do que o da era de ouro de 1973-1982. O petróleo e o gás

⁹⁵ Saudi Aramco (Arábia Saudita), StatoilHydro (Noruega), PVDSA (Venezuela), PEMEX (México), Gazprom/Rosneft (Rússia), Sonatrach (Argélia), Petronas (Malásia), KazMunaygas (Cazaquistão), SOCAR (Azerbaijão), Petrobrás (Brasil) e as novas estatais chinesas e indianas passaram a responder por quase 90% da produção e por 80% das reservas mundiais. A Saudi Aramco controla 10% da produção mundial de petróleo, algo em torno de 10 milhões de barris por dia (YERING, 895-896).

permitiram, por exemplo, que a Rússia emergisse da quase falência da era pós-soviética para uma posição de primazia econômica e política em apenas dez anos, com reservas da ordem de US\$ 800 bilhões em 2008. Países como Noruega, Emirados Árabes Unidos, Catar e Arábia Saudita assistiram à multiplicação dos valores depositados em seus fundos soberanos, tornando-os elementos centrais na nova equação econômica global (YERING, 894-895).

O valor das exportações venezuelanas de petróleo subiu de US\$ 27,2 bilhões em 2003 para US\$ 65,2 bilhões em 2006. Isso permitiu ao país, pela primeira vez em mais de trinta anos, acumular um superávit em conta corrente de 15% do PIB, dando ao governo mais instrumentos para acelerar o crescimento econômico (Weisbrot e Sandoval, 2007: p. 16). Diversas medidas implementadas nos primeiros anos do governo Chávez ajudaram a aumentar o controle governamental sobre as receitas extraordinárias: (i) as mudanças na cobrança de impostos e *royalties* das empresas estrangeiras, determinadas pela nova Lei de Hidrocarbonetos; (ii) a adoção de controles cambiais e de barreiras à saída de capitais, a partir de 2003, o que permitiu um aumento das reservas internacionais de US\$ 15 bilhões para US\$ 37 bilhões entre 2005 e 2007; (iii) a nova lei do Banco Central, que alocou mais recursos para o recém criado *Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País*, conhecido como FONDEN (Medeiros, 50); (iv) a reestruturação do órgão central de arrecadação de impostos (SENIAT), resultando numa elevação das receitas tributárias; (vi) o aporte de investimentos em projetos industriais e em políticas sociais.

Após duas décadas de estagnação, e um declínio acentuado entre 2002 e 2003, a economia venezuelana cresceu a taxas chinesas: 18,3% em 2004, 10,3% em 2005 e 10,3% em 2006. Ao contrário do que havia feito nos primeiros anos, Chávez abandonou os mecanismos de estabilização criados no governo Caldera e promoveu aumentos de gastos, expandiu a jurisdição estatal e criou novos instrumentos administrativos para tabelar os preços. Com o controle das taxas de juros, o crédito ao consumir aumentou 128% em 2005. Seguindo as diretrizes do Executivo, o Banco Central transferiu US\$ 10 bilhões para o FONDEN. A PDVSA aportou outros US\$ 4,6 bilhões no fundo, abrindo mão de boa parcela de seus investimentos programados (GALL, 2006.2: 9). O PIB da Venezuela acumulou um crescimento real de 76% entre 2003 e 2007 (WESBROT E SANDOVAL, 2007: 5). Com as modificações no sistema tributário, as receitas fiscais subiram de 17,4% para 30% do PIB entre 1998 e 2006. No mesmo período, o gasto público foi elevado de 21,4% para 30% do PIB, ajudando a custear os programas sociais. O gasto social *per capita*, incluindo os gastos sociais da PDVSA, cresceu 314% entre 1998 e 2006. Segundo Weisbrot e Sandoval, os

índices de pobreza recuaram de 55,1% para 30,4% da população entre 2003 e 2006 e o desemprego caiu de 18,4% para 8,3% entre 2003 e 2007 (2007: 1-2; 11). Os principais setores da economia venezuelana tiveram uma expansão notável entre 2003 e 2007: construção (144%); comércio e serviços (127,5%); comunicações (99,5%) e transportes (87%) (WEISBROT E SANDOVAL, 2007: 6). Os investimentos na formação bruta de capital fixo subiram 49,7% apenas em 2004 (WESBROT E SANDOVAL, 17).

TABELA 10:
VENEZUELA: INDICADORES ECONÔMICOS - 2003-2006

ANO	PREÇO DO BARRIL – CESTA VENEZUELANA (US\$)	RESERVAS INTERNACIONAIS (MILHÕES DE US\$)	INFLAÇÃO (% VARIÇÃO DO IPC)	VARIÇÃO DO PIB	TIPO DE CÂMBIO (Bs. X \$)
2003	25,8	21.366	27,1	-7,7%	1600
2004	33,4	24.208	19,2	17,9%	1920
2005	45,5	30.368	14,4	9,3%	2150
2006	55,9	31.917	13,4*	9,6%**	2150

* primeiro semestre

** acumulado até o mês de outubro

Fonte: Lopéz Maya e Lander (2007: 8)

Graças à recuperação do crescimento e ao aumento dos desembolsos com a dívida pública, o passivo externo venezuelano recuou de 47,7% para 23,8% do PIB entre 2003 e 2006. Entretanto, a entrada de mais dólares no país levou à valorização do *bolívar* e agravou os sintomas de Doença Holandesa, desencorajando a diversificação da estrutura produtiva e gerando desequilíbrios que tornam as importações baratas e as exportações não-petroleiras extremamente caras (WEISBROT E SANDOVAL, 2007: 13-17). Para Romero, o aumento dos preços do petróleo permitiu ao governo venezuelano manter, entre 2003 e 2006, uma estabilização macroeconômica artificial, com gastos públicos crescentes, moeda apreciada, inflação baixa e dívida pública em níveis sustentáveis (2005: 215). Ou seja, assim como Karl havia mostrado o que ocorreu em alguns países exportadores de petróleo que vivenciaram *booms* no passado, a bonança inesperada dos anos 2000 influenciou nas escolhas dos principais *policymakers* acerca da alocação dos recursos extraordinários disponíveis. Com a entrada

massiva de dólares no Tesouro, o presidente aproveitou para pôr em marcha uma estratégia de desenvolvimento semelhante à do primeiro governo de Carlos Andrés Pérez e uma política externa voltada à projeção do “*herdeiro de Simón Bolívar para os tempos modernos*” (JONES, 442).

O terceiro período do governo Chávez, que Campello denomina “*confronto estável*”, foi caracterizado pela consolidação do poder político e econômico nas mãos do presidente (CAMPELLO, 2009:10). Com a estabilização da política interna, Chávez aproveitou que os preços do petróleo haviam quadruplicado e que as receitas fiscais haviam se multiplicado por seis para iniciar uma grande ofensiva interna. Em primeiro lugar, decidiu investir numa mídia estatal forte. Nessa linha, criou uma Lei de Responsabilidade Social para a Televisão e o Rádio, fixando sanções para as declarações que atentassem contra a “*honra, a reputação e o respeito*” de uma pessoa (JONES, 2008: 449). O governo também reestruturou os canais estatais e legalizou centenas de rádios e televisões comunitárias que funcionavam ilegalmente (Gall, 2006.2: 3). Outro pilar da estratégia de comunicação foi a fundação do canal *Television del Sur (Telesur)*. Pensado para se constituir num dos eixos de cooperação entre os países sul-americanos, o canal acabou se transformando numa peça de propaganda do regime chavista (NEVES, 90-91).⁹⁶

Em segundo lugar, o presidente Chávez buscou fortalecer as forças armadas venezuelanas. Entre outras medidas, concentrou poderes para a nomeação e promoção de oficiais, nomeou militares para ministérios, estatais e embaixadas e apoiou candidatos militares para os governos subnacionais (NEVES, 116). Em 2005, mais de 500 altos cargos do governo eram ocupados por militares (REID, 2008: 192). Chávez também constituiu grupos para-militares independentes das forças regulares, uma milícia reservista de 2 milhões de integrantes voltadas para a “*guerra assimétrica*” (GALL, 2006.2: 6).⁹⁷ Entre 1999 e 2008, a Venezuela investiu mais de US\$ 15 bilhões em defesa nacional, passando para a oitava posição entre os maiores importadores mundiais de armamentos (ROMERO, 33). Para Pion-Berlin, ao expulsar os elementos que ajudaram a tramar o golpe de 2002, distribuir generosas benesses aos que lhe foram leais e apelar ao nacionalismo, o presidente foi bem-sucedido em politizar o estamento castrense (2008: 94-95).

⁹⁶ Nos Estados Unidos, Chávez criou o *Venezuelan Information Office (VIO)*, responsável por compilar e divulgar informações sobre o país (JONES, 2008: 456).

⁹⁷ As oposições acusaram essas forças de serem tropas de choque leais a Chávez, voltadas precipuamente para a repressão interna (JONES, 2008: 462).

Em terceiro lugar, Chávez começou a aplicar as receitas extraordinárias do petróleo numa rede de benefícios sociais, chamadas *Misiones Sociales*. Essas políticas passaram a ser financiadas pela PDVSA e implementadas por uma administração paralela. Em 2005, foram aplicados US\$ 4 bilhões do caixa da estatal nesses projetos, ou 12% do seu orçamento anual, quantia elevada para US\$ 13,3 bilhões em 2006 (NEVES, 85-86). Essas políticas sociais contam com ampla participação popular e focalizam as camadas de baixa renda (NEVES, 74).⁹⁸ O governo da Venezuela estima que até 10 milhões de pessoas tenham sido beneficiadas por algum desses programas, ou um terço da população do país (NEVES, 84-85). Segundo estatísticas governamentais, os alunos matriculados nas escolas bolivarianas passaram de 270 mil em 1999 para mais de 1 milhão em 2006. Os programas de alfabetização de adultos teriam atendido outro milhão de indivíduos no mesmo período (WESBROT E SANDOVAL, 2007: 8). O orçamento da saúde, por sua vez, teria crescido 74% em termos *per capita*, entre 1999 e 2005.⁹⁹ Além disso, mais de US\$ 1 bilhão teriam sido gastos para reformar hospitais, aparelhar centros de saúde e construir pequenas clínicas comunitárias nos *barrios* (JONES, 2008: 414). Ao contrário das políticas dos governos passados, Chávez tentou implantar políticas redistributivas mais diretas, beneficiando um número maior de pessoas em condições de pobreza (NEVES, 85). O efeito combinado dessas ações parece ter tido um impacto muito positivo, ajudando a reduzir o número de lares pobres e extremamente pobres (LOPÉZ MAYA E LANDER, 2007: 9).

O principal problema das *Misiones Sociales* de Chávez é o modo como busca combater a pobreza. Embora forneçam mais serviços públicos e assistência social aos mais pobres, elas incorreram na mesma lógica de clientelismo pela qual se notabilizaram os governos anteriores (REID, 2008: 191).¹⁰⁰ A falta de transparência também limitaria o controle das despesas com a burocracia e a propaganda. Os críticos argumentam que não existem avaliações técnicas independentes para atestar a eficácia e a eficiência das ações e que, ao invés de combater as causas reais dos problemas venezuelanos, o governo faz uso

⁹⁸ Os projetos mais importantes foram: (i) a *Misión Robinson*, um programa ao estilo cubano para alfabetizar e oferecer aos adultos a oportunidade de concluir os estudos; (ii) a *Misión Sucre*, que concedeu vagas no ensino superior nas “*universidades bolivarianas*”; (iii) a *Misión Barrio Adentro*, que ofereceu atendimento médio e odontológico, com o auxílio de 30 mil médicos, enfermeiros e dentistas cubanos; (iv) a *Misión Milagro*, responsável pelo envio de milhares de venezuelanos a Cuba para cirurgias oftalmológicas; (v) a *Misión Vuelven Caras*, que organizou cooperativas comunitárias; (vi) a *Misión Identidad*, que cuidou do registro civil dos venezuelanos sem documentos.

⁹⁹ Apenas o programa *Barrio Adentro* teria fornecido mais de 200 milhões de consultas e salvo 47 mil vidas em 715 diferentes clínicas (HERRERA, 2008).

¹⁰⁰ O principal programa de segurança alimentar, por exemplo, ao invés de fomentar a produção agropecuária, vende alimentos importados a preços subsidiados na rede de supermercados estatais *Mercal* (Neves, pp. 85-86). Em 2006, entre 40% a 47% da população venezuelana comprava nesses estabelecimentos a preços subsidiados (JONES, 418).

eleitoreiro delas (GALL, 2006.2: 10).¹⁰¹ As associações médicas venezuelanas questionam, por exemplo, a formação e a competência dos profissionais cubanos para diagnosticar e tratar enfermidades complexas (JONES, 2008: 414). As universidades bolivarianas também são acusadas de terem se tornado focos de doutrinação ideológica, ao invés de se ocuparem com ensino e pesquisa (JONES, 418).

TABELA 11:
VENEZUELA: INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS - 2003-2006

ANO	TAXA DE DESOCUPAÇÃO (%)	LARES POBRES (%)	LARES EXTREMAMENTE POBRES (%)	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (%)
2003	16,8	55,1	25,0	0,76
2004	13,9	47,0	18,5	0,80
2005	13,0	37,9	15,3	0,81
2006	9,9*	33,9**	10,6**	-

* primeiro semestre

** segundo semestre

Fonte: López Maya e Lander (2007: p. 9)

Em quarto lugar, Chávez acelerou a utilização do poder de barganha, pressão e atração do petróleo para ampliar a influência externa do país, acercando-se de regimes com os quais compartilhava projetos alternativos, retomando o modelo de desenvolvimento induzido pelo Estado (MOREIRA *et alli*, 379). A petro-diplomacia de Chávez criou um enorme mercado de rendas (favores, doações, transferências, ajudas, parcerias, financiamentos, investimentos de risco), utilizado por atores externos que se aproveitam das ambições venezuelanas para

¹⁰¹ Para Francisco Rodríguez, ex economista-chefe da Assembléia Nacional da Venezuela, o governo contabiliza como gastos sociais despesas com a reestruturação da dívida externa e com o Ministério da Defesa. Segundo o Rodríguez, apenas 26,8% das despesas com desenvolvimento social da PDVSA iriam para apoiar a educação, a saúde e a habitação. O economista argumenta ainda que os recursos alocados no sistema tradicional de saúde sofreram um declínio, gerando uma crise nos grandes hospitais e nos programas de combate a endemias. Desde 1999, os casos de malária e de dengue teriam crescido, respectivamente, 94% e 203%. Por fim, Rodríguez ressalta que, para o Banco Mundial, a porção da renda recebida pelos 20% mais pobres na Venezuela teria caído de 4,6% para 4,1% nos anos Chávez. HERRERA, Bernardo Alvarez; RODRÍGUEZ, Francisco. Revolutionary Road? Debating Venezuela's progress. Foreign Affairs Website: July/August 2008.

capturar parte da bonança recebida pelo país.¹⁰² Entre 1999 e 2009, a Venezuela gastou cerca de US\$ 45 bilhões em operações dessa natureza (ROMERO, 11-12). Para Costas (2007), “o que deveria ser a riqueza mais bem administrada da Venezuela virou moeda de troca”.¹⁰³ Em 2002, por exemplo, a Venezuela enviou 53 mil barris de petróleo por dia a Cuba, a preços subsidiados, quota elevada para 97 mil barris diários em 2005 (68% do consumo total do país).¹⁰⁴ Em 2005, foi criada a *Petrocaribe*, a principal peça da estratégia de expansão da influência venezuelana no hemisfério (ROMERO, 17-19). Além da *Petrocaribe*, a *Petrosur* e a *Petroandina* tornaram-se peças da petro-diplomacia de generosidades do presidente venezuelano. Simultaneamente, Chávez começou a formar a *Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA).¹⁰⁵ Foi proposto um Fundo para oferecer linhas de crédito aos países membros e um Banco voltado para reduzir a dependência de financiamentos dos organismos internacionais. Nessa linha, ignorando os problemas operacionais, administrativos e financeiros da PDVSA, o presidente propôs a construção de um gasoduto de 8 mil quilômetros de extensão ligando a Venezuela à Argentina, passando pela floresta amazônica. (GALL, 2006b: 17).¹⁰⁶

Dessa forma, o eixo Caracas-Brasília-Buenos Aires se tornou um dos pilares da política externa de Chávez. Além de aumentar as importações do Brasil, Chávez propôs diversas parcerias com o vizinho do sul, como o *Banco del Sur* e a parceria entre a PDVSA e a Petrobrás para a construção da refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco (ROMERO, 13-14).

¹⁰² Em primeiro lugar, os “*Acordos de Cooperación Petrolera*” estabelecem a venda de petróleo venezuelano, com descontos, a diversos países latino-americanos e caribenhos. Em 2007, estima-se que as vendas de petróleo nessa modalidade tenham ultrapassado os 200 mil barris diários. Em segundo lugar, as “*Donaciones o Aportes Directos*” se referem a transferências e ajudas prestadas pelo governo venezuelano a outros países, sem contrapartidas financeiras. Elas abarcam o pagamento de dívidas de nações aliadas, as doações de máquinas e equipamentos, o fornecimento de mão-de-obra e a ajuda humanitária. Em terceiro lugar, os “*Intercâmbios*” se referem a relações de troca de petróleo venezuelano por bens e serviços, como ocorre com Cuba. E, em quarto lugar, as “*Operaciones de Financiamiento*” envolvem empréstimos diretos a governos, como a compra de títulos da dívida externa argentina (ROMERO, 12).

¹⁰³ COSTAS, Ruth. *Uso político fragiliza e sucateia a PDVSA*. In: O Estado de São Paulo, 20 de maio de 2007.

¹⁰⁴ A Venezuela e o México fornecem petróleo aos países centro-americanos, a preços mais baixos, desde a celebração do *Acordo de San José*, em 1980. O país assinou com Cuba, em 2000, o *Acordo Energético de Caracas*, transformando o regime castrista num aliado estratégico. Calcula-se que a ajuda de Caracas a Havana, em 2008, tenha custado aos cofres públicos venezuelanos cerca de US\$ 9,4 bilhões de dólares (US\$ 5,6 bilhões em pagamento por serviços profissionais e US\$ 2,4 bilhões em subsídios ao consumo de petróleo), aliviando a penúria do regime castrista (ROMERO, 17-19).

¹⁰⁵ A ALBA é integrada por nove países: Cuba e Venezuela (2004); Bolívia (2006); Nicarágua (2007); Dominica e Honduras (2008); São Vicente e Granadinas, Equador e Antigua e Barbuda (2009). O objetivo era diminuir as desigualdades regionais através de programas de cooperação e repudiar o neoliberalismo na América Latina. As medidas de barateamento das vendas de combustíveis consistiram na eliminação de agentes intermediários, resultando em negociações intergovernamentais diretas. Em 2010, o novo governo de Honduras retirou-se do bloco.

¹⁰⁶ Chávez chegou a anunciar que ofereceria gás aos argentinos pelo módico preço de US\$ 1 por milhões de unidades térmicas britânicas (Mbtu), um quarto do preço pago pela Argentina à Bolívia e 84% menos do que o preço do gás venezuelano exportado para os Estados Unidos. Mesmo sem estudos de viabilidade técnica, a proposta obteve o endosso do governo argentino (GALL, 2006b: 17).

Na Argentina, Chávez comprou cerca de US\$ 3,3 bilhões em títulos do governo e uma rede de postos de gasolina em Buenos Aires. Prometeu ainda construir, modernizar e ampliar refinarias para oferecer petróleo, com descontos, a outros países do Cone Sul (Gall, 2006b: 21). Em 2006, a Venezuela iniciou o processo formal de entrada como membro pleno do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que depende da aprovação dos legislativos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Chávez sugeriu que o bloco se transformasse num “*megaestado*” com uma só Constituição e moeda (GALL, 2006b: 21).

No plano extracontinental, as visitas do presidente Chávez fizeram parte de uma ofensiva para projetar a Revolução Bolivariana no plano internacional (Neves, 93). Chávez visitou o Irã oito vezes entre 1999 e 2009, firmando uma parceria para o desenvolvimento de um programa nuclear conjunto. Entre 1999 e 2009, esteve oito vezes na Rússia, firmando mais de 60 instrumentos de cooperação bilateral.¹⁰⁷ Foram celebrados acordos para compra de armas que chegam a US\$ 5,4 bilhões, tornando a Venezuela, depois da China e da Índia, o terceiro maior comprador daquele país. O pacote de compras está orçado para custar até US\$ 30 bilhões, incluindo caças de combate, helicópteros de ataque, tanques, navios, submarinos, lançadores de mísseis, fuzis e baterias antiaéreas (GALL, 2006b: 6). Um dos programas de cooperação prevê a instalação, na Venezuela, de uma fábrica de fuzis Kalashnikov AK-103. A parceria entre estatais russas e venezuelanas pretende canalizar investimentos de mais de US\$ 20 bilhões para a exploração de petróleo na Faixa do Orinoco, objetivando extrair 450 mil barris de petróleo até 2017 (ROMERO, 32). O líder venezuelano também se aproximou da China. Entre 1998 e 2006, Chávez fez quatro visitas ao país, articulando acordos para as compras de produtos chineses em troca de petróleo. O objetivo era elevar as vendas para a China de 70 mil barris para 1 milhão de barris por dia (NEVES, 88). E, num de seus atos de solidariedade, Chávez ofereceu vender petróleo subsidiado para os moradores da cidade de Londres, com uma renda *per capita* quase sete vezes maior do que a da Venezuela (Gall, 2006.2: 6). Entre 2005 e 2006, a *CITGO Petroleum Corporation*, uma subsidiária da PDVSA, forneceu gasolina, a preços subsidiados, aos habitantes de áreas pobres dos estados de Massachusetts, Nova York, Maine, Vermont, Rhode Island, Connecticut, Delaware e Pensilvânia (GALL, 2006.2: p. 15).¹⁰⁸ Coconsiderando a penúria doméstica de sua população,

¹⁰⁷ Num discurso realizado em 10 de novembro de 2005, em Moscou, o mandatário venezuelano declarou: “Quero render homenagem à União Soviética pelo bem legado à humanidade com o simples fato de sua existência. Estendo a vocês minhas condolências pela maneira como a experiência soviética terminou. Dou-lhes meus parabéns porque um dia tudo isso explodirá e a América Latina será o que a Rússia não pôde ser” (GALL, 2006b: 6).

¹⁰⁸ O plano de Chávez era ampliar o programa para outros estados ou cidades, incluindo Michigan, Minnesota, Wisconsin, Virgínia, Maryland, Pittsburgh e Washington. O governo também comprou espaços em grandes jornais como *The New York*

os críticos argumentam que a Venezuela é “*generosa*” demais na concessão de ajuda internacional (JONES, 458-459).

Por fim, para o governo Chávez, a confrontação com os Estados Unidos se baseia na crença de que a segurança nacional está ameaçada (RUSSEL E TOKATLIAN, 2008: 16). Assim, “*como já não há o Império Espanhol a combater, o Bolívar redivivo elegeu como inimigo os Estados Unidos.*”¹⁰⁹ Na Cúpula das Américas de 2005, Chávez comparou o presidente norte-americano George W. Bush a Adolph Hitler e disse que iria “*enterrar*” a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Ao discursar na Assembléia Geral das Nações Unidas, em 2006, referiu-se a Bush como “*o diabo*” que “*esteve aqui ontem*” e que ainda era possível sentir, da tribuna, o “*cheiro de enxofre*” (Gall, 2006b: 5). Apesar das rugas políticas, Venezuela e Estados Unidos buscam um “*modus vivendi*”, impelidos por uma relação de dependência mútua. Os Estados Unidos adquirem mais de 1,4 milhões de barris de petróleo por dia da Venezuela (60% das exportações venezuelanas), o que corresponde a 11% das suas necessidades diárias.¹¹⁰ A Venezuela, por sua vez, utiliza as divisas obtidas com as vendas de petróleo para importar produtos essenciais do mercado norte-americano. Em 2008, o comércio bilateral chegou a US\$ 62,8 bilhões (US\$ 50,2 em exportações e US\$ 12,6 em importações). Portanto, por mais paradoxal que isso possa parecer, a Revolução Bolivariana de Chávez é financiada pelos EUA (ROMERO, 6; 24-25).

6.5. O SOCIALISMO DO SÉCULO XXI E O DECLÍNIO ECONÔMICO

Em 2005, alegando que o processo eleitoral era fraudado, a oposição venezuelana boicotou as eleições para as 167 cadeiras da Assembléia Nacional, resultando numa maioria legislativa 100% chavista (Neves, 69).¹¹¹ Nas eleições presidenciais de dezembro de 2006, Chávez logrou reeleger-se com 59% dos votos, derrotando Manuel Rosales, candidato

Times e *The Washington Post* para publicar anúncios de primeira página para explicar, por exemplo, como “*a Venezuela está mantendo aquecidos os lares de Massachussets*”.

¹⁰⁹ *O Novo projeto de Chávez/editorial*. O Estado de São Paulo, 10 de junho de 2007.

¹¹⁰ O petróleo venezuelano é vantajoso para os Estados Unidos porque os superpetroleiros levam apenas cinco dias de viagem entre os terminais venezuelanos e os portos norte-americanos, ao passo que os navios carregados no Golfo Pérsico levam entre 30 e 40 dias para completar a viagem (NEVES, 92).

¹¹¹ Para Jones, “o domínio completo sobre a assembléia da parte dos chavistas forneceu aos opositoristas o que desejavam – munição para disparar, afirmando que estavam vivendo em uma ditadura” (2008: 479).

apoiado por uma frente de 43 agremiações de oposição. Dessa forma, “*a somatória dos programas sociais de Chávez com seu carisma pessoal – mais os bilhões de dólares que despencavam sobre o país*” mostrou que o presidente era politicamente imbatível (JONES, 483). Ao tomar posse na presidência pela terceira vez, em janeiro de 2007, Chávez repetiu uma das famosas frases de Fidel Castro: “*Pátria, socialismo ou morte – eu juro*” (JONES, 2008: 475).¹¹² O novo governo inaugurou uma nova estratégia econômica, baseada no *Plan Nacional Simon Bolívar*, um conjunto de ações que cobririam o período 2007-2021. Foi aprovada outra lei habilitante, concedendo ao chefe de governo poderes quase ilimitados para implementar seus projetos. O governo pretendeu elevar a participação estatal no setor petrolífero para subsidiar outras atividades econômicas, como energia, siderurgia e telecomunicações.

Para Campello, o diferencial dessa segunda rodada de nacionalizações era o seu caráter “*ad hoc*”, “*consistindo em uma reação do governo a problemas econômicos, sobretudo àqueles relacionados à escassez de produtos básicos*” (2009: 13). Num outro plano, o novo marco jurídico regulador do petróleo teria quatro pilares: (i) aumentos nos pagamentos de impostos e *royalties*; (ii) controle majoritário da propriedade dos empreendimentos da Faixa do Orinoco pela PDVSA, com a cessão do controle acionário das *joint-ventures*; (iii) renúncia das companhias à arbitragem internacional de disputas; (iv) discricionariedade governamental para determinar os níveis de produção e os planos operacionais. Considerando a previsão de grandes reservas e a necessidade de recuperar os investimentos já integralizados, as 22 empresas instaladas no país decidiram aceitar as novas regras (GALL, 2006b: 16).

Hugo Chávez propôs ainda uma reforma para alterar 69 dos 350 artigos da Constituição, o que permitiria: (i) a possibilidade de reeleições ilimitadas para a presidência; (ii) a ampliação do controle estatal sobre os hidrocarbonetos (NEVES, 70); (iii) a permissão para que os juízes da Suprema Corte pudessem ser removidos pela Assembléia Geral, com base em maioria simples; (iv) a declaração de estado de exceção, sem questionamento da Suprema Corte, e com a revogação do direito à informação por tempo ilimitado; (v) a modificação da noção de propriedade privada; (vi) a criação de regiões estratégicas de defesa

¹¹² A idéia de implantar o socialismo seria resultado, segundo o presidente, “de uma maturação política e ideológica” sobre a impossibilidade de “conciliação das forças mais retrógradas com as forças mais avançadas” do mundo globalizado. A expressão “Socialismo do Século XXI” foi utilizada, pela primeira vez, no Fórum Social Mundial de Porto Alegre, em 2005, tem origem num livro homônimo do sociólogo alemão Heinz Dieterich, escrito em 1996 (JONES, 498). Retomando o ideal bolívariano da “Pátria Grande”, Chávez afirmava que seu sonho era alcançar o reinado Divino “aqui na Terra”, beneficiando o maior número possível de pessoas (NEVES, 69-70).

e a designação de autoridades especiais para administrá-las; (vii) a instituição do poder popular, que não dependeria da realização de eleições, mas da organização de comunas, visando alterar a distribuição de recursos entre os entes subnacionais¹¹³; (viii) a intervenção ideológica nos currículos escolares e universitários (NEVES, 72). Com a finalidade de alavancar esses grandes objetivos políticos, era preciso superar os primeiros sinais de fragmentação da base política chavista. Nessa direção, o presidente reuniu sua coalizão numa única agremiação, o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV). O processo de filiação ao PSUV foi supervisionado diretamente pelo governo, mas não contou com a aquiescência de todos os partidos, caso dos comunistas (NEVES, 70).

A maioria dos venezuelanos achava legítima uma revolução com base nos ideais bolivarianos de justiça social, mas não nos de Che Guevara ou Fidel Castro (JONES, 505-506). Na visão de Jones, “*Chávez interpretava erroneamente, e muito, erroneamente, o sentimento da população em geral*”. Mesmo ausentes da Assembléia Nacional, as oposições alegavam que o controle total do Legislativo, a politização do Judiciário, a ideologização da administração pública, a exploração ostensiva da propaganda oficial, os ataques à liberdade de imprensa e os sucessivos plebiscitos e referendos conduziram o país no rumo de uma autocracia personalista. Ademais, todos os governadores estaduais perderam poderes e recursos para o governo central e para os conselhos comunais.¹¹⁴ Uma das evidências de endurecimento do regime foi a não-renovação da licença para o funcionamento da emissora *Rádio Caracas Televisión* (RCTV). Embora legal, a não renovação da concessão foi interpretada como um ato de represália de Chávez (NEVES, 90). Os estudantes universitários foram para as ruas protestar, reforçando as vozes opositoras, desgastadas pelos “*mesmos, velhos e cansados rostos dos membros dos desacreditados e tradicionais partidos políticos*” (Jones, 508). A proposta de reforma constitucional foi rejeitada, por uma margem pequena, num referendo realizado em dezembro de 2007. Foi a primeira grande derrota do chavismo, desde 1999, em razão da mobilização das oposições e das dissidências governistas, especialmente a do ex-ministro da Defesa, Raúl Baduel (NEVES, 70-71).¹¹⁵

¹¹³ Chávez pretendeu investir no mínimo US\$ 1,8 bilhões nesses conselhos até 2007, ampliando a quantia para algo entre US\$ 3 e 4 bilhões em 2008 (JONES, 2008: 481).

¹¹⁴ O governo do estado de Zúlia, rico reduto petrolífero e tradicional reduto da oposição, perdeu o controle sobre os portos, aeroportos e estradas, além de sofrer um encolhimento de um terço em seu orçamento, em termos reais.

¹¹⁵ Após a derrota, Chávez enxovalhou a vitória da oposição, declarando: “Preparem-se porque virá uma nova ofensiva com a proposta de reforma, (...) ou transformada ou simplificada”. Chávez, o ‘democrata’/editorial. O Estado de São Paulo, 11 de dezembro de 2007.

Segundo Chávez, “*un día no tendremos más petróleo, pero eso será en el siglo veintidós. Venezuela tiene petróleo para otros 200 años*” (NEVES, 87).¹¹⁶ Além de expandir a produção de petróleo e gás natural, o governo também pretende reduzir a dependência do mercado norte-americano, diversificando as vendas para outros destinos (NEVES, 59). A PDVSA também deseja triplicar a frota de navios-tanque (JONES, 2008: 471). De acordo com o *Plan Siembra Petrolera* (Sementeira Petroleira), seriam necessários US\$ 75 bilhões de dólares para aumentar a produção do petróleo de 3,3 milhões de barris/dia para 5,8 milhões de barris/dia até 2012. Embora a PDVSA empregasse apenas 45 mil trabalhadores (ou 0,7 % da população economicamente ativa) em 2006, a indústria petroleira gerava aproximadamente um terço do PIB, metade das receitas fiscais do Estado e 80% das exportações nacionais. Um estudo mostrou que um investimento de US\$ 4 bilhões na extração de petróleo na região da Bacia do Orinoco criou 5.000 empregos durante a fase das obras, mas apenas 700 empregos diretos após a conclusão (NEVES, 88-89).

Desde 2003, a estatal PDVSA está diretamente subordinada ao planejamento central do Estado. Politizada, a empresa passou a gastar mais para financiar gastos sociais do que em investimentos nos seus próprios programas. A transformação da estatal numa agência financiadora gerou um atrito entre os setores executivo-operacionais e as novas diretoriais de projetos sociais. Chávez arbitrou essa disputa favorecendo os interesses da área social e respaldando o desvio de recursos para as *Misiones* e o fundo de desenvolvimento que controla (FONDEN). Dessa forma, colocou os benefícios políticos de curto prazo da distribuição dos recursos acima das necessidades de modernização da indústria petroleira. Nesse sentido, a desorganização administrativa da PDVSA solapou a sua capacidade de investimento de longo prazo, principal suporte financeiro aos planos do regime chavista (GALL, 2006.2: 13). O impacto da politização da companhia foi mascarado, inicialmente, pela alta nos preços. Após a reestruturação do funcionamento da empresa, porém, houve uma deterioração das suas habilidades administrativas e do seu *know-how*.¹¹⁷ Segundo especialistas, os investimentos do

¹¹⁶ A Faixa do Orinoco, localizada no leste da Venezuela, ocupa uma área de 55.314 km² e tem enorme potencial de crescimento da exploração petrolífera, o que justifica os investimentos de mais de US\$ 30 bilhões realizados nos últimos anos (NEVES, 59). Caso as previsões governamentais sejam confirmadas, a Venezuela pode acrescentar 260 bilhões de barris aos 77 bilhões de barris de reservas já comprovados, somando 335 bilhões de barris de petróleo em reservas futuras. Dessa forma, o país passaria da sexta para a primeira posição dentre os exportadores com as maiores reservas, desbancando o Irã (84 bilhões), o Kuwait (94 bilhões), os Emirados Árabes Unidos (95 bilhões), o Iraque (112 bilhões) e até mesmo os 250 bilhões de barris da Arábia Saudita (NEVES, 59).

¹¹⁷ Os contratos celebrados pela estatal petroleira passaram a ser feitos sem nenhuma licitação prévia, atendendo aos caprichos dos novos dirigentes. Em 2006, o déficit de fluxo de caixa da estatal já havia ultrapassado US\$ 5 bilhões. Com a demissão de milhares de trabalhadores, desmantelaram-se centros de treinamento e de pesquisa que eram considerados referenciais na América Latina, aumentando a ocorrência de acidentes, incêndios e até explosões nas refinarias, principalmente em decorrência de falhas humanas (Gall, 2006.2: pp. 15-16). Como a maioria das equipes especializados na

Plan Siembra Petrolera estão completamente defasados, pois se baseiam na reformulação de estudos da década de 1990. Para alavancar a produção de petróleo de 2,5 para 5,8 bilhões de barris até 2012, seriam necessários gastos de mais de US\$ 130 bilhões, o dobro do que o governo se dispõe a investir (Gall, 2006b: 16). Esse descompasso evidencia a deterioração da capacidade estatal na área de petróleo, com o desmanche do único setor em que a Venezuela possuía condições de competir internacionalmente.¹¹⁸

Os créditos orçamentários previstos para gastos com programas de fomento foram estimados em US\$ 21 bilhões em 2006. A maior parte dos recursos foi aplicada na criação de novas estatais em áreas como mineração, aviação, siderurgia, cimento, tratores e computadores. Ao mesmo tempo em que a participação do setor privado no PIB caiu, as importações cresceram e o governo instituiu as chamadas “*unidades de produção social*” (Gall, 2006b: 11). Foram criadas, de cima para baixo, quase 7 mil dessas organizações, mobilizando cerca de 250 mil pessoas, dentro de um plano que previa a criação de 28 mil cooperativas para gerar 700 mil empregos diretos. Segundo Reid, a maior parte dos empreendimentos sobrevive graças às transferências governamentais. Ao mesmo tempo em que o governo procurava amparar esses empreendimentos, 50% das indústrias existentes no país pararam de funcionar, entre 1998 e 2006, prejudicadas pelos controles de preços, pelo câmbio desfavorável e pelos entraves burocráticos (GALL, 2006b: 10).¹¹⁹ Graças à negligência, ao descaso e ao desperdício, a infraestrutura nacional encontra-se em estado acelerado de deterioração (GALL, 2006b: 6).¹²⁰ Os blecautes elétricos, os racionamentos de abastecimento de água e as quedas no funcionamento do sistema de telefonia se tornaram freqüentes. Embora intentem provocar transformações estruturais, os limites dessas políticas chavistas ficaram bastante evidentes ao continuar reproduzindo a lógica de proteção e desperdícios que se provou problemática ao longo de décadas.¹²¹

limpeza de reservatórios foi demitida, milhares de poços marginais de petróleo também foram abandonados por falta de manutenção, resultando numa perda permanente de produção de 400 mil barris por dia (Gall, 2006b: 16).

¹¹⁸ Em outras palavras, a Venezuela sofreu da mesma “*falha sistêmica em investir*” que atingiu países como Nigéria, Indonésia e Irã, levando-os a contabilizar um declínio conjunto da produção de 900 mil barris por dia entre 2005 e 2006. A Agência Internacional de Energia (AIE) calculou que a produção nacional havia caído de 3,28 milhões de barris por dia em 1997 para 2,5 milhões de barris por dia em julho de 2006, uma retração de 27% (GALL, 2006b: 14).

¹¹⁹ *Efeitos do socialismo de Chávez/editorial*. O Estado de São Paulo, 17 de agosto de 2007.

¹²⁰ Entre 1960 e 1990, estima-se que a Venezuela tenha investido mais de US\$ 100 bilhões de dólares em obras públicas, 45% no período compreendido entre os dois *booms* do petróleo (1974 e 1982).

¹²¹ Um caso ilustrativo é o do *Metrocable*, um teleférico de 1,8 km ligando um dos *barrios* de Caracas a uma estação de metrô. O custo da obra foi de US\$ 318 milhões, dez vezes mais cara do que uma linha muito mais ampla inaugurada em Medellín, Colômbia, em 2004. *Briefing Hugo Chávez's Venezuela*. The Economist, May 15th 2010.

O golpe letal nos planos expansionistas do regime foi a crise econômico-financeira de 2008-2009. A queda dos preços do petróleo de um patamar superior a US\$ 100 para menos de US\$ 60 foi suficiente para mergulhar a economia venezuelana numa profunda recessão. Segundo Mendonça de Barros (2010), as reservas internacionais do país caíram de US\$ 32 bilhões em 2008 para US\$ 17 bilhões em meados de 2010. Em 2009, o PIB da Venezuela sofreu uma retração de 3,3%, depois de crescer 4,8% em 2008. Enquanto isso, a PDVSA acumulou uma dívida de US\$ 21 bilhões com prestadores de serviços e fornecedores. Os investimentos sofreram uma queda de 3,3% em 2008 e de 8,2% em 2009, ao passo que os preços ao consumidor aumentaram 32% em 2008 e 27% em 2009. A situação de desabastecimento foi agravada com as tentativas de tabelamento de preços e as ameaças de estatização de empresas, que resultaram em mais de 700 nacionalizações.¹²² Diante da brusca redução da entrada de dólares, Chávez ordenou, em janeiro de 2010, a desvalorização do *bolívar*, com um câmbio fixado em duas cotações: uma para bens essenciais e outra para bens não-essenciais. Essa medida trouxe um alívio temporário para as finanças estatais, permitindo que as receitas em dólar valessem o dobro em moeda nacional. Nos primeiros dias de 2011, Chávez extinguiu o câmbio duplo, desvalorizando a moeda, pela segunda vez, em 12 meses. A cotação única passou a ser a de 4,30 *bolívares* por dólar, aliviando a crise fiscal do Estado, mas elevando os índices de inflação, que fecharam 2010 em 27,2%.¹²³ Iniciativas de austeridade fiscal, entretanto, foram desconsideradas. Segundo a revista *The Economist*, a PDVSA aumentou sua folha de pagamentos de 38 mil para 100 mil funcionários entre 2003 e 2010. Em 2010, o Estado venezuelano já empregava mais de 2,8 milhões de pessoas.¹²⁴

Na visão de Campello, o período pós-2008 marca o retorno ao “*confronto instável*” entre o governo e o setor privado (2009: 15). Com a crise econômica doméstica detonada pelo recuo dos preços internacionais do petróleo, os índices de aprovação do governo de Hugo Chávez caíram para a faixa dos 40%, os menores desde 1999.¹²⁵ Graças a essa conjuntura, nas eleições regionais de 2008, as oposições conquistaram 46,8% dos votos em cidades importantes, iniciando um processo de reagrupamento. Por outro lado, Chávez venceu, por pequena margem, um novo referendo convocado em 2009, obtendo permissão para disputar

¹²² MENDONÇA DE BARROS, José Roberto. *A Venezuela está a caminho do desastre*. O Estado de São Paulo, 11 de julho de 2010.

¹²³ *Novo câmbio preocupa venezuelanos*. O Estado de São Paulo, 03/01/2011.

¹²⁴ *Feeling the heat*. Briefing Hugo Chávez's Venezuela. *The Economist*, May 15th 2010.

¹²⁵ Para Margolis, Chávez se tornou um “*patriarca em decadência*” que só se sustenta no poder graças a uma “*mescla de intimidação, favor, boa lábia e disfunção partidária, premiando aliados e sufocando o resto*”. Margolis, Mac. *A decadência do patriarca*. O Estado de São Paulo, 19 de setembro de 2010.

outra reeleição para a presidência da República. Ao mesmo tempo em que alcançou esse trunfo político, começou a enfrentar sérios problemas para levar adiante seu ambicioso projeto de nacionalizações, especialmente a exacerbação da corrupção. O surgimento de uma burguesia bolivariana (ou *boliburguesia*), composta por venezuelanos que atuam no mercado ilegal, burocratas, intermediários de acordos petrolíferos, pessoas envolvidas com lavagem de dinheiro e narcotraficantes, se tornou parte do novo *establishment* político do país.

Após as seguidas derrotas sofridas durante a década, a estratégia das oposições passou a ser ocupar espaços nas instituições.¹²⁶ Nesse sentido, foi criada uma Mesa de Unidade Democrática (MUD), inspirada na *Concertación* chilena, com o objetivo de fazer frente ao poderoso Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV). A MUD engloba mais de vinte partidos e movimentos de oposição e apresentou uma lista única para as eleições da Assembleia Geral de 2010, agregando forças da centro-direita à centro-esquerda.¹²⁷ Em dezembro de 2010, sob a justificativa de atender à emergência provocada pelas chuvas que atingiram o país, Chávez requisitou e obteve da Assembleia Nacional a aprovação de outra lei habilitante para governar por decreto por tempo indeterminado, atropelando os poderes da legislatura eleita.¹²⁸ Desde 1999, o mandatário venezuelano já recorreu ao expediente três vezes: em 2000, quando aprovou 50 decretos-lei; em 2001, com mais 51 decretos; em 2007, com mais 40 decretos.¹²⁹ Para o secretário-geral da OEA, José Miguel Insulza, a lei entra em conflito com a Carta Democrática Interamericana de 2001, que define aspectos centrais da democracia representativa, dos direitos humanos e do Estado Democrático de Direito.¹³⁰

Para o escritor peruano e Prêmio Nobel de Literatura, Mário Vargas Llosa, o regime chavista avançou demais na construção das instituições políticas ditatoriais que protegem muitos interesses econômicos e políticos. Dessa forma, segundo Vargas Llosa, “*avizinha-se um período tenso, no qual, uma vez mais, como há dois séculos, se decidirá na terra venezuelana o futuro da liberdade em toda a América Latina*”. Por outro lado, de acordo com o escritor, os erros de Chávez podem ser a “*vacina*” que fará a Venezuela renunciar à idéia

¹²⁶ Nas eleições de outubro de 2010, a oposição obteve 5.642.553 votos e o governo, 5.399.574. Com a anuência da Assembleia Nacional e do Conselho Nacional Eleitoral (CNE), Chávez alterou o formato dos distritos eleitorais, meses antes da votação, para fortalecer os redutos governistas (zonais rurais) e enfraquecer os da oposição (áreas urbanas). Dessa forma, a MUD obteve 52% dos votos, mas fez 65 deputados, enquanto o PSUV obteve 48% dos votos, obtendo 98 cadeiras. Os estados que mais sofreram com cortes de orçamento, repasses do governo central e cancelamento de programas sociais foram os que mais apoiaram as oposições.

¹²⁷ Dihel, Jackson. *A democracia em teste na Venezuela*. O Estado de São Paulo, 21/12/2010.

¹²⁸ Margolis, Mac. *Falsa mudança em Caracas*. O Estado de São Paulo, 09/01/2010.

¹²⁹ Chávez sufoca por 12 meses a Assembleia Nacional da Venezuela. Veja, 15 de dezembro de 2010.

¹³⁰ Insulza: OEA deve debater caso da Venezuela em breve. O Estado de São Paulo, 08 de janeiro de 2011.

“irracional, primitiva e incompatível com a cultura da liberdade” de que “só um super-homem pode governar eficazmente”.¹³¹ E, como ressalta Gall, o país poderá “decidir se o dinheiro do petróleo é ou não um carma que os predestina ao desperdício, à pobreza e à desorganização”(GALL, 2006b: 21).

6.6. CONCLUSÃO

Entre 1999 e 2011, a Venezuela recebeu US\$ 515 bilhões de dólares em receitas petrolíferas, uma bonança financeira maior do que da gloriosa década de 1970. O Tesouro Nacional registrou entradas diárias médias de US\$ 150 milhões. Apesar disso, a economia cresceu 2,25% ao ano, menos que a média mundial (2,7%). Com as sucessivas nacionalizações, ela se encontra cada vez mais engessada e controlada pelo Estado, com taxas de risco e inflação próximas às do Paquistão.¹³² O PIB *per capita* venezuelano ainda se encontra abaixo da média dos anos 1980, e o salário real caiu 22,5% nos últimos 12 anos.¹³³ Dessa forma, o modelo econômico “*rentístico, petropopulista y repartidista*” deu provas suficientes de que não consegue sobreviver sem o apoio estatal, já que não se baseia nos “*princípios de la productividad, la competitividad, la planificación estratégica, logística y financiera, el buen manejo tecnológico y de los insumos, o de los costos, fluxos de caja, y el mercado*”.¹³⁴

Para os partidários da Revolução Bolivariana, os problemas econômicos, políticos e sociais do país continuavam a poder ser resolvidos através da distribuição dos recursos do petróleo. Em pesquisas de opinião realizadas entre 1989 e 2006, ao menos 75% dos venezuelanos disseram que a Venezuela era um dos países mais ricos do mundo e que a culpa do crescimento da pobreza era dos governos anteriores. Para essa parcela majoritária da população, era preciso distribuir melhor as receitas para que o país voltasse a ser “rico” (GALL, 2006a: 5). Assim, ao depender das rendas do petróleo e do protecionismo, “*a Revolução Bolivariana foi extremamente cara, mas todas as evidências sugerem que foi bastante incompetente*” (REID, 2008: 190).

¹³¹ Vargas Llosa, Mário. *A derrota de Chávez*. O Estão de São Paulo, 3 de outubro de 2010.

¹³² Venezuela fecha 2010 com inflação acumulada de 27,2%. O Estado de São Paulo, 07/01/2011.

¹³³ Entre 1978 e 2004, a produtividade média dos trabalhadores cresceu nos Estados Unidos (51%), Chile (98%), Tailândia (179%) e China (585%). No mesmo período, ela caiu 36% na Venezuela, sendo que 16% da retração se concentraram nos quatro primeiros anos do governo Chávez. Nesse sentido, o desempenho da Venezuela só não foi pior do que o de países onde ocorreram guerras civis, como Libéria, Congo e Costa do Marfim (GALL, 2006.1: p. 8).

¹³⁴ Banchs, Ángel García. *La economía em los 12 años de Hugo Chávez*. El Universal, 07/02/2011.

CAPÍTULO VII: OS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO NUMA PERSPECTIVA COMPARADA

O Capítulo VII pretende comparar as diversas experiências de alguns dos principais países exportadores de petróleo. A comparação entre os modelos e os regimes permite aproximar trajetórias e traçar as diferenças institucionais entre os países em foco, ajudando a explicar por que experimentaram semelhantes experiências trazidas pela combinação de controle estatal das riquezas minerais, comportamentos rentistas difusos, desorganização do Estado, deterioração econômica e altos níveis de instabilidade política.

7.1. O PETRÓLEO E OS REGIMES POLÍTICOS

Retomando o argumento do Capítulo II, exemplificado com a análise da experiência da Venezuela, os países exportadores de petróleo analisados compartilham características institucionais que ajudam a explicar as suas trajetórias históricas. Destaque-se, em primeiro lugar, a coincidência entre a exploração mineral e o delicado processo de construção do Estado. Em segundo lugar, a combinação de Estados fracos com poderosas empresas estrangeiras de petróleo, numa aliança que facilitou a penetração de interesses externos. Terceiro, a taxação das atividades dessas empresas se converteu rapidamente na principal fonte de arrecadação do Estado e solidificou laços de dependência. Quarto, impulsionada pela crescente petrolização da economia, houve uma concentração de poderes e recursos nos poderes executivos centrais. E, em quinto lugar, o aumento do fluxo de recursos para os cofres públicos após os *booms* do petróleo tornou a reversão dessa tendência politicamente inviável. Um sinal claro dessa dificuldade é o fato de quase nenhum dos países ter aproveitado as folgas fiscais para ampliar as receitas não-petrolíferas, modernizar os sistemas tributários e perseguir políticas fiscais mais equilibradas (KARL, 197-199).

Conforme visto no Capítulo II, os Estados que dependem das rendas extraordinárias do petróleo também dispensam a contribuição de sistemas tributários mais abrangentes para organizar suas finanças e não criam uma cultura política capaz de estimular o controle dos

gastos públicos e o comportamento dos governantes pelos cidadãos. A distribuição dos recursos, nesses países, se realizou de maneira discricionária, arbitrária e, muitas vezes, irracional. Embora houvesse diferença quanto aos setores favorecidos, todos os países empregaram imediatamente os recursos auferidos após o primeiro choque do petróleo na economia doméstica: a Argélia e a Nigéria, na indústria de gás natural; a Venezuela, na produção de aço e alumínio; o Irã, em indústrias e compras de armamentos; a Indonésia, em infraestrutura, indústria e agricultura (KARL, 1997: 189-191).

O exame da trajetória desses países exportadores de petróleo mostra a inexistência de fronteiras nítidas entre a economia e a política. As turbulências político-institucionais, as tensões étnico-religiosas, os golpes de Estado, as revoluções e as guerras civis estiveram intimamente atrelados à desorganização econômica provocada pelos dois grandes *booms* de 1973-74 e de 1979-80. Os fatores externos ajudaram a agravar, de forma insuperável, as dificuldades domésticas desses países. O Irã, por exemplo, sofreu o maior nível de instabilidade, experimentando mudanças de regime e Estado, uma revolução islâmica e o envolvimento desastroso numa guerra com o Iraque. A Venezuela, por outro lado, foi bem sucedida em manter-se politicamente estável por mais uma década, aproveitando-se do fato de vivenciar uma experiência democrática e de localizar-se num continente geograficamente distante das confrontações mundiais de poder (KARL, 143 e 194).

TABELA 12:
INSTABILIDADE POLÍTICA NOS PETRO-ESTADOS, 1974-1992

RANKING	MUDANÇA DE GOVERNO	MUDANÇA DE REGIME	MUDANÇA DE ESTADO
1. Irã	+	+	+
2. Nigéria	+	+	-
3. Argélia	+	Ameaçado	Ameaçado
4. Venezuela	+	Ameaçado	-
5. Indonésia	-	-	-
6. Noruega	+	-	-

Fonte: Karl, 193.

As instituições, as lideranças, os acidentes históricos e as distintas escolhas políticas em momentos críticos ajudam a explicar por que alguns petro-Estados conseguiram preservar certa estabilidade, enquanto outros não evitaram o colapso de seus regimes. O problema fundamental é que a riqueza petrolífera, por si só, não é um indicador da instabilidade política. A Noruega é um grande exportador de petróleo e experimenta contínua estabilidade

institucional. O Equador, na direção oposta, é um pequeno exportador de petróleo, porém vive em constante intranqüilidade. Ou seja, o que determina a relação entre as rendas do petróleo e o ambiente político é a forma como se empregam, domesticamente, os recursos advindos da exploração mineral. Aqueles que escolheram o caminho do descontrole fiscal foram os que experimentaram maior desgaste político (KARL, 195). A Venezuela, por exemplo, decidiu aumentar seus gastos além dos limites recomendáveis após os *booms* de 1973 e 1979. Sua democracia pactuada conseguiu mitigar alguns dos efeitos disruptivos das turbulências econômicas, evitando um destino semelhante ao do Irã. Isso não evitou o acúmulo de múltiplos problemas políticos e a lenta erosão do tecido institucional, comprovado depois com a implosão do sistema de partidos e da ascensão de um *outsider* radical ao poder. O regime ditatorial da Indonésia, por outro lado, conseguiu controlar os efeitos nocivos da petrolização da economia com aumentos graduais das despesas públicas após os *booms* (KARL, 195-196).

Eifert *et alli*, ao analisar o quadro político e institucional dos países exportadores de petróleo à luz do sistema partidário, do consenso entre as forças sociais, da legitimação da autoridade, das relações entre Estado e mercado, da capacidade estatal e da qualidade do gasto público, os classificou em cinco categorias de regimes: (i) as democracias maduras; (ii) as democracias facciosas; (iii) as autocracias reformistas; (iv) as autocracias paternalistas e (v) as autocracias predatórias (2003, 3). As **democracias maduras** exportadoras de petróleo se caracterizam pela existência de instituições políticas fortes, de partidos consolidados e de políticas públicas orientadas por um amplo consenso entre as forças políticas e sociais. São os casos da província canadense de Alberta, do estado norte-americano do Alasca e da Noruega. Nessa direção, a estabilidade política, o insulamento burocrático, a eficiência do sistema judiciário, a clareza dos direitos de propriedade e as raras rupturas administrativas geram incentivos para que os *policymakers* pensem em horizontes econômicos de longo prazo nesses países. Além disso, os investimentos públicos complementaram os ganhos de produtividade do setor privado, a eficiência e a transparência estatais induziram a comportamentos mais prudentes e responsáveis por parte dos políticos e dos burocratas (EIFERT *et alli*, 4-5).

As **democracias facciosas** têm sistemas políticos representativos com institucionalização precária, menor capacidade de manutenção da estabilidade interna e baixa capacidade de geração de consenso social. O Equador, a Venezuela e a Argélia exemplificam essa categoria de nações. Nessas democracias imperfeitas, os partidos políticos se organizam em torno de lideranças carismáticas, a patronagem é a principal fonte de suporte político, a distribuição de renda é desigual, as autoridades eleitorais são frágeis, o grau de controle do

Estado por grupos hegemônicos é maior e as intervenções militares não são incomuns. Tendo em vista os horizontes de curto prazo dos atores políticos, a baixa capacidade estatal, a descontinuidade das políticas públicas e o baixo nível de transparência governamental, os gastos públicos são canalizados para os setores politicamente mais influentes (empresários, burocratas, trabalhadores sindicalizados), em detrimento dos interesses mais gerais da sociedade (EIFERT *et al*, 2003: 6).

As **autocracias reformistas**, por sua vez, não se legitimam através de sistemas democráticos, mas por meio da performance econômica e da elevação dos padrões de vida da população. Esses objetivos forçam a adoção de comportamentos econômicos mais sustentáveis no longo prazo. O exemplo é a Indonésia, que buscou maximizar a performance econômica através de uma gestão insulada, garantida por tecnocratas competentes, recrutados até mesmo fora do país. Embora existam fortes pressões rentistas, o governo indonésio conseguiu construir uma capacidade estatal para fortalecer o emprego produtivo e sustentável das rendas petrolíferas, produzindo algum crescimento e bem-estar (EIFERT *et alli*, 2003: 8).

Nas **autocracias paternalistas**, a legitimidade da dominação estatal está baseada numa autoridade tradicional ou religiosa, capaz de liderar um processo de modernização e melhoria dos padrões de vida através dos recursos do petróleo. A Arábia Saudita, o Kuwait e os Emirados Árabes Unidos constituem exemplos dessa categoria de nações. Segundo Eifert, esses países conseguem gerar estabilidade, consenso social e políticas públicas coerentes em razão da combinação de políticas econômicas sustentáveis com um modelo de dominação autocrático. A busca da permanência no poder das elites tradicionais por períodos longos anos acaba forçando o controle da inflação e dos gastos públicos. Entretanto, a demanda elevada e crescente por subsídios e gastos pode levar esses países a se tornarem mais dependentes do petróleo, gerar distorções econômicas e conduzi-los a enfrentar desgastantes problemas políticos. Outro problema é que a expansão do setor público cria uma burocracia hipertrofiada, prejudicando o desenvolvimento das atividades privadas (EIFERT *et al*, 2003: 7).

Por fim, as **autocracias predatórias** são regimes que respaldam sua autoridade no suporte de uma pequena elite política, econômica e militar. O assalto aos recursos advindos da exploração do petróleo por parte da minoria controladora do Estado é a regra magna desses regimes pouco transparentes e com quase nenhuma institucionalização. A Nigéria é o exemplo perfeito. O petróleo alimenta um setor público ineficiente, a maquinaria de *rent-seeking* e a patronagem política, sem trazer benefícios concretos para a grande maioria da

população. No caso nigeriano, o petróleo representa mais de um terço do PIB e cerca de dois terços das receitas auferidas pelo Estado. Embora as rendas minerais sejam um instrumento estratégico para a manutenção da frágil unidade nacional, os governos predatórios não desenvolveram capacidades estatais para alavancar investimentos públicos e privados. Ou seja, o petróleo, nesses casos, pode aprofundar ainda mais as fraturas da sociedade (EIFERT *et alli*, 8).

7.2. EXPLICANDO O SUCESSO DA NORUEGA

A experiência da Noruega permite mostrar a trajetória alternativa de um país na qual a exploração do petróleo não coincidiu com o processo de formação das estruturas institucionais do Estado. Para Larsen, a administração dos recursos petrolíferos na Noruega nas últimas quatro décadas não foi algo trivial (2004, 3). A nação escandinava tem sido objeto de numerosos estudos acadêmicos por parte de economistas e cientistas políticos porque soube combinar a exploração dos seus hidrocarbonetos com a manutenção da estabilidade macroeconômica e política (EIFERT *et alli*, 2003: 5-6). Na década de 1960, a Noruega era um país escassamente povoado e pouco urbanizado que compartilhava com outros países escandinavos, como a Suécia e a Dinamarca, uma trajetória de desenvolvimento econômico-social quase idêntica e uma herança histórica, política, lingüística e cultural comum (LARSEN, 2004: 8). A economia era mais diversificada, com crescimento estável, baixo desemprego, bons sistemas de educação, saúde e previdência social, renda *per capita* elevada e praticamente nenhuma pobreza. Ademais, o sistema tributário era mais desenvolvido, com uma capacidade maior de extração de recursos (KARL, 1997: 213-214).

Uma das razões que explicam esse sucesso é o fato de as primeiras jazidas de petróleo só terem sido descobertas na costa norueguesa em 1962, o que permitiu ao país estruturar uma base econômica extrativista, agrícola e industrial mais diversificada. O planejamento cuidadoso da exploração marítima, a extração gradual do óleo, o recebimento de quantidades mais modestas de recursos e a prudência fiscal foram alguns dos comportamentos verificados naquele país. Além disso, a forte institucionalização do Estado foi um elemento estruturante e decisivo. O apreço pelo Estado de Direito, pela meritocracia na administração pública e por políticas incrementais moldou o comportamento da burocracia e dos políticos. A estruturada

democracia norueguesa proporcionou o mapa do caminho para a exploração das novas riquezas num ambiente de consensos duradouros. Para os burocratas, o petróleo cumpriria um papel apenas marginal numa economia que já era diversificada, próspera e saudável. A jurisdição estatal bem definida, o corporativismo de corte pluralista e a visão igualitária de uma sociedade acostumada a respeitar regras e procedimentos também amorteceram os conflitos e contiveram o comportamento *rent-seeking* (KARL, 1997: 215-217). Nessa linha, a transparência e a eficiência burocrática reforçaram a confiança dos cidadãos noruegueses nos servidores públicos e nos políticos, gerando fortes bases estabilizadoras do sistema democrático durante a primeira fase da petrolização do país. Os setores laborais e empresariais se mostraram igualmente conscientes da necessidade de preservar a diversificação da economia.¹³⁵

O objetivo do governo norueguês era atrelar os avanços da exploração dos poços do Mar do Norte ao desenvolvimento de tecnologias, infraestruturas, capacidades, *expertises* e regras para disciplinar a economia do petróleo. Nesse sentido, reforçou-se a profissionalização dos quadros estatais, cuidou-se da reorganização do Ministério da Indústria, demarcou-se o papel das empresas estrangeiras e criou-se uma nova empresa estatal, a *Den Norske Stats Oljeselskap A/S* (Statoil). Ao mesmo tempo, os direitos de prospecção foram concedidos à *Norsk Hydro* e à *Saga Petroleum*, com alguma participação do Estado. Mesmo antes do *boom* de 1973-74, houve longo debate no parlamento (*Stortinget*) e na imprensa acerca dos custos e benefícios envolvidos na exploração dos gigantescos campos da plataforma continental. As empresas petrolíferas, os empresários, os sindicatos e os países ocidentais consumidores se posicionaram favoravelmente à exploração, ressaltando os seus aspectos positivos: a aceleração do crescimento, a obtenção de dividendos fiscais e a possibilidade de expansão do estado de bem-estar social. De outro lado, a indústria da pesca, os ambientalistas e os agricultores salientaram o lado negativo: a possibilidade de ocorrência de Doença Holandesa, os impactos ambientais e os riscos de comportamentos *rent-seeking* (KARL, 218-219).

Em 1974, o parlamento norueguês chegou a um consenso: levar adiante a exploração do petróleo com cautela, prudência e planejamento. Na ótica de Karl, essa combinação de controle político, *expertise* burocrática e preocupações sociais mais amplas impediram desvios súbitos de rota, dissolvendo os riscos de corrupção e amortecendo o impacto do

¹³⁵ A maior participação do Estado na alocação das rendas do petróleo levou à ampliação da jurisdição do setor público, diferentemente dos casos da província canadense de Alberta e do estado norte-americano do Alasca, onde a distribuição dos recursos ainda é feita com base em critérios individualistas (EIFERT *et alli*, 2003: 5-6).

primeiro *boom* sobre a economia e o regime político. Ao invés de distribuir os recursos que entravam nos cofres do Estado para projetos de retorno duvidoso, decidiu-se pela aplicação de mais da metade deles na expansão e modernização da própria atividade petrolífera. O Estado buscou, assim, proteger sua base fiscal, moderar o aumento de gastos, não endividar-se e poupar parte dos recursos para momentos futuros de escassez (KARL, 219-220).

A elevação dos gastos públicos na Noruega não foi tão acentuada quanto nos petro-Estados, mas suficiente para provocar um aumento do tamanho do setor público e uma elevação na demanda agregada. A economia também foi impactada pela elevação da inflação a partir da década de 1980. Embora tivessem ocorrido num grau mais moderado, os problemas econômicos acabaram se traduzindo em moderados conflitos políticos, provocando a interrupção de cinco décadas de gabinetes trabalhistas e a ascensão dos conservadores ao poder. As mudanças de governo, contudo, não abalaram a estabilidade do regime democrático (KARL, 214-215). Mesmo num país altamente institucionalizado e economicamente diversificado, manifestações pontuais de Doença Holandesa chegaram a ocorrer. Houve uma perda acentuada de produtividade industrial em virtude dos aumentos de custo de vida nas regiões geograficamente próximas aos campos de petróleo. Antes que as políticas governamentais de incentivo ao setor de bens comercializáveis surtisse os efeitos desejados, o deslocamento de fatores de produção para a atividade extrativista levou à escassez de mão-de-obra e de recursos em outras atividades, configurando o efeito *crowding-out*. Evitou-se, contudo, a erosão da produção do setor não-petrolífero e da capacidade econômica no longo prazo. Desse modo, a participação das rendas do petróleo em relação ao PIB se tornou estável em razão do controle das quantidades extraídas, oscilando apenas em decorrência das mudanças bruscas dos preços internacionais (LARSEN, 2004: 13).

Os governos noruegueses conseguiram prever cenários, tomar medidas preventivas e combinar criativamente os recursos disponíveis para administrar os problemas econômicos, políticos e institucionais inerentes à súbita petrolização do país. A política industrial ativa contribuiu para o acúmulo de *know-how* e a manutenção de uma base exportadora diversificada. O Estado norueguês driblou o efeito *spillover-loss* (perda de externalidades positivas) direcionando a maioria dos recursos que entraram nos cofres públicos para a melhoria do capital humano, a requalificação da mão-de-obra, a ampliação dos investimentos em centros de pesquisa e o acúmulo de *expertises* através do aprendizado de seus pesquisadores no exterior (LARSEN, 2004: 13-14). No que diz respeito à movimentação de fatores de produção, o sistema de negociações trabalhistas centralizado permitiu a

coordenação entre os reajustes salariais e os incrementos de produtividade do setor manufatureiro, moderando o efeito inflacionário das rendas. Uma medida de impacto foi designar uma agência governamental neutra para o cálculo da produtividade do setor industrial, utilizando os seus resultados para a definição dos aumentos salariais dos petroleiros e dos demais trabalhadores. Ademais, a política fiscal disciplinada permitiu a antecipação do pagamento da dívida externa, o estabelecimento de um fundo soberano no exterior e o fortalecimento das políticas anticíclicas. Consequentemente, economia foi blindada contra os excessos da demanda, a apreciação exagerada do câmbio e a perda de competitividade das exportações tradicionais (LARSEN, 2003: 13-14).

Deve-se salientar que a Noruega não tinha uma elite com características predatórias nem uma sociedade apartada da condução dos negócios públicos. Nesse sentido, o consenso político em relação às normas jurídicas e às vantagens do modelo social igualitário reduziu a propensão a greves e a protestos. Sedimentou ainda a crença na capacidade do Estado de empregar eficazmente os recursos petrolíferos no acúmulo de capital, no desenvolvimento tecnológico, na melhoria da educação e do bem-estar geral. Acrescente-se que a Noruega dispunha não somente de um dos ordenamentos jurídicos mais funcionais do Ocidente, mas de um sistema judiciário eficaz, de uma gestão pública transparente, de uma opinião pública vigilante e de uma mídia disposta a escrutinar as políticas públicas, os atos administrativos e as propostas governamentais (LARSEN, 2004: 20-22).

Criado em 1990, o Fundo do Petróleo norueguês (*Government Petroleum Fund*) foi especialmente concebido para proteger a economia da propensão governamental de elevar rapidamente os gastos públicos. A idéia também foi implementada no Chile para estabilizar os preços do cobre e esterilizar os efeitos da Doença Holandesa na economia nacional.¹³⁶ Seu propósito central era investir, no exterior, os recursos arrecadados com impostos, *royalties*, licenças e lucros da estatal petroleira no exterior. O Fundo foi pensado principalmente para preservar as riquezas nacionais para as futuras gerações quando a prospecção começasse a entrar em declínio. É administrado pela *Norges Bank Investment Management* (NBIM), uma divisão do Banco Central da Noruega. Em dezembro de 2010, suas reservas disponíveis foram

¹³⁶ O Fundo de Petróleo da Noruega ou Fundo de Pensão Governamental da Noruega compreende dois fundos soberanos separados: o Fundo Global (antigo *Government Petroleum Fund*) e o Fundo Noruega (antigo *National Insurance Scheme Fund*). O Fundo Global é o maior fundo de pensão da Europa e o quarto maior do mundo. Ao contrário do Fundo Global, que investe a maior parte das rendas petrolíferas norueguesas no mercado internacional, o Fundo Noruega é mais modesto, voltado para aplicações em ações de companhias nacionais na Bolsa de Valores de Oslo. Pension Funds Online. "Statistics" (<http://www.pensionfundonline.com.uk/statistics/statistics.aspx>).

calculadas em US\$ 525 bilhões.¹³⁷ Desde 2007, o Fundo está autorizado a investir 60% dos seus recursos em portfólios de ações no mercado mundial de capitais. Segundo previsões realistas do Ministério das Finanças, o Fundo Global pode ultrapassar o montante de US\$ 700 bilhões em 2014, US\$ 1 trilhão em 2019 e, com o declínio da exploração, estabilizar-se em torno do patamar de US\$ 1,2 trilhão em 2030.¹³⁸ Se por um lado o Fundo de Petróleo da Noruega foi capaz de poupar boa parte da renda auferida com a extração do petróleo, por outro disseminou a sensação de que as imensas riquezas poupadas, quando alcançassem um volume considerável, deveriam ser distribuídas entre os cidadãos. Assim, os atores políticos souberam explorar a cobertura midiática sobre esse tema para defender posições favoráveis à utilização das reservas do fundo, sem atentar para as advertências de prudência fiscal. A argumentação é que não se podem adiar, indefinidamente, providências sociais urgentes para a complementação do modelo de bem-estar social norueguês. Afinal, se as reservas do fundo ultrapassam 50% do seu PIB, por que não gastá-las em melhorias para a população?

Em virtude da enorme quantidade de recursos disponíveis em proporção à pequena população norueguesa, que não chega a 5 milhões de habitantes, o debate em torno do que fazer com os recursos do petróleo acirrou-se.¹³⁹ Um dos principais pontos em discussão é a possibilidade de o governo poupar menos para o futuro e elevar os gastos públicos. Dois outros pontos abordam o grau de exposição dos investimentos do Fundo Global ao risco e os questionamentos éticos acerca da política de investimentos, o que motivou a criação de um Conselho de Ética para orientar as aplicações e monitorar as empresas selecionadas. O governo tem sido enfático ao explicar que a introdução desse enorme volume de recursos na economia pode trazer mais problemas do que benefícios aos cidadãos, mas teve que ceder, em parte, às pressões políticas. Nesse sentido, em 2001 foi criada uma “*regra de ação*”, um mecanismo de política fiscal que permite que se empreguem, domesticamente, apenas os rendimentos anuais do fundo. A regra orçamentária prevê que apenas um máximo de 4% do total dos ativos seja alocado no orçamento anual norueguês. Essa providência não tem impedido que os governos ultrapassem a dosagem recomendada. Conforme visto em outros

¹³⁷ Fifth Best Year in The Fund's History (<http://www.nbim.no/en/press-and-publications/News-List/736/femte-beste-resultat-i-fondets-historie/>).

¹³⁸ Previsões mais otimistas chegam a prever que o Fundo possa chegar acumular US\$ 3,37 trilhões em reservas até 2030. The Management of the Government Pension Fund 2010:

. www.regjeringen.no/pages/16251809/PDFS/STM201020110015000DDDPDFS.pdf

¹³⁹ Em 2009, por exemplo, o tesouro nacional norueguês arrecadou US\$ 206,9 bilhões e gastou US\$ 169 bilhões. As exportações nacionais chegaram a US\$ 122 bilhões e o PIB foi estimado em US\$ 276 bilhões, o que representa um PIB *per capita* de US\$ 53.269, um dos mais elevados do planeta. Ver CIA World Fact Book: (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/no.html>)

países, as lideranças que defendem a expansão dos gastos têm sua responsabilidade diluída e enfrentam quase nenhum risco. A erosão fiscal dirigida pela vontade popular, nesse sentido, aproxima a Noruega dos demais petro-Estados. Em todos eles, a ânsia em gastar os recursos petrolíferos em projetos governamentais, a pretexto de acelerar o crescimento ou combater a pobreza, abre perigosos precedentes para a irresponsabilidade fiscal, a perda da eficiência administrativa e a Doença Holandesa (KARL, 1997; LARSEN, 2004: 23-24).

Como se pode verificar, após a descoberta do petróleo em sua costa, a Noruega decidiu manter políticas econômicas e energéticas diferenciadas. Permaneceu fora da OPEP, manteve uma política de preços alinhada ao mercado internacional e soube gastar, com prudência, as rendas do petróleo. Na visão dos políticos e técnicos, as rendas petrolíferas não poderiam ser totalmente direcionadas para incentivar o gasto público e o consumo privado. A emergência da Noruega como um grande exportador de petróleo, a partir da década de 1980, trouxe inúmeras preocupações quanto à concentração excessiva dos investimentos em setores ligados à indústria do petróleo. Nas últimas décadas, entretanto, houve um grande esforço de encorajamento da formação de indústrias internacionalmente competitivas, especialmente no setor de alta tecnologia. Em 2006, por exemplo, o governo norueguês criou nove centros voltados ao crescimento das expertises do setor de negócios. Nesse mesmo ano, houve uma fusão entre a *Statoil* e a *Norsk Hydro*, com a criação da *StatoilHydro*. O governo norueguês controla, através do Ministério do Petróleo e Energia, 67% das suas ações.¹⁴⁰ A nova companhia tornou-se a décima-terceira maior empresa de petróleo e gás e a quadragésima-oitava maior firma do planeta.¹⁴¹

7.3. INDONÉSIA, IRÃ, ARGÉLIA E NIGÉRIA

A Indonésia é um país com semelhanças econômicas, políticas e institucionais em relação aos petro-Estados. Diversas excepcionalidades da trajetória indonésia, contudo, diferenciaram a sua trajetória das dos outros países. Primeiro, a formação do Estado não coincidiu com o crescimento da importância do petróleo na economia, o que impediu que a

¹⁴⁰ Statoil – (<http://www.statoil.com/en/investorcentre/share/shareholders/pages/stateownership.aspx>)

¹⁴¹ Annual Report 2010 (<http://www.statoil.com/AnnualReport2010>).

commodity moldasse completamente a evolução das instituições, da economia e do sistema político se dessem sem o impulso das rendas externas. Várias atividades econômicas puderam aflorar sem o sustentáculo de subsídios e proteções. A própria indústria do petróleo não conseguiu se estruturar muito bem até o final da década de 1960, refletindo o legado do governo radicalmente nacionalista de Sukarno (KARL, 1997: 208-209). Ao priorizar a consolidação do regime e a reversão de obstáculos econômicos ao desenvolvimento, o governo de Suharto, sucessor de Sukarno, tomou algumas decisões importantes. Primeiro, recrutou tecnocratas fora do país, algo semelhante à estruturação de uma burocracia autônoma.¹⁴² Segundo, o governo Suharto fortaleceu as agências estatais responsáveis pela formulação e implementação da política econômica. Em terceiro lugar, influenciado pelos tecnocratas, o governo buscou perseguir dois objetivos fundamentais: a flexibilidade cambial e o equilíbrio fiscal. Esse conjunto de medidas fortaleceu a capacidade estatal e forneceu a autonomia necessária para que a Indonésia pudesse resistir aos efeitos mais perniciosos da petrolização (KARL, 1997: 209-210).

Segundo Eifert *et alli*, o regime de Suharto buscou estabilizar a economia, manter a população fixada no campo e garantir o desenvolvimento de outros setores econômicos (2003: 9). Tais decisões forçaram a constituição de grupos interessados na manutenção de um padrão de gastos público equilibrado e de um câmbio flutuante. Ao contrário da Nigéria, a Indonésia contou com efetivos constrangimentos após os dois choques do petróleo. Os tecnocratas decidiram promover sucessivas desvalorizações para aliviar os efeitos da apreciação da moeda, buscaram perseguir maior disciplina de gastos e encorajaram alguma diversificação da arrecadação. A produção agrícola foi escolhida como carro-chefe do desenvolvimento, tendo em vista as preocupações com a segurança alimentar. A crise da empresa estatal de petróleo, *Pertamina*, foi um fator inesperado que também ajudou a abrandar os efeitos dos *booms* na economia. O governo foi obrigado a transferir recursos para saldar as dívidas da empresa diretamente com os bancos estrangeiros, o que na prática contribuiu para esterilizar a entrada rápida de dólares no país, provando-se uma bênção disfarçada. Ao ser impedida de contratar novas dívidas até saldar as antigas, a Indonésia não embarcou na onda de endividamento que contaminou outros países em desenvolvimento na década de 1970, como o Brasil (KARL, 1997: 211-212).

¹⁴² Os economistas foram escolhidos com base em critérios meritocráticos num dos centros de estudo mais importantes do mundo, a Universidade da Califórnia (UCLA/Berkeley), nos Estados Unidos.

A trajetória de desenvolvimento indonésia no período anterior ao boom de 1973, portanto, facilitou a manutenção da racionalidade econômica e administrativa. Contribuiu, ademais, para a estabilidade do regime, pois o governo dispunha de flexibilidade para contornar os comportamentos rentistas e as restrições orçamentárias existentes. Enquanto outros exportadores de petróleo evitaram taxar setores econômicos domésticos, o governo da Indonésia insistiu na reforma do sistema tributário. Porém, na década de 1980, o alastramento da corrupção nas altas esferas governamentais debilitou o modelo econômico que o país vinha cultivando. Os militares passaram a conspirar abertamente contra o regime, o compromisso com a austeridade fiscal foi enfraquecido e o país vivenciou fortes turbulências políticas. Ou seja, a Indonésia pode ter construído alguma capacidade estatal, mas não se diferenciou tanto do padrão dos outros petro-Estados (KARL, 213).

O Irã se assemelha à Venezuela pela longevidade do seu modelo de dependência petrolífera. O começo da exploração do mineral coincidiu com a destruição dos últimos resquícios do absolutismo persa e do sistema comunal de propriedade. A centralização do poder foi apoiada pelas empresas petrolíferas estrangeiras europeias e norte-americanas, interessadas na garantia da estabilidade política, dos direitos de propriedade e de condições claras de negociação com o governo sobre investimentos, lucros e impostos. Já nas primeiras décadas do século XX, as rendas advindas do petróleo se tornaram a principal fonte de arrecadação do Estado, sustentando um exército permanente e uma pequena elite doméstica. Se por um lado a coerção e o intervencionismo foram o pilares do Estado monárquico, a autoridade estatal era profundamente fragmentada por interesses rentistas. Os atores econômicos mais autônomos, não ligados ao setor de petróleo, acabaram enfraquecidos, encorajando atividades comerciais e industriais protegidas. Em suma, houve um entrelaçamento entre a construção do Estado, a indústria petroleira e o destino do regime persa (KARL, 1997: 201-202).

Diante do choque do petróleo de 1973-74, os iranianos acentuaram um padrão comportamental que já vinha se reproduzindo há décadas. Para o monarca persa, a recepção desses rendimentos ajudaria a realizar o sonho de transformar seu país na quinta maior potência industrial do mundo. Segundo Yering, *“fora da realidade pelo extraordinário afluxo de dinheiro proporcionado pelo petróleo, o xá se deixou levar por suas ambições e sonhos”*, passando a crer em *“fantasias imperiais”*. Outro fator que o influenciou na sua decisão de acelerar a economia foi o orgulho próprio: *“Algumas pessoas ainda pensavam – e talvez algumas delas ainda pensem – que sou um brinquedo nas mãos dos americanos”*, declarou

em 1975 (YERGIN, 722). Ao invés de poupar as rendas e esterilizar seu efeito na economia doméstica, o regime persa preferiu perseguir objetivos grandiosos e megalomaníacos. O governo monárquico patrocinou projetos industriais, elevou extraordinariamente os gastos com defesa, despendeu milhões de dólares em faustosas celebrações nacionalistas e buscou, inutilmente, neutralizar os descontentamentos sociais com maiores doses de repressão e clientelismo. Confrontado com um cenário no qual o gasto público começou a crescer descontroladamente, a fraca autoridade do governo foi incapaz de administrar a conjuntura adversa, contribuindo para a deflagração da Revolução Islâmica de 1979 (KARL, 1997: 203). Dessa forma, houve a mudança de um regime autocrático personalista, comandado por um monarca absolutista, com respaldo de um exército forte, para uma autocracia liderada por uma elite religiosa xiita, igualmente apoiada por militares.

Os petro-Estados da Argélia, Nigéria e Indonésia não eram tão antigos quanto os da Venezuela e do Irã. Os três países se inseriram internacionalmente como grandes exportadores de petróleo apenas na segunda metade do século XX. Ocorre que a dinâmica descrita nos casos da Venezuela e do Irã ocorreu de forma mais acelerada e num período mais curto, reproduzindo os mesmos padrões estatizantes e rentistas. Na Argélia, ex-colônia francesa, o começo da exploração dos primeiros campos de petróleo coincidiu com o final do processo revolucionário (1954-1962) e com a proclamação da independência nacional. Em 1960, a *commodity* era responsável por 12% das exportações. Em 1965, já representava 60% das vendas externas, cinco vezes mais. Os baixos impostos cobrados das empresas estrangeiras foram compensados com a concessão de uma generosa ajuda externa para a reconstrução, principal objetivo do governo instalado após a saída negociada dos franceses (KARL, 1997: 204). A centralização do Estado argelino não foi acompanhada da racionalização do dividido aparato administrativo, expediente essencial para produzir autoridade e coerência. Sob influência da cultura estatista francesa e do socialismo soviético, colocaram-se todas as riquezas minerais sob o controle do governo. Os gastos públicos foram direcionados para a industrialização, focada no processamento de gás natural. Os padrões de *rent-seeking* foram exacerbados, a patronagem tornou-se regra e as incoerências administrativas logo vieram à tona, tornando o país o mais endividado do mundo árabe. O recuo dos preços do petróleo reduziu à metade as rendas petrolíferas argelinas entre 1986 e 1988, gerando demonstrações populares contra a escassez de suprimentos básicos, radicalização político-religiosa e falência do regime (KARL, 204-205).

Na Nigéria, assim como na Argélia, houve uma coincidência entre as primeiras exportações de petróleo e a descolonização, ocorrida em 1960. Nesse ano, as exportações de petróleo representavam 8% do total; em 1977, já alcançavam 93% das receitas exportadoras. A ausência de um sentimento de unidade nacional e a precária legitimidade do aparato administrativo legado pelos britânicos tornou o destino do mais populoso país da África Negra ainda mais atrelado ao petróleo. A junção artificial de grupos étnicos rivais numa única base territorial tornou quase impossível a missão de produzir um Estado minimamente coeso, capaz de assegurar estabilidade e desenvolvimento. O poder central comprometeu-se com a distribuição clientelística dos petrodólares, única forma de amortecer as tensões regionais, étnicas e religiosas não resolvidas (KARL, 206-207). O Estado nigeriano é um exemplo extremo de estrutura político-administrativa completamente tomada por interesses rentistas. O pretexto de cimentar as lealdades tribais e manter a paz social tornou o Estado internamente ainda mais dividido, com virtualmente nenhuma capacidade administrativa. O descontrole de gastos tornou-se algo permanente no comportamento dos governantes, arrastando a economia para a industrialização e a nacionalização a qualquer custo, com resultados frustrantes. Outro problema grave foi o endividamento excessivo, que trouxe instabilidade econômica e estagnação do crescimento. Estima-se que a Nigéria tenha tido uma regressão de sua renda per capita de 800 dólares, em 1980, para algo em torno de 300 dólares, em 2000 (EIFERT *et al*, 2003: 8). Dado o agravamento da fragilidade econômica, a Nigéria deixou até mesmo de ser um exportador agrícola para se tornar grande importador de alimentos, cumprindo a profecia dos petro-Estados (KARL, 1997: 207-208).

7.4. CONCLUSÃO

A aplicação da teoria do institucionalismo histórico aos países exportadores de petróleo revela como os fortes obstáculos do passado constroem as mudanças de rota. Nesse prisma, os petro-Estados compartilham a mesma trajetória da dependência. As escolhas econômicas e políticas, balizadas pelas instituições, foram responsáveis pelos decepcionantes resultados alcançados. A junção de poder altamente concentrado, riqueza inesperada e fraqueza do Estado agravaram a dependência das rendas minerais e incentivaram a reprodução de padrões de comportamento *rent-seeking*. Ao contrário do ilimitado poder e

riqueza que imaginavam controlar para mudar seu destino, houve um estreitamento do espaço de manobra para redirecionar o curso da economia e evitar o colapso da autoridade estatal. Há uma correlação direta entre a expansão contínua das economias baseadas no setor do petróleo e a estabilidade de regimes e governos, democráticos ou autoritários. Os petro-Estados permaneceram politicamente estáveis enquanto os preços do petróleo cresceram ou declinaram lentamente, em termos reais. O ponto frágil do modelo são as oscilações bruscas dos preços para cima (que trazem expansão fiscal e dependência excessiva das rendas extraordinárias) ou para baixo (que evidenciavam a inviabilidade política de ajustes rápidos), com efeitos altamente disruptivos sobre a economia e o Estado. A capacidade de administração do “efeito *boom*” dependeu não apenas do tipo de regime adotado (autoritário ou democrático), mas das respostas políticas adotadas.

A consistência das instituições conteve os excessos da exuberância irracional criada pela atmosfera de bonança do petróleo na Noruega, ajudando a explicar o sucesso do seu modelo. A Noruega já era um país desenvolvido, democrático e igualitário quando o petróleo se tornou relevante para sua economia. A preocupação norueguesa era preservar essas conquistas com políticas adequadas, capazes de minimizar os custos econômicos, sociais e políticos da exploração acelerada do petróleo. Os países exportadores de petróleo da periferia, ao contrário, tentaram acelerar a extração e gastar rapidamente as rendas para dar um grande salto adiante, buscando superar em uma década os vários séculos de subdesenvolvimento (KARL, 221). Mas ao fazê-lo sem contar com a ajuda de instituições fortes ou de capacidades estatais adequadas, acabaram por desorganizar suas economias e enfraquecer seus Estados. Nesse sentido, o efeito da riqueza do petróleo varia de acordo com os regimes, o desempenho econômico e a qualidade das políticas públicas de cada país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fatores históricos, políticos, econômicos e institucionais, inter-relacionados, ajudam a explicar as escolhas e as trajetórias de desenvolvimento dos países que se especializaram na extração e comercialização do recurso energético mais estratégico da sociedade moderna. A coincidência entre a exploração mineral e a formação dos Estados nacionais impactou de maneira profunda os grandes países exportadores de petróleo, exceto a Noruega, moldando estruturas governamentais e comportamentos que se reproduziram ao longo de décadas.

Conforme visto no Capítulo II, o petróleo molda uma estrutura de incentivos que afeta os padrões de conduta dos *policymakers*, as relações contratuais, os direitos de propriedade, as prerrogativas das agências governamentais, o sistema tributário, as preferências de gasto público, o caráter simbólico do Estado e o modelo de inserção internacional (KARL, 239). Nesse sentido, o institucionalismo histórico abre possibilidades interpretativas que iluminam trajetórias e ajudam a explicar o sucesso ou o fracasso das políticas perseguidas pelos exportadores de petróleo para transformar as suas abundantes riquezas em possibilidades concretas de desenvolvimento.

O depoimento de um ex-titular do Ministério do Petróleo da Arábia Saudita, Sheik Ahmed Yamani, resume o dilema vivido por esses Estados: “*All in all, I wish we had discovered water*” (KARL, 1997). Tal como a Espanha se beneficiou dos *booms* do ouro e da prata e depois se tornou um dos países mais pobres e atrasados da Europa, a riqueza fácil dos países em desenvolvimento exportadores de petróleo os colocou numa trajetória problemática de dependência extrema. Quanto mais recursos disponíveis nos erários nacionais, maior era a tentação dos políticos e burocratas de gastá-los rapidamente, financiar empréstimos externos, expandir a jurisdição estatal e suprir históricas deficiências institucionais apenas com o emprego do dinheiro fácil.

Como se viu no Capítulo III, o modelo de desenvolvimento venezuelano se legitimou, ao longo das décadas, através da exploração de petróleo e da distribuição das rendas para os atores domésticos politicamente influentes (KARL, 1997). A rigor, a Venezuela nunca se libertou do modelo primário-exportador anterior à Segunda Guerra Mundial (MEDEIROS, 150). Através de um amplo consenso nacional, buscou-se maximizar essa capacidade extrativa e distributiva, drenando-se os recursos para a constituição de um sistema de empresas estatais e de uma extensa rede assistencialista. Em outros termos, o petróleo moldou

e constrangeu a representação política, transformando os políticos e burocratas em administradores dessas rendas. O Estado deixou-se controlar pela agenda de interesses particularistas dos dois principais partidos e das associações representativas, tornando-se um ente politicamente inserido na sociedade, mas com pouca autonomia. Ao invés de permitir a conciliação de demandas contraditórias visando a proteção dos interesses gerais da sociedade, o corporativismo venezuelano apenas cuidou de ordenar um aparato distributivo rentista (ROBERTS, pp. 265-266). Conforme mostrou o Capítulo IV, dada a existência de capacidades estatais adequadas, os dois *booms* aceleraram o processo de deterioração econômica, de desorganização administrativa e de declínio político que já existiam no passado. Portanto, a bonança apenas proporcionou uma efêmera sensação de riqueza e poder, provocando danos profundos à estabilidade da nação sul-americana (KARL, 184).

No Capítulo V, viu-se que, consoante os problemas institucionais assinalados, a ausência de capacidades estatais adequadas para lidar com as especificidades de um complexo processo de estabilização econômica inviabilizou as reformas de mercado na Venezuela. Para Evans (1992), “*transformar o Estado de problema em solução deve ser um item central em qualquer agenda política realista para o Terceiro Mundo*”. A tentativa de enxugamento de uma burocracia inchada, predatória e preocupada com a busca de rendas foi pautada pela idéia de um Estado minimalista ou “guarda-noturno”. Desmantelar uma estrutura rentista enraizada sem a sua substituição por um Estado autônomo, apto a responder a uma realidade econômica mutável, condenou a experiência de transformação econômica ao fracasso. Os processos reformistas exigem uma estrutura governamental insulada, capaz de se relacionar com as forças da sociedade e, sobretudo, garantir uma rede de relações de confiança para o engajamento das forças privadas em investimentos de longo prazo. A letargia econômica, a vulnerabilidade externa, o desemprego elevado, o aumento da pobreza, as assimetrias de renda, a divisão da sociedade, o alastramento da insatisfação popular e o enfraquecimento da crença nas instituições conduziram a Venezuela a uma decomposição partidária que não teve paralelo na América Latina (SOARES DE LIMA E COUTINHO, 2009: 12-15). Assim, ao promover reformas de mercado e fracassar nesse intento, os presidentes e os partidos venezuelanos absorveram custos políticos tão elevados que praticamente selaram o seu destino. Quando a abundância deu lugar à escassez, o sistema político desmoronou (Roberts, 268.).

Para os propagandistas do *Pacto de Punto Fijo*, instalados nos enfraquecidos AD e COPEI, a democracia pactuada permitiu ao país se sobressair como nação estável numa

região politicamente conflagrada e utilizar as rendas petroleiras para financiar um vasto conjunto de políticas sociais (NEVES, 61). Para as vozes críticas mais moderadas, especialmente nos círculos liberais comprometidos com a continuidade das reformas, essa versão simplista da realidade camuflava o fato de que o modelo populista petroleiro agravou os problemas do país, levando à expansão demasiada da jurisdição estatal, à desordem fiscal e ao endividamento excessivo. Quando os recursos haviam se esvaído e o governo foi obrigado a alterar a direção da política econômica, a população não aceitou e foi para as ruas. Para os opositores mais radicais, especialmente entre os partidos e intelectuais de esquerda, o regime que definhava era corrupto, entreguista e traidor dos interesses nacionais, uma peça da grande engrenagem capitalista global controlada pelos Estados Unidos (NEVES, 62).

Tanto Karl (1997) quanto Neves (2010) concordam que essas versões deixam de lado aspectos institucionais importantes da vida política venezuelana, como os interesses dos atores em jogo, as estruturas do Estado rentista, a cultura política e os laços externos. Para Roberts (2003), a experiência venezuelana mostra que, além do sistema partidário, é preciso focar também as relações sociais e estruturais, especialmente os padrões de mobilização sociopolítica da sociedade. Embora o petróleo seja um diferencial no caso da Venezuela, seria um grande erro interpretar sua experiência como um desvio do padrão latino-americano. Assim como no Brasil, Argentina e México, o sistema partidário e a trajetória de desenvolvimento foram moldados em meados do século XX com o surgimento da sociedade de massas. Como na vizinhança sul-americana, os altos níveis de mobilização social e os fortes compromissos com o modelo de substituição de importações dominaram a arena política. A enorme concentração de poder aumentou o comando oligárquico do Estado por uma “*partidocracia*” que favorecia o controle das principais decisões econômicas pelo Executivo e limitava a participação cidadã (NEVES, 63). A queda das receitas, o agravamento das ineficiências do modelo e a deterioração da capacidade de liderança política minaram a legitimidade do regime (SALAMANCA, 13).

Porém, acreditava-se que o fato de a Venezuela ter um sistema partidário altamente institucionalizado seria um elemento facilitador do processo de ajuste de sua economia, tornando improvável que houvesse uma paralisia do sistema de tomada de decisões. Na verdade, os dois governos que tentaram reformar a economia fracassaram porque não dispunham de autoridade e autonomia, enfrentaram ferozes resistências e produziram resultados econômicos e políticos não previstos (ROBERTS, 2003: 249). A elite política tentou desconcentrar poderes, mas isso criou incertezas adicionais para que as reformas de

mercado atingissem o objetivo de desmontar as engrenagens do petro-Estado. Acostumada à baixa carga tributária e aos poucos sacrifícios para a manutenção dos gastos públicos, a sociedade se negou a respaldar politicamente dois governos com agendas contrárias ao padrão distributivista petrolero. Nesse sentido, o sistema partidário provou-se incapaz de manter a hegemonia eleitoral e blindar o país contra a investida de figuras anti-sistema. Nessa linha,

Just as the Spaniards had once waited for the next ship of gold from the New World to rescue them, Venezuelans seemed to believe that another boom in black gold was just around the corner (KARL, 185).

No Capítulo VI, viu-se como o presidente Hugo Chávez retomou a idéia de “*semear o petróleo*”, vinculando novamente a economia ao dirigismo estatal e ao distributivismo petrolero. A Revolução Bolivariana de Chávez representou uma ruptura em relação ao sistema bipartidário vigente desde 1958, tornando o Estado mais centralizador: o Legislativo foi enfraquecido, o Judiciário foi politizado, os entes federados perderam autonomia e o Executivo passou a controlar mais atribuições do que as consagradas na Constituição de 1961. Entre 1999 e 2011, houve um processo acelerado de politização das últimas ilhas de racionalidade que restaram na administração pública, favorecendo o clientelismo e a corrupção. No entender de Reid, “*a perspectiva para a Venezuela pode não ser a de se tornar uma segunda Cuba, mas uma segunda Nigéria – um petro-Estado falido*” (REID, 193; GALL, 2006a: 4). Ademais, a redução dos investimentos privados, a deterioração da infraestrutura, a queda na produtividade, o congelamento de preços e as nacionalizações desorganizaram ainda mais a economia. Ou seja, o petróleo ajudou a centralizar, petrificar e personalizar ainda mais o poder político, conferindo ao presidente da República enorme discricionariedade na alocação das receitas fiscais.¹⁴³

Para Jones, “*se a revolução em nome dos pobres não conseguisse funcionar na Venezuela rica em petróleo, com um líder poderoso e carismático como Chávez, perguntavam-se alguns, onde funcionaria?*” (JONES, 514). Consoante esse fato, o país precisa estabelecer programas sociais mais seletivos, estabelecer políticas públicas funcionais e eficientes, proteger a economia contra choques externos, incentivar o surgimento de empresas competitivas e, retomando algumas das idéias de Celso Furtado, criar projetos mais

¹⁴³ COHEN, Roger. Chávez e as 8 regras da política moderna. O Estado de São Paulo, 4 de dezembro de 2007.

socialmente integrados e incorporar tecnologia e valor agregado aos processos produtivos (MANCEBO, 2009: 288). Considerando a literatura estudada, há lições fundamentais que os petro-Estados precisam assimilar para escapar da Maldição dos Recursos Naturais. Primeiro, o previsível declínio da oferta de petróleo em algumas décadas é um alerta importante para que eles se preparem adequadamente para um futuro sem essa riqueza. Segundo, é perfeitamente viável conciliar a exploração de recursos naturais com desenvolvimento equilibrado e inclusivo, vide os exemplos bem-sucedidos de Noruega, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Zâmbia, Namíbia, Bostwana e Chile. Terceiro, é igualmente possível que as nações prosperem mesmo sem possuir essas riquezas. Os casos do Japão, da Coréia do Sul e de outros Tigres do Leste da Ásia provaram que a necessidade de superação dessa deficiência de recursos pode catalisar a construção de capacidades estatais fundamentais para o desenvolvimento de setores manufatureiros (KARL, 1997: 242).

O “calcanhar de Aquiles” dos petro-Estados sempre foi a necessidade de reforço de suas capacidades estatais, ponto superficialmente tratado pela agenda de reformas de mercado implementadas nos anos 1990. Dessa forma, os economistas contemporâneos têm enfatizado a necessidade de adoção de padrões macroeconômicos mais responsáveis, com menor grau de endividamento, acúmulo de superávits fiscais, criação de fundos de estabilização, controle da inflação e perseguição de taxas de câmbio mais competitivas. Nesse sentido, são evidentes as lacunas deixadas pelas reformas de mercado de primeira geração em países como Venezuela. Ao invés de enfraquecerem o Estado, elas deveriam ter ajudado a fortalecer as instituições, profissionalizar as burocracias, modernizar a regulação e incentivar a transparência (ROSSER, 25).

Na experiência da democracia norueguesa, as instituições foram capazes de encaminhar a petrolização da economia por caminhos previsíveis e controláveis. A probabilidade de comportamentos *rent-seeking* foi minimizada em virtude do sistema legal eficaz, das normas sociais bem enraizadas e da transparência das políticas públicas. A movimentação dos fatores de produção foi evitada através de mecanismos de coordenação acordados entre os setores empresariais e trabalhistas, facilitando as negociações e evitando a migração de mão de obra. O efeito-gasto foi contido porque o governo blindou a economia contra o risco de monetização excessiva, introduzindo medidas de disciplina fiscal. Por fim, o efeito *spillover-loss* foi pequeno, pois as perdas de competitividade na indústria foram compensadas por ganhos em setores de alta tecnologia na exploração *off-shore* e por estímulos à capacitação da mão-de-obra (LARSEN, 2004: 5-6). A mudança na velocidade de

crescimento econômico da Noruega coincide com a aceleração induzida pelo petróleo. Nesse sentido, esse crescimento rápido nas últimas duas décadas (superior ao da Dinamarca e da Suécia) comprova o sucesso da estratégia de evitar os efeitos perniciosos da maldição do petróleo (LARSEN, 10). Por outro lado, o acúmulo de recursos no fundo de estabilização tem gerado pressões para o aumento dos gastos públicos à medida que a população envelhece e a exploração mineral tende a declinar (EIFERT *et alli*, 2003: 5-6).

Nessa linha, as democracias introduzem elementos de legitimidade e participação que ampliam os nexos entre Estado e sociedade, permitindo o constante escrutínio dos cidadãos sobre os políticos e os burocratas, a transparência e o controle das políticas públicas implementadas. Além disso, nas democracias, as transições de poder se processam de um modo mais ordenado e previsível, diluindo tensões acumuladas sem abalar a estrutura institucional (Karl, 1997: 228-230). Embora as autocracias paternalistas e reformistas produtoras de petróleo também possam buscar implementar políticas de desenvolvimento a longo prazo, caso da Arábia Saudita e Indonésia, a falta de controle e transparência abre espaços para a corrupção e a ineficiência, dificultando a redução da dependência do petróleo.

Em suma, como esta dissertação procurou mostrar, é possível esboçar uma análise da evolução das instituições venezuelanas (políticas governamentais, estrutura do Estado, grupos sociais, ideologia e inserção internacional) para explicar a relação entre sua trajetória de desenvolvimento e sua maior riqueza mineral. Um dos mais importantes escritores e intelectuais venezuelanos uma vez disse que, no futuro, os historiadores poderiam resumir a história de seu país em apenas dez palavras: “*Colombo o descobriu. Bolívar o libertou. O petróleo o apodreceu*” (JONES, 2008: 294).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHMED, Abdelkader Sid. Celso Furtado e o desenvolvimento a partir da exportação de recursos naturais não renováveis. In: Celso Furtado. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

AMORIM NETO,

ASCHER, William. *Why Governments Waste Resources: The Political Economy of Natural Resource Policy Failures in Developing Countries* (Baltimore, John Hopkins University Press), 1999.

AUMAITRE, José Vicente Carrasquero. *Venezuela: ¿Democracia en crisis?* Rio de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer, Dezembro 2002, N. 9.

AUTY, R. Introduction and Overview, in R. Auty (ed.), *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press, 2001: pp. 3-6.

AZAMBUJA, Marcos de. *Os falsos filhos de Bolívar*. In: O Estado de São Paulo, 09/08/2010.

BANCHS, Ángel García. *La economía en los 12 años de Hugo Chávez*. El Universal, 07/02/2011

BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina: Da Independência até 1930, volume III*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado; Brasília, DF – Fundação Alexandre de Gusmão, 2001. Tradução de Maria Clara Cescato.

BETHELL, Leslie (org.) *História da América Latina: A América Latina após 1930, volume VI*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado; Brasília, DF – Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Tradução de Geraldo Gerson de Souza.

CAMPELLO, Daniela. A Crise Petroleira e Seus Impactos no “Socialismo do Século XXI”. In: Observatório Político Sul-Americano, *Análise de conjuntura* n. 4, abril de 2009. Disponível em <http://observatorio.iuperj.br>

CARDOSO, Fernando Henrique; FALLETO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro, LTC, 1970.

CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (orgs.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento: políticas econômicas para além da crise*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009, vol. 1.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Xadrez internacional e social-democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

COLLIER, P.; HOFFLER, A. On Economic Causes of Civil War. *Oxford Economic Papers* No 50, 1998: pp. 563-73.

COHEN, Roger. Chávez e as 8 regras da política moderna. O Estado de São Paulo, 04/12/2007.

COSTAS, Ruth. *Uso político fragiliza e sucateia a PDVSA*. In: O Estado de São Paulo, 20 de maio de 2007

DIHEL, Jackson. *A democracia em teste na Venezuela*. O Estado de São Paulo, 21/12/2010.

DOMINGUES, José Maurício; MANEIRO, María (orgs.). *América Latina hoje: conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.

EIFER, Benn; GELB, Alan; TALLROTH, Nils Borje. Managing Oil Wealth. International Monetary Fund: Finance and Development, March 2003, Volume 40, Number 1. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/03/eife.htm>

EVANS, Peter. The State as a Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change. In Haggard, Stephen and Kaufman, Robert. *The Politics of Economic Adjustment*. New Jersey: Princeton University Press, 1992. Tradução de Cid Knipel Moreira.

FAJNZYLBER, Eduardo; REPETTO, Andrea. Instrumentos Alternativos para a Proteção Social. Cardoso, Fernando Henrique; Foxley, Alejandro (orgs.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento: políticas econômicas para além da crise*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009, vol. 1, pp. 51-102.

FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo; Malheiros; 2000.

FEINBERG, Richard. The Silence and the Scorpion: the coup against Chávez and the Making of Modern Venezuela. Foreign Affairs Website, Jan/Feb 2010.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento recente da economia venezuelana, 1957. In: *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

FURTADO, Celso. Notas sobre a economia venezuelana e suas perspectivas atuais, 1974. In: *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro, Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

GALL, Norman. *Petróleo e Democracia na Venezuela*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2006, N. 40.

GALL, Norman. *Petróleo e Democracia na Venezuela*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2006, N. 41.

GOUREVITCH, Peter. *Politics in hard times: comparative responses to international economic crisis*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1986.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. *Institutions, state capacity and economic development - the political economy of import substitution industrialisation in Brazil*. Sheffield: University of Sheffield, 2003. (Phd Thesis).

HALL, Peter. *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*. New York, Oxford University Press, 1986.

HERRERA, Bernardo Alvarez; RODRÍGUEZ, Francisco. *Revolutionary Road? Debating Venezuela's progress*. Foreign Affairs Website: July/August 2008.

HUMPHREYS, Macartan; SACHS, Jeffrey D.; STIGLITZ, Joseph E. *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press, 2007.

IKENBERRY, John G. Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. In: Ikenberry, G. John; Lake, David A.; Mastanduno, Michael (eds.). *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca, NY.: Cornell University Press, 1998.

JAGUARIBE, Hélio. *Um Estudo Crítico da História*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, vol. II.

JONES, Bart. *Hugo Chávez: da origem simples ao ideário da revolução permanente*. São Paulo: Novo Concerto Editora, 2008.

KARL, Terry Lynn. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press, 1997.

LAFER, Celso; SOARES DE LIMA, Maria Regina. *Adesão da Venezuela ao MERCOSUL: prós e contras. Depoimentos da sociedade civil na Comissão de Relações Exteriores do Senado*. In: Revista Política Externa. Vol 18, n. 2, set/out/nov 2009.

LARSEN, Erling Røed. *Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease? When and Why Norway Caught up with and Forged ahead of its Neighbors*. Oslo: Research Department, Statistics Norway. Discussion Papers No. 377, May 2004.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, Regionalização e Soberania*. São Paulo, Juarez de Oliveira, 2004.

LÓPEZ MAYA, Margarita; Lander, Luis E. *Venezuela: em direção ao socialismo do século XXI?* In: Revista Política Externa. Vol. 15, n. 4, mar/abr./mai 2007. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

MAGALHÃES, Henrique Júdice. *A divisão de Poderes do Estado na Constituição da República Bolivariana da Venezuela: expressão normativa de uma visão filosófica dos nexos entre Direito, Política e Virtude*. Projeto de Monografia de conclusão do curso apresentado ao Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

MANCEBO, Jorge Pérez. *Desafios da Venezuela no Século XXI*. In: Diplomacia, Estratégia e Política/Projeto Raúl Prebisch N. 10 (Out/Dez 2009). Brasília: FUNAG, 2009.

MARCEL, Mario; RIVERA, Elizabeth. Economia Política das Receitas Fiscais e Políticas Sociais na América Latina. Cardoso, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (orgs.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento: políticas econômicas para além da crise*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009, vol. 1, pp. 251-336.

MARGOLIS, Mac. *Falsa mudança em Caracas*. O Estado de São Paulo, 09/01/2010.

MARGOLIS, Mac. A decadência do patriarca. O Estado de São Paulo, 19/09/2010.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Celso Furtado na Venezuela. In: Celso Furtado. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

MELLER, Patricio; VALDÉS, Gonzalo. Crescimento Econômico na América Latina. Cardoso, Fernando Henrique; Foxley, Alejandro (orgs.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento: políticas econômicas para além da crise*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009, vol. 1, pp. 187-213.

MENDONZA, Jesús Tovar. A esquerda no poder na América Latina: três correntes e um dilema. In: *Revista Política Externa*, Vol. 16, n. 4, mar/abr/mai 2008. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

MENDONÇA DE BARROS, José Roberto. *A Venezuela está a caminho do desastre*. In: O Estado de São Paulo, 11 de julho de 2010.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI: o Brasil no mundo que vem aí. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

MORAES, Wallace dos Santos de. *Por que Chávez chegou ao poder e como permanece por mais de uma década? Um balanço dos onze anos de chavismo na Venezuela*. Rio de Janeiro, Observatório Político Sul-Americano, Análise de Conjuntura (N. 4, abril. 2010). Disponível em <http://observatorio.iuperj.br>

MORENO, Oscar Landerretche. Governabilidade Macroeconômica e Desenvolvimento Institucional. CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (orgs.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento: políticas econômicas para além da crise*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009, vol. 1, pp. 214-250.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; Quinteros, Marcela Cristina; Silva, André Luiz Reis da. *As Relações Internacionais da América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2010.

NEVES, Rômulo Figueira. *Cultura política e elementos de análise da política venezuelana*. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

NORTH, Douglass C.. *Structure and change in economic history*. New York: W.W. Norton & Company, Inc, 1981.

NORTH, Douglass C.. *Institutions, institutional change and economy performance*. New York, Cambridge University Press, 1990.

NOBREGA, Maílson da. *MERCOSUL: a hora de nos livrarmos de Chávez*. In: O Estado de São Paulo, 17/08/2007.

O'DONNELL, Guillermo. Reflexões sobre as democracias sul-americanas contemporâneas. In: Dupas, Gilberto; Lafer, Celso; Silva, Carlos Eduardo Lins da (orgs.) *A Nova Configuração Mundial do Poder*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *O Novo projeto de Chávez*/Editorial. 10/06/2007.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Efeitos do socialismo de Chávez*/editorial. 17/08/2007.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Chávez, o 'democrata'*/Editorial. 11/12/2007.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Novo câmbio preocupa venezuelanos*. 03/01/2011.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Venezuela fecha 2010 com inflação acumulada de 27,2%. 07/01/2011.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Inzulza: OEA deve debater caso da Venezuela em breve. 08/01/2001.

OLSON, Mancur. *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press, 1982.

PALMA, Gabriel. Latin America During the Second Half of the Twentieth Century: from the “age of extremes” to the “end-of-history” uniformity. In Ha-Joon Chang (ed.). *Rethinking Development Economics*. London: Anthem Press, 2003

PINTO, Paulo Antônio Pereira. *A China e o Sudeste Asiático*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

PION-BERLIN, David. *Militares e democracia latino-americana no novo século*. In: Revista Política Externa, vol. 17, n.1, jun/jul/ago 2008. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

POMER, Leon. *As independências na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

PUTNAM, Robert; LEONARDI, Roberti; RAFFAELLA, Y. Nanetti. *Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

REID, Michael. *O Continente esquecido: a batalha pela alma latino-americana*; tradução de Marcelo Lino. Rio de Janeiro, Elsevier, 2008.

RÉNIQUE, José Luis. *A Revolução Peruana*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

ROBERTS, Kenneth M. *Party System Collapse amid Market Restructuring in Venezuela*. In: WISE, Carol and ROETT, Riordan (ed.). *Post-stabilization politics in Latin America: competition, transition and collapse*. Washington: The Brookings Institution, 2003).

ROBINSON, James A.; TORVIK, Ragnar; VERDIER, Thierry. *Political Foundations of the Resource Curse*. IDS Working Paper 268. May 9, 2005.

ROMERO, Carlos A. *La política exterior da la Venezuela bolivariana*. Plataforma Democrática, 2010. Disponível em www.plataformademocratica.org

ROMERO, Carlos A. *Venezuela: de um sistema político a outro*. In: I Encontro de Professores e ex-Alunos do Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Textos de apoio, volume II – Pensamento. Brasília: FUNAG, 2010.

ROSSER, Andrew. *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*. Brighon: Institute of Development Studies Working Paper 268, April 2006.

ROSS, Michael L. *The Political Economy of the Resource Curse*. Cambridge: World Politics, Vol. 51, N. 2 (Jan, 1999), pp. 297-322, 1999.

ROSS, Michael. *But seriously: does oil really hinder democracy?* UCLA: Department of Political Science. Preliminary Draft, 2008.

RUSSEL, Roberto; Tokatlian, Juan Gabriel. *A América Latina e suas opções estratégicas frente aos Estados Unidos*. In: Revista Política Externa, Vol. 16, n. 3, dez/07-jan/fev 08. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

SACHS, Jeffery D; WARNER, Andrew. *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper no. 517, 1995.

SADER, Emir. *A vingança da história*. São Paulo: Boitempo, 2003.

SALAMANCA, Luis. *Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Facultad de Ciências Jurídicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, 1997.

SANGUINETTI, Julio Maria. *A conta aberta da América hispânica*. In: O Estado de São Paulo, 21/10/2007.

SCHWARTZMAN, Simon. *Democracia e Governabilidade*. In: Cardoso, Fernando Henrique; Foxley, Alejandro (orgs.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento: políticas econômicas para além da crise*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009, vol. 1, pp. 62-92.

SHAFER, D. *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*. Ithaca: Cornell University Press, 1994

SIMÕES, Antonio José Ferreira. *Petróleo, gás natural e bicomcombustíveis: desafio estratégico no mundo e no Brasil*. In: Revista Política Externa, Vol. 15, n. 3, dez/jan/fev 2006/2007.

SKOCPOL, Theda. *Estado e Revoluções Sociais – Análise Comparativa da França, Rússia e China*. Lisboa: Presença Editorial, 1979.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. *A América do Sul sob o signo da mudança*. In: Soares de Lima, Maria Regina; Coutinho, Marcelo Vasconcelos (orgs.). *A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI*. Brasília: FUNAG, 2007.

SORJ, Bernardo; Martuccelli, Danilo. *O Desafio Latino-Americano: coesão social e democracia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2008.

STARK, David; Bruszt, Laszlo. *Postsocialist pathways: transforming politics and property in Eastern Europe*. Tradução de Eduardo Cesar Marques. Revisão técnica de Argelina Cheibub Figueiredo. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

STEINMO, Sven; Thelen, Kathleen. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

THE ECONOMIST. *Feeling the heat. Briefing Hugo Chávez's Venezuela*. May 15th 2010.

VARGAS LLOSA, Mário. *A derrota de Chávez*. In: O Estão de São Paulo, 3 de outubro de 2010

VEJA. *Chávez sufoca por 12 meses a Assembléia Nacional da Venezuela*. 15/12/2010.

VILLA, Rafael Duarte. *Política externa na administração Hugo Chávez*. In: Revista Política Externa. São Paulo: Paz e Terra, Vol. 12, n. 1, jun/jul/ago. 2004.

VILLA, Rafael Duarte. *Limites do ativismo venezuelano para a América do Sul*. In: Revista Política Externa. São Paulo: Paz e Terra, Vol. 16, n. 2, set/out/nov 2007.

WALKER, Ignacio. *Democracia de Instituições*. In: Cardoso, Fernando Henrique; Foxley, Alejandro (orgs.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento: políticas econômicas para além da crise*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009, vol. 1, pp. 35-61.

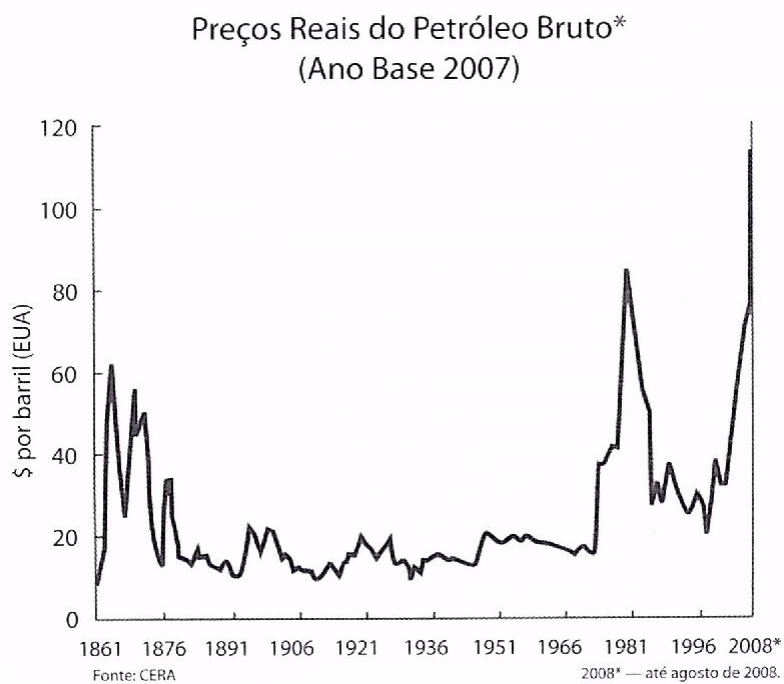
WALTZ, Kenneth. *O homem, o estado e a guerra: uma análise teórica*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WEISBROT, Mark; SANDOVAL, Luis. *The Venezuelan Economy in the Chávez Years*. Washington, Center for Economic and Political Research (CEPR), Jul. 2007.

YERGIN, Daniel. *O Petróleo: uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

ANEXOS

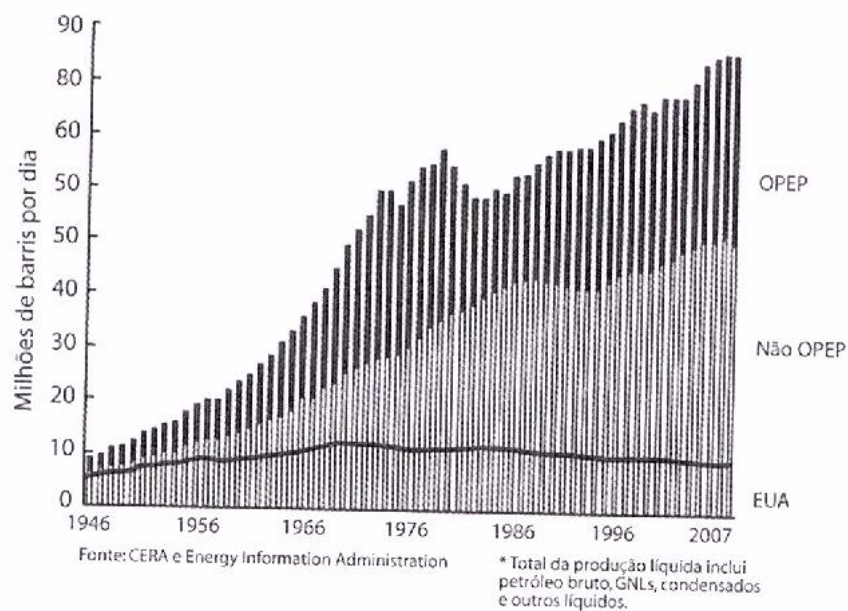
GRÁFICOS 1 E 2:
PRODUÇÃO E PREÇOS DO PETRÓLEO



Fonte: Yergin, p. 909

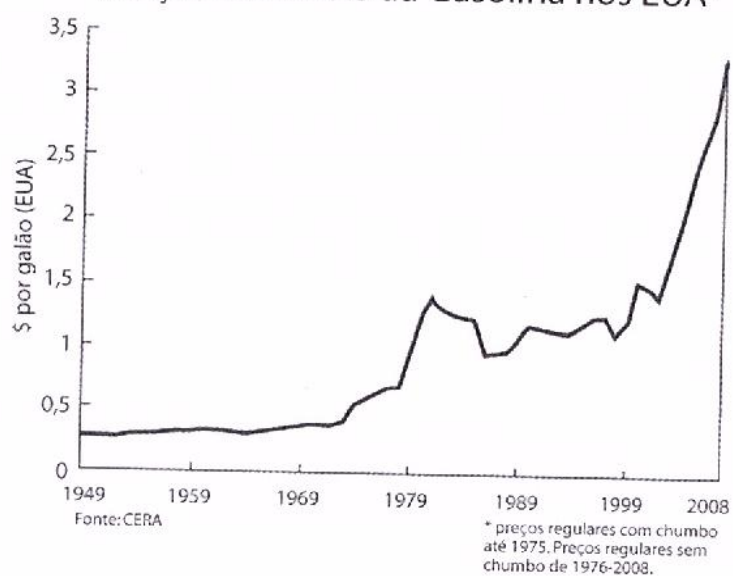
GRÁFICOS 3 E 4:

Produção Líquida Mundial* 1946-2007



Fonte: Yergin, 910

Preços Nominais da Gasolina nos EUA*



Fonte: Yergin, p. 910

TABELA 12:
PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO COM DÉFICITS
E SUPERÁVITS EM CONTA-CORRENTE (1973)

	Reservas (bilhões de barris)	População (milhões)	Reservas <i>per</i> <i>capita</i> (bilhões de barris por milhões de pessoas)	PIB <i>per capita</i> (US\$)	Horizonte de Esgotamento das Reservas (anos)
Países com superávits em conta-corrente					
KUWAIT	64,0	0,89	71,91	6.086	60,7
LÍBIA	25,5	2,24	11,38	3.346	33,0
ARÁBIA SAUDITA	132,0	6,76	19,53	1.618	48,8
CATAR	6,5	0,15	43,33	4.366	32,1
EMIRADOS ÁRABES UNIDOS	25,5	0,42	60,71	6.792	46,3
IRAQUE	31,5	10,41	3,03	517	45,7
Países com déficit na conta de capitais					
ARGÉLIA	7,6	15,77	0,48	514	20,2
INDONÉSIA	10,5	123,80	0,08	126	22,1
IRÃ	60,0	31,23	1,92	820	27,4
NIGÉRIA	20,0	61,71	0,32	271	27,4
VENEZUELA	14,0	11,28	1,24	1.509	11,4

Fonte: Karl, 1997: p. 18

TABELA 13:
VARIAÇÕES DA PERFORMANCE MACROECONÔMICA DOS PETRO-ESTADOS

	INDONÉSIA	IRÃ	NIGÉRIA	VENEZUELA	ARGÉLIA
Crescimento dos gastos do governo em % (1974-1975)	19,8	35,9	29,9	38,5	n.a.
PIB 1986/ PIB 1980	0,96	0,88	0,46	0,81	1,51
Relação dívida externa/PIB (1975-1980)	-26,6	n.a.	87,7	265,2	41,5

Fonte: Karl, 192.

TABELA 14:
ESTRUTURA TRIBUTÁRIA NA VENEZUELA,
NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E NO HEMISFÉRIO OCIDENTAL
(PERCENTUAL DOS IMPOSTOS TOTAIS)

	PNB PER CAPITA (US\$)	IMPOSTOS CORPORATIVOS	IMPOSTOS INDIVIDUAIS	IMPOSTOS SOBRE BENS E SERVIÇOS	TARIFAS DE IMPORTAÇÃO
VENEZUELA (1977-1979)	4.220	70,30	4,07	6,75	9,78
HEMISFÉRIO OCIDENTAL	1.841	14,75	7,53	31,03	18,77
PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO*	1.330	16,53	10,25	27,93	24,98

* Amostra de 86 países em desenvolvimento com renda per capita entre US\$ 100 e US\$ 6.000

Fonte: Karl, 1997: p. 171

TABELA 15:
RECEITAS FISCAIS DA COLÔMBIA E VENEZUELA COMO PERCENTUAL DO
PRODUTO NACIONAL BRUTO (PNB) E DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

	% PNB		% DOS IMPOSTOS	
	Colômbia (1979-1981)	Venezuela (1977-1979)	Colômbia (1979-1981)	Venezuela (1977-1979)
IMPOSTOS TOTAIS	12,2	20,0	100,0	100,0
IMPOSTO DE RENDA TOTAL:	2,9	14,9	24,0	74,4
- PESSOAS FÍSICAS	1,3	0,8	11,0	4,1
- PESSOAS JURÍDICAS	1,6	14,1	12,8	70,3
IMPOSTOS DOMÉSTICOS INDIRETOS	4,0	1,4	32,9	6,8
IMPOSTOS SOBRE COMÉRCIO EXTERIOR	2,3	2,0	18,8	9,8
IMPOSTOS DA SEGURIDADE SOCIAL	1,9	1,1	15,5	5,6
IMPOSTOS SOBRE RIQUEZA E PATRIMÔNIO	0,3	0,3	2,5	1,5
OUTROS IMPOSTOS	0,8	0,4	6,4	2,0

Fonte: KARL, 1997: P. 89

TABELA 16:
VENEZUELA: EVOLUÇÃO DO SALÁRIO REAL MÍNIMO URBANO (1978-1992)

ANO	ÍNDICES	VARIAÇÃO (%)	ANO	ÍNDICES	VARIAÇÃO (%)
1978	69,3	-6,8	1986	92,3	-4,6
1980	100,0	62,8	1987	85,3	3,3
1981	86,2	-13,8	1988	76,2	-20,0
1982	78,5	-8,9	1989	68,6	-10,0
1983	73,9	-5,9	1990	59,0	-10,0
1984	66,5	-10,0	1991	55,0	-4,0
1985	96,8	45,5	1992	61,0	6,0

Fonte: Aumaitre (2003, p. 18)

TABELA 17: MISSÕES SOCIAIS DO GOVERNO HUGO CHÁVEZ

MISSÃO	INÍCIO	OBJETIVO
ROBINSON 1	2003	Alfabetização de adultos a partir de 15 anos
ROBINSON 2	2003	Garantir aos adultos concluir o ensino básico
RIBAS	2003	Garantir aos adultos completar o ensino médio
SUCRE	2003	Ingresso de adultos no ensino superior
BARRIO ADENTRO DEPORTIVO	2004	Incentivo ao esporte entre jovens e adultos e identificar talentos esportivos
CIÊNCIA	2005	Incentivo às pesquisas; treinamento de professores; concessão de bolsas de estudo
CULTURA	2005	Valorização da cultura, da identidade e da memória
BARRIO ADENTRO I	2003	Fornecer consultas médicas e odontológicas gratuitas
BARRIO ADENTRO II e III	2005	Atendimentos médicos de maior complexidade; modernização de hospitais
ALIMENTACIÓN	2003	Distribuição subsidiada de alimentos; aumento da produção agrícola
NEGRA HIPÓLITA	2006	Reinserção das populações de rua nas famílias e no mercado de trabalho
VUEVALN CARAS		Desenvolvimento endógeno regional
ZAMORA	2005	Organização de cooperativas rurais e distribuição de terras improdutivas
GUAICAIPURO	2003	Demarcação e titulação de comunidades indígenas
REVOLUCIÓN ENERGÉTICA	2006	Incentivar o consumo eficiente de energia
HABITAT E VILLANUEVA	2004 2007	Financiar a construção de moradias
IDENTIDAD	2003	Fornecimento de documentos de identidade

Adaptado de Neves, 2010: pp. 75-84)

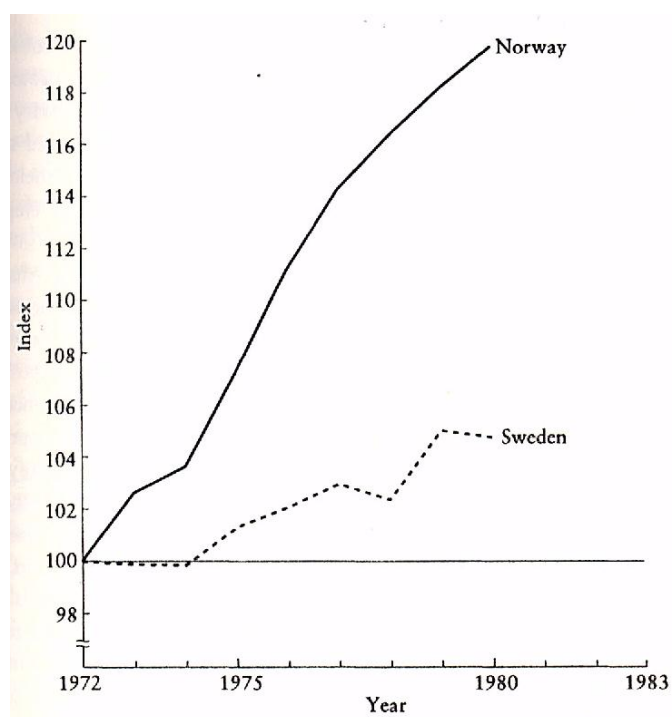
GRÁFICO 1: GASTOS PÚBLICOS: NORUEGA E SUÉCIA

Figure 2. Public consumption: Norway, Sweden, and OECD, 1972-1983; index: 100 = OECD. From Eliasson (1983).

Fonte: Karl, p. 215

TABELA 17:
IMPOSTOS COMO PERCENTUAL
DA RENDA TOTAL DO GOVERNO CENTRAL (1972-1985)

	RENDA TOTAL	IMPOSTOS INDIVIDUAIS	IMPOSTOS CORPORATIVOS	IMPOSTOS SOBRE BENS E SERVIÇOS	RENDA NÃO- TRIBUTÁRIA
INDONÉSIA					
1972	45,5	4,1	35,9	22,7	10,6
1975	66,0	2,8	58,2	12,8	8,4
1985	66,1	3,3	61,7	16,1	12,7
IRÃ					
1972	7,2	1,1	5,9	4,9	68,7
1975	7,7	0,6	7,0	2,4	80,6
1985	13,4	1,2	12,1	8,0	54,4
NIGÉRIA					
1972	42,7	0,0	42,7	26,1	13,6
1975	75,0	0,2	71,9	1,3	12,1
1985	50,5	0,1	50,4	6,6	53,1
VENEZUELA					
1972	53,1	3,7	48,4	6,6	25,8
1975	60,7	1,9	57,7	2,7	26,1
1985	61,6	3,0	48,9	4,8	14,7
PAÍSES EM DESENVOLVI MENTO NÃO EXPORTADO RES DE PETRÓLEO					
1972	20,9	n.a.	n.a.	27,9	15,4
1975	22,4	n.a.	n.a.	30,9	14,7
1985	19,5	n.a.	n.a.	34,0	17,9
NORUEGA					
1972	11,9	10,3	1,6	44,8	6,0
1975	11,7	9,8	1,9	41,4	7,0
1985	24,6	7,7	16,9	39,1	14,3

Fonte: Karl, 199