

Lander, Edgardo. **Venezuela: a busca de um projeto contra-hegemônico.** *En publicación: Hegemonias e emancipações no século XXI.* Ceceña, Ana Esther. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Julio 2005. ISBN: 987-1183-20-8

Disponible en la World Wide Web: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/cece2PT/10_landar.pdf

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

biblioteca@clacso.edu.ar

EDGARDO LANDER*

VENEZUELA: A BUSCA DE UM PROJETO CONTRA-HEGEMÔNICO

O PROPÓSITO deste texto é caracterizar as principais direções da busca e das tentativas de construção de um projeto contra-hegemônico, hoje, na Venezuela. Embora sejam destacados alguns dos principais obstáculos, debilidades e tensões deste projeto de mudança, não se pretende realizar um balanço geral de sua coerência, erros ou limitações, nem sobre sua viabilidade. Antes, busca-se identificar aquilo que constitui as linhas principais desta construção a partir das declarações de seus protagonistas, de seus principais textos políticos e das direções predominantes das políticas públicas. Este texto busca contribuir para o debate sobre estes assuntos, sem pretender abarcar, mais do que parcialmente, o que constitui uma complexa gama de temas e problemas em permanente movimento, que requerem necessariamente níveis mais amplos de acompanhamento e de investigação. Mais do que conclusões, traz elementos para a discussão.

No contexto de crise do socialismo e de claras alternativas ao modelo capitalista atualmente hegemônico, não é de estranhar que não exista hoje na Venezuela o que se poderia caracterizar como um projeto de país. São mais claras as propostas no plano político do que aquelas referentes

* Professor titular da Escola de Sociologia e do Programa de Doutorado em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências Econômicas e Sociais da Universidade Central da Venezuela.

ao modelo econômico. Estão claros os valores que orientam o processo, sem que cheguem a constituir um projeto orgânico ou estratégico do país que se quer. Nos discursos de Chávez como candidato, e no início de sua presidência, é clara a insistência no popular, no nacional, na soberania, na equidade, na democracia participativa, na crítica ao “capitalismo selvagem” e ao neoliberalismo, assim como a rejeição ao mundo unipolar e a prioridade das relações com os países do Sul, em particular aqueles da América Latina. No entanto, fica aberta uma questão básica: no que consistiria um projeto contra-hegemônico viável no mundo atual? Seria a busca de maiores níveis de autonomia nacional? O retorno ao desenvolvimentismo, à substituição de importações? Um modelo de desenvolvimento endógeno? Um Estado de bem-estar social? Um projeto antineoliberal no interior do capitalismo? Um projeto anticapitalista?¹.

Quando Chávez ganha as eleições e chega à Presidência da República, o governo não conta nem com um corpo ideológico ou doutrinário sistemático, nem com as linhas mestras claras do que poderia ser um projeto de país em seus principais âmbitos, nem com organizações políticas com capacidade para responder de forma adequada a estas carências. Em termos das clássicas distinções entre esquerda e direita, o projeto, em suas fases iniciais, foi heterogêneo e teve em seu seio, inclusive, posturas que podiam ser catalogadas como sendo de um tradicional nacionalismo militar conservador.

Por isso, para analisar o processo venezuelano como busca de alternativas às perspectivas hegemônicas no mundo atual, é necessário não tanto o estudo detalhado dos documentos doutrinários que fundam este projeto político, mas antes explorar como –a partir alguns pressupostos iniciais bastante gerais– vão se delineando, no processo de confrontação política e na experiência de governo, as principais direções deste processo de mudança. Na confrontação política e na separação de alguns setores do projeto posições vão se marcando, definindo rumos e respostas ante as sucessivas conjunturas críticas que vão se atravessando.

As definições iniciais do projeto de mudança como bolivariano, e a referência reiterada à chamada *árvore das três raízes*, têm mais um conteúdo simbólico integrador de reconstrução do sentido da história nacional e continental do que conteúdos propriamente ditos de um projeto político ou econômico para

1 Não se trata de um projeto socialista, nem de um projeto basicamente estatista. Enquanto que na maior parte dos documentos iniciais do movimento bolivariano o Estado aparece como principal eixo articulador da transformação da sociedade, por ocasião da Constituição o papel do Estado ficou limitado ao interior de uma economia de mercado, com um peso preponderante da atividade privada. Ver Camejo (2002).

o país². Associada à idéia bolivariana está a noção da unidade cívico militar e o papel preponderante que tiveram os setores militares em todo o processo. Este forte componente militar, junto com o caráter unipessoal da liderança, foi um argumento utilizado por alguns setores intelectuais venezuelanos tradicionalmente identificados com a esquerda para argumentar sua rejeição ao projeto, que caracterizaram como um populismo militar de caráter ou tendências autoritárias, ou inclusive como um neopopulismo neoliberal.

A PRIORIDADE INICIAL: A MUDANÇA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Durante os primeiros dois anos de governo, a prioridade esteve na mudança institucional, na passagem da chamada Quarta República à Quinta República. Em janeiro de 1999, no mesmo dia em que tomou posse como Presidente da República, Chávez anunciou um referendo para consultar a população sobre a convocação de uma Assembléia Constituinte. Obteve um apoio majoritário em tal referendo, e conseguiu igualmente uma ampla maioria na Assembléia Constituinte, o que, unido ao peso preponderante de sua liderança pessoal, o coloca em condições de influir fortemente na orientação da nova Constituição, mesmo em temas polêmicos para seus próprios seguidores, como a mudança do nome do país para República Bolivariana da Venezuela.

A convocação à Assembléia Constituinte tem na origem algumas notórias debilidades. A proposta sobre a necessidade de uma nova constituição é formulada como um ato simbólico de “refundação da pátria”, substituindo a corrupta dos últimos quarenta anos por uma nova: A Quinta República. Não é o resultado de um projeto político –produto de lutas e confrontações anteriores– nas quais tivessem sido construídas as linhas centrais em torno do país que se pretende construir. No debate político

2 “O ‘bolivarianismo’ que inspira este movimento não configura uma doutrina nem um corpo teórico que possa ser utilizado para solucionar os problemas reais que a sociedade enfrenta, é antes um espaço no qual é atribuído um conteúdo metafórico à sociedade venezuelana. Através da formação de símbolos, são reforçados os valores que nos definem nacionalmente, estruturando-se através do fortalecimento da figura do Libertador, matizando-a com duas figuras emblemáticas: Ezequiel Zamora e Simón Rodríguez, os quais fornecem ao movimento o caráter igualitário e revolucionário, para se diferenciar das invocações bolivarianas que tradicionalmente tinham sido realizadas para sustentar a hegemonia das elites políticas e econômicas do país. Assim, Ezequiel Zamora dá um sentido estratégico ao discurso bolivariano pela liderança que exerceu sobre os pardos, negros e indígenas, população segregada social e politicamente do Estado em sua luta igualitária contra os brancos crioulos; e o educador Simón Rodríguez, mestre do Libertador, lhe outorga o caráter revolucionário, porque é o símbolo da investigação científica, da educação e dos problemas da produção econômica, da idéia de república e cidadania e da importância de ajustar estes valores universais em projetos políticos que respondam a especificidades nacionais” (Müller Rojas, 2001: 90-98, citado em Camejo, 2002: 18).

anterior à convocatória da Assembléa Constituinte não ficou completamente claro quais os principais problemas do país que tiveram sua origem na Constituição de 1961, ou que requeriam uma nova constituição para serem resolvidos.

Os altíssimos níveis de popularidade do governo Chávez e o apoio generalizado à convocação de uma Assembléa Constituinte ofereciam uma extraordinária oportunidade para convertê-la num amplo processo participativo de reflexão e aprendizagem coletiva sobre o país, o poder, a propriedade, o mercado, o Estado, a igualdade, a justiça e a democracia. Esta possibilidade ficou limitada quando se estabeleceu um curto período de seis meses (posteriormente reduzido a três por exigência expressa do Presidente) para a discussão e elaboração do novo texto constitucional. Apesar de ter havido uma ampla divulgação e debate de opinião nos meios de comunicação, com transmissão direta dos debates da Assembléa Constituinte pelo rádio e pela televisão, as possibilidades de organização e participação popular em torno do debate constituinte foram severamente restringidas pelo ritmo acelerado no qual se realizou³.

Apesar destas limitações, é significativo o contraste entre o projeto de país delineado neste texto e a ortodoxia neoliberal que domina a maior parte do continente. Este contraste aparece tanto em disposições que ratificam (ou aprofundam) conteúdos da constituição anterior, como em novas disposições.

O novo texto constituinte garante a liberdade econômica⁴ e a propriedade privada⁵, ao mesmo tempo em que define claras e centrais responsabilidades do Estado na política comercial e na defesa das indústrias nacionais⁶. Reserva

3 O atropelo com o qual se realizaram as últimas discussões permitiu, inclusive, que fosse incluído na última hora, sem um debate expresso e sem que a maioria dos membros da Assembléa estivesse a par do que estava sendo aprovado, a possibilidade de privatização das empresas filiais da Petróleos da Venezuela.

4 “Artigo 112. Todas as pessoas podem se dedicar livremente à atividade econômica de sua preferência, sem mais limitações além das previstas nesta Constituição e das que as leis estabeleçam, por razões de desenvolvimento humano, segurança, saúde, proteção do ambiente ou outras de interesse social. O Estado promoverá a iniciativa privada, garantindo a criação e justa distribuição da riqueza, assim como a produção de bens e serviços que satisfaçam as necessidades da população, a liberdade de trabalho, empresa, comércio, indústria, sem prejuízo de sua faculdade para ditar medidas para planejar, racionalizar e regular a economia e promover o desenvolvimento integral do país” (RBV, 1999).

5 “Artigo 115. Garante-se o direito de propriedade. Toda pessoa tem o direito ao uso, gozo, desfrute e disposição de seus bens. A propriedade estará submetida às contribuições, restrições e obrigações que a lei estabelecer com fins de utilidade pública ou de interesse geral. Somente por causa da utilidade pública ou interesse social, mediante sentença firme e pagamento oportuno de justa indenização, poderá ser declarada a expropriação de qualquer classe de bens” (RBV, 1999).

6 “Artigo 301. O Estado se reserva o uso da política comercial para defender as atividades econômicas das empresas públicas e privadas. Não se poderá outorgar a empresas e organismos ou pessoas estrangeiras regimes mais favoráveis do que os estabelecidos para os nacionais. O investimento estrangeiro está sujeito às mesmas condições que o investimento nacional” (RBV, 1999).

para o Estado a atividade petroleira e outras de caráter estratégico⁷, e lhe atribui um papel de direção no desenvolvimento de uma agricultura sustentável e da segurança alimentar⁸.

É igualmente significativa a garantia que o texto constitucional estabelece para os direitos econômicos e sociais, em particular para a saúde, a educação, e a segurança social⁹.

Os capítulos referentes aos direitos humanos incorporaram todas as principais proposições das organizações venezuelanas de direitos humanos, que são as seguintes, de acordo com a principal destas organizações, o Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA):

7 “Artigo 302. O Estado se reserva, mediante a respectiva lei orgânica, e por razões de conveniência nacional, a atividade petroleira e outras indústrias, explorações, serviços e bens de interesse público e de caráter estratégico. O Estado promoverá a manufatura nacional de matérias-primas provenientes da exploração dos recursos naturais não-renováveis, com o fim de assimilar, criar e inovar tecnologias, gerar emprego e crescimento econômico, e criar riqueza e bem-estar para o povo” (RBV, 1999).

8 “Artigo 305. O Estado promoverá a agricultura sustentável como base estratégica do desenvolvimento rural integral, e em conseqüência garante a segurança alimentar da população; entendida como a disponibilidade suficiente e estável de alimentos no âmbito nacional e o acesso oportuno e permanente a estes por parte do público consumidor. A segurança alimentar deverá ser alcançada desenvolvendo e privilegiando a produção agropecuária interna, entendendo-se como tal a proveniente das atividades agrícola, pecuária, pesqueira e de aquíicultura. A produção de alimentos é de interesse nacional e fundamental para o desenvolvimento econômico e social da Nação” (RBV, 1999).

9 Ilustrativo do nível de previsão com o qual aparece a garantia destes direitos são os seguintes artigos referidos à saúde:

“Artigo 76. Todos têm direito à proteção da saúde. As autoridades velarão pela manutenção da saúde pública e proverão os meios de prevenção e assistência a quem careça deles”.

“Artigo 83. A saúde é um direito social fundamental, obrigação do Estado, que o garantirá como parte do direito à vida. O Estado promoverá e desenvolverá políticas orientadas a elevar a qualidade de vida, o bem-estar coletivo e o acesso aos serviços. Todas as pessoas têm direito à proteção da saúde, assim como o dever de participar ativamente de sua promoção e defesa, e de cumprir com as medidas sanitárias e de saneamento que a lei estabeleça, de conformidade com os tratados e convênios internacionais subscritos e ratificados pela República”.

“Artigo 84. Para garantir o direito à saúde, o Estado criará, exercerá a direção e administrará um sistema público nacional de saúde, de caráter intersectorial, descentralizado e participativo, integrado ao sistema de seguridade social, regido pelos princípios de gratuidade, universalidade, integralidade, equidade, integração social e solidariedade. O sistema público de saúde dará prioridade à promoção da saúde e à prevenção das enfermidades, garantindo tratamento oportuno e reabilitação de qualidade. Os bens e serviços públicos de saúde são propriedade do Estado e não poderão ser privatizados. A comunidade organizada tem o direito e o dever de participar na tomada de decisões sobre o planejamento, execução e controle da política específica nas instituições públicas de saúde”.

“Artigo 85. O financiamento do sistema público de saúde é obrigação do Estado, que integrará os recursos fiscais, as cotizações obrigatórias da seguridade social e qualquer outra fonte de financiamento que determine a lei. O Estado garantirá um orçamento para a saúde que permita cumprir com os objetivos da política sanitária. Em coordenação com as universidades e com os centros de pesquisas, será promovida e desenvolvida uma política nacional de formação de profissionais, técnicos e técnicas, e uma indústria nacional de produção de insumos para a saúde. O Estado regulará as instituições públicas e privadas de saúde” (RBV, 1999).

1. constitucionalização dos tratados sobre direitos humanos (DDHH);
2. exclusão da justiça militar (histórica fonte de impunidade) para julgar delitos de DDHH;
3. imprescritibilidade dos delitos graves de violação aos DDHH;
4. proibição do indulto ou da anistia a pessoas que tivessem violado os DDHH;
5. obrigação estatal de investigar e sancionar os delitos de DDHH;
6. reconhecimento da legitimidade de denunciar o Estado a instâncias internacionais de DDHH, e obrigação do Estado de dar cumprimento às decisões dessas instâncias;
7. obrigação do Estado de reparar os danos causados às vítimas de violações aos DDHH;
8. proibição expressa da desapareição forçada de pessoas;
9. progressividade em matéria de direitos sociais;
10. reconhecimento dos direitos originários dos povos indígenas;
11. reconhecimento de novos direitos (como o ambiente salubre, os direitos das pessoas com necessidade especiais, entre outros);
12. reconhecimento dos direitos ou interesses coletivos e difusos;
13. reconhecimento da possibilidade de um serviço social diferente do militar;
14. criação de uma Sala Constitucional no tribunal máximo;
15. criação do Defensor do Povo (figura conhecida também como defensor dos DDHH);
16. criação do Comitê de Postulações Judiciais;
17. excelente regulação dos Estados de Exceção; e
18. inclusão de temas fundamentais de DDHH nas disposições transitórias (PROVEA, 1999).

Semelhante em amplitude é a cobertura dos direitos dos povos e das comunidades indígenas:

Artigo 119 [...] sua organização social, política e econômica, suas culturas, usos e costumes, idiomas e religiões, assim como seu hábitat e direitos originários sobre as terras que ancestral e tradicionalmente ocupam e que são necessárias para desenvolver e garantir suas formas de vida.

Artigo 120. O aproveitamento dos recursos naturais nos hábitats indígenas por parte do Estado se fará sem lesar a integridade cultural, social e econômica dos mesmos e, igualmente, está sujeito a prévia informação e consulta às respectivas comunidades indígenas. Os benefícios deste aproveitamento por parte dos povos indígenas estão sujeitos à Constituição e à Lei.

Artigo 123. Os povos indígenas têm direito a manter e desenvolver sua identidade étnica e cultural, cosmovisão, valores, espiritualidade e seus lugares sagrados e de culto. O Estado fomentará a valorização e difusão das manifestações culturais dos povos indígenas, os quais têm direito a uma educação própria e a um regime educativo de caráter intercultural e bilíngüe, atendendo a suas particularidades socioculturais, valores e tradições.

Artigo 122. Os povos indígenas têm direito a uma saúde integral que considere suas práticas e culturas. O Estado reconhecerá sua medicina tradicional e as terapias complementares, com sujeição a princípios bioéticos.

Artigo 123. Os povos indígenas têm direito a manter e promover suas próprias práticas econômicas baseadas na reciprocidade, na solidariedade e no intercâmbio; suas atividades produtivas tradicionais, sua participação na economia nacional, e a definir suas prioridades.

Artigo 124. Será garantida e protegida a propriedade intelectual coletiva dos conhecimentos, tecnologias e inovações dos povos indígenas. Toda atividade relacionada com os recursos genéticos e os conhecimentos associados aos mesmos perseguirá benefícios coletivos. É proibido o registro de patentes sobre estes recursos e conhecimentos ancestrais.

Artigo 125. Os povos indígenas têm direito à participação política. O Estado garantirá a representação indígena na Assembléia Nacional e nos corpos deliberantes das entidades federais e locais com população indígena, conforme a lei.

Artigo 9. O idioma oficial é o castelhano. Os idiomas indígenas também são de uso oficial para os povos indígenas e devem ser respeitados em todo o território da República, por constituírem patrimônio cultural da Nação e da humanidade (RBV, 1999).

Talvez a mudança mais significativa da Constituição de 1999 com relação ao texto anterior (1961) esteja na ampla gama de novas formas de participação que definem um regime político que combina as formas tradicionais da democracia representativa liberal (separação de poderes e a eleição de autoridades executivas e legislativas nos níveis municipais, estatais e nacionais), com formas de democracia direta, “participativa e protagônica”.

Artigo 70. São meios de participação e protagonismo do povo no exercício de sua soberania, no político: a eleição de cargos públicos, o referendo, a consulta popular, a revogação do mandato, a iniciativa legislativa, constitucional e constituinte, o *cabildo abierto* e a assembléia de cidadãos e cidadãs cujas decisões serão de caráter vinculador, entre outros; e, no social

e econômico, as instâncias de atenção cidadã, a autogestão, a co-gestão, as cooperativas em todas suas formas, incluindo as de caráter financeiro, os bancos, a empresa comunitária e demais formas associativas guiadas pelos valores da cooperação mútua e da solidariedade. A lei estabelecerá as condições para o efetivo funcionamento dos meios de participação previstos neste Artigo (RBV, 1999).

Estas modalidades de participação são especificadas de forma adicional nos seguintes termos:

1. Realização de referendos consultivos em “matérias de especial transcendência nacional” (Artigo 71).
2. [...] todos os cargos e magistraturas de eleição popular são revogáveis, mediante a convocação de um referendo revogatório após transcorrida a metade do respectivo mandato para o qual foi eleito (Artigo 72).
3. Submeter “a referendo aqueles projetos de lei em discussão na Assembléia Nacional, quando assim o decidam pelo menos dois terços dos/as integrantes da Assembléia” (Artigo 73).
4. Referendo para abolir leis, parcial ou totalmente (Artigo 74).
5. As atuações do Município no âmbito de suas competências serão cumpridas incorporando a participação cidadã ao processo de definição e execução da gestão pública, e no controle e avaliação de seus resultados, de forma efetiva, suficiente e oportuna, conforme à lei (RBV, 1999: Artigo 168).

ORIENTAÇÕES INICIAIS DA POLÍTICA ECONÔMICA

Com a notória exceção da política petroleira, durante os primeiros anos do governo não há nenhuma proposta integral de modelo de desenvolvimento, nem uma política econômica que seja consistente com o radicalismo do discurso político.

Na área do petróleo, realizam-se reorientações básicas desde o primeiro momento. Reverte-se de forma radical a política de aumento da produção, que, com base na prioridade de aumentar a participação no mercado, havia contribuído significativamente para o colapso dos preços globais do petróleo. Assumem-se iniciativas internacionais com países exportadores, tanto da Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como de outros importantes exportadores não-membros da Organização, e consegue-se por essa via influir de forma imediata e eficaz tanto no fortaleci-

mento da OPEP como na política de restrição da oferta e na recuperação dos preços do petróleo. Paralelamente, suspende-se o processo de abertura petroleira que fazia parte da estratégia de privatização da gerência da Petróleos da Venezuela. Dão-se igualmente os primeiros passos para a recuperação do controle do executivo sobre a política petroleira e sobre as orientações básicas da empresa, que nos anos anteriores havia adquirido crescentes níveis de autonomia¹⁰.

No entanto, na ausência de um projeto de desenvolvimento global que servisse de forma efetiva para orientar a política econômica em diferentes âmbitos, é possível encontrar orientações variadas, e inclusive algumas que poderiam corresponder a propostas estratégicas divergentes.

Dada a profundidade das crises econômica e fiscal, as orientações básicas das políticas macroeconômicas são bastante ortodoxas, dando prioridade aos equilíbrios macroeconômicos e ao controle da inflação¹¹. Apesar de se insistir politicamente na necessidade de revisar e renegociar a dívida externa, esta é paga com rigorosa pontualidade. Dada esta capacidade de pagamento, não se solicitam novos empréstimos ao Fundo Monetário Internacional, evitando dessa maneira novas negociações, condicionalidades e supervisões por parte de tal organismo¹². Em reiteradas oportunidades, o Presidente Chávez se reúne com investidores estrangeiros instando-os a investir na Venezuela, garantindo-lhes segurança jurídica e estabilidade política. Os exemplos mais destacados de decisões econômicas que representam continuidade com as políticas neoliberais foram duas normas jurídicas dos primeiros tempos do governo: a Lei sobre Promoção e Proteção de Investimentos¹³ e a Lei Orgânica de Telecomunicações, que foi reivindicada pelos investidores internacionais como modelo de abertura e transparência (RBV, Leyes).

10 Para uma discussão detalhada sobre estas reorientações da política petroleira venezuelana, ver os textos incluídos em Lander, Luis E. (2002).

11 A média da inflação na década anterior havia sido de 50,55%, chegando ao ponto mais alto de 99,9% no ano de 1996 (BCV, 2004c).

12 A consequência desta decisão política é um aumento significativo da dívida pública interna, a alta das taxas de juros e o crescimento dos lucros do setor financeiro.

13 Esta lei contém as orientações básicas de proteção do investimento estrangeiro contidos na maior parte dos tratados internacionais de livre comércio negociados mais recentemente. Estabelece uma definição ampla de investimento, o direito ao acordo nacional (podendo-se reservar determinados setores para o Estado ou para o investido venezuelano); os investimentos não necessitam de autorização prévia, exceto no caso em que a lei o indique expressamente; é introduzido o conceito de “medidas equivalentes à expropriação”. No caso de expropriação, a indenização será calculada a preços de mercado, e “serão pagas em moeda convertível, sendo livremente transferíveis para o exterior”. As controvérsias entre investidores e o Estado venezuelano não foram abordadas nos tribunais nacionais, mas por via diplomática, ou em um tribunal arbitral internacional (RVB, Leyes).

Um dos documentos nos quais aparecem mais nitidamente as dificuldades para formular diretrizes econômicas consistentes com as orientações políticas e sociais do processo de mudança é o das Linhas Gerais do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação 2001-2007. Neste documento, estruturado em torno do objetivo de conseguir equilíbrios em cinco grandes áreas (econômica, social, política, territorial e internacional), formula-se o equilíbrio econômico da seguinte maneira:

No período 2001-2007, serão assentadas as bases de um modelo produtivo capaz de gerar um crescimento auto-sustentável, promover a diversificação produtiva e alcançar a competitividade internacional num contexto de estabilidade macroeconômica, o qual facilitará uma profunda e variada reinserção no comércio internacional globalizado.

Mais de uma vez se insiste na prioridade que tem o crescimento para fora e as exportações, no modelo que se propõe para a Venezuela:

[S]erá necessária uma fonte adicional de receita fiscal, que derivar-se-á dos novos ramos agrícolas, industriais e de serviços privados, os quais constituirão uma nova economia de exportações massivas de bens e serviços, que, junto com a liberação da economia nacional de uma excessiva dependência de exportações de petróleo cru e refinados primários de origem petroleira, aumentarão substantivamente as receitas fiscais não-petroleiras.

A sustentabilidade do crescimento econômico-social exigirá acrescentar, ao motor do desenvolvimento que atualmente se concentra no produto petroleiro, novos ramos de produção agrícola industrial e de serviço, capazes de gerar uma firme corrente de exportação aos mercados globalizados, ao mesmo tempo que poderá cobrir as demandas essenciais no mercado interno (RBV, Ministério de Planejamento e Desenvolvimento).

Não é de estranhar que à luz destas políticas muitos analistas críticos do processo cheguem à conclusão de que se trata de uma orientação econômica basicamente neoliberal (ver Vera, 2001; García Larralde, 2000; e, para outro enfoque, Parker, 2003).

Os empresários venezuelanos e os mercados financeiros são de outra opinião. Levam mais a sério o discurso político do que os enunciados de política econômica: sobe o risco país (Hernández Lavado, 2002) e ocorre uma massiva fuga de capitais de dimensões historicamente desconhecidas¹⁴. Produz-se uma severa contração da *formação de capital fixo* por parte do setor privado, produ-

14 De acordo com Lope Mendoza, presidente da Conindustria, durante o período 1999-2002 produziu-se uma fuga de capitais num montante total de 33 bilhões e 179 milhões de dólares, superior à cifra total dos quarenta anos anteriores (León, 2003).

zindo-se uma redução de 15% em 1999 e de 18,7% em 2002. Estas não são compensadas pela *formação de capital fixo público*, que nesses dois anos tem quedas ainda maiores, 18% e 26%, respectivamente. Durante os primeiros quatro anos de governo (1999-2002), a *formação bruta de capital fixo* como porcentagem do produto interno bruto (PIB) caiu a uma média de 15%, comparado com uma média de 17,5% dos quatro anos anteriores (1995-1998) (BCV, 2004). Isto se traduz em quedas do produto interno bruto de 7,4% no ano de 1999 e de 12,6% em 2002 (BCV, 2004a). A “taxa de desocupação” eleva-se de 11,8% no segundo semestre de 1998, para 16,2% no segundo semestre de 2002 (BCV, 2004b).

PRIMEIRO MOMENTO DE INFLEXÃO: A LEI HABILITANTE

O primeiro ponto de inflexão na tentativa de fazer convergir o discurso político e a proposta econômica dá-se no mês de novembro de 2001, com a aprovação da Lei Habilitante¹⁵. Do conjunto das 49 leis aprovadas de acordo com a Lei Habilitante, destacam em primeiro lugar as que têm como aspecto principal o objetivo de democratização da propriedade e da produção. São várias as leis que têm por finalidade o financiamento ou a promoção de modalidades econômicas alternativas às organizações de caráter empresarial. Destacam neste sentido a busca de uma reorientação dos instrumentos de financiamento do setor público para o financiamento do desenvolvimento econômico e social (RBV, Leyes), o fomento da pequena e média indústria (RBV, Leyes), a criação de um sistema de microcréditos¹⁶; o Fundo Único Social¹⁷, e o fomento de modalidades de alternativas de propriedade e de organização da produção como as cooperativas (RBV, Leyes).

15 Este conjunto de leis foi decretado pelo Presidente Chávez de acordo com a atribuição que lhe outorgou a Assembléia Nacional mediante a “Lei que Autoriza o Presidente da República a ditar Decretos com Força de Lei nas matérias que são delegadas” (RBV: Leyes).

16 “O presente Decreto-lei tem como objetivo criar, estimular, promover e desenvolver o Sistema Microfinanceiro orientado para a facilitação do acesso aos serviços financeiros e não-financeiros, de forma rápida e oportuna, às comunidades populares e autogestionárias, às empresas familiares, às pessoas físicas autônomas ou desempregadas, e a quaisquer outras formas de associação comunitária para o trabalho, que desenvolvam ou tenham iniciativas para desenvolver uma atividade econômica, com o objetivo de integrá-las nas dinâmicas econômicas e sociais do país” (RBV: Leyes).

17 “Ao Fundo Único Social cabe concentrar e coordenar os processos de captação, administração e investimento dos recursos para otimizar o desenvolvimento e a execução de políticas, planos e programas destinados a favorecer e fortalecer o desenvolvimento social, a saúde integral e a educação. Compete-lhe impulsionar a economia popular, promover o desenvolvimento de microempresas e cooperativas como formas de participação popular, na atividade econômica e na capacitação para o trabalho de jovens e adultos” (RBV: Leyes).

Foram três leis as que produziram mais polêmica e reações negativas mais fortes por parte dos setores empresariais, e em geral da oposição política: a Lei de Pesca e Aqüicultura, a Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário, e a Lei Orgânica de Hidrocarbonetos.

A Lei de Pesca e Aqüicultura tem como propósito garantir o “aproveitamento responsável e sustentável dos recursos hidrobiológicos, levando em conta os aspectos biológicos, tecnológicos, econômicos, de segurança alimentar, sociais, culturais, ambientais e comerciais pertinentes”. Concede prioridade à “demanda do mercado nacional” e à proteção dos “assentamentos e comunidades de pescadores artesanais, assim como ao melhoramento da qualidade de vida dos pescadores de pequena escala” e à proteção dos “sítios de pesca com rede dos pescadores artesanais, nas águas continentais e os próximos à linha de costa marítima”. Promove “a aplicação de práticas responsáveis que assegurem a gestão e o aproveitamento eficaz dos recursos aquáticos vivos respeitando o ecossistema, a diversidade biológica e o patrimônio genético da nação”. Para isso, define como “propriedade do Estado os recursos hidrobiológicos que se encontram permanente ou ocasionalmente no território nacional e nas áreas sob soberania da República”. Estabelece restrições à pesca industrial e reserva com “exclusividade aos pescadores artesanais tradicionais” uma ampla gama de atividades de exploração dos recursos pesqueiros (RBV, Leyes).

A Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário:

tem como objetivo estabelecer as bases do desenvolvimento rural integral e sustentável; entendido este como o meio fundamental para o desenvolvimento humano e crescimento econômico do setor agrário dentro de uma justa distribuição da riqueza e de um planejamento estratégico, democrático e participativo, eliminando o latifúndio como sistema contrário à justiça, ao interesse geral e à paz social no campo, assegurando a biodiversidade, a segurança agroalimentar e a vigência efetiva dos direitos de proteção ambiental e agroalimentar da presente e das futuras gerações (RBV, Leyes).

Partindo do reconhecimento da propriedade privada, estabelece limitações que se fundam tanto no direito dos camponeses à terra como no objetivo constitucional da segurança agroalimentar, e estabelece como meta a eliminação do latifúndio.

Declara-se de utilidade pública e interesse social, para efeitos do presente Decreto-lei, a eliminação do latifúndio como contrário ao interesse social no campo, conforme previsto no artigo 307 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela. Neste sentido, o Instituto Nacional de Terras procederá à expropriação das terras privadas que forem necessárias para a ordenação sustentável das terras de vocação agrícola, para assegurar seu potencial agroalimentar, ficando sub-rogado em todos os direitos

e obrigações que de conformidade com este Decreto-lei possam corresponder à República.

O Instituto Nacional de Terras tem o direito a resgatar as terras de sua propriedade que se encontrem ocupadas ilegal ou ilicitamente.

[As terras privadas] ficam sujeitas ao cumprimento da função social da segurança agroalimentar da Nação. Em tal sentido, devem submeter sua atividade às necessidades de produção de rótulos alimentares de acordo com os planos de segurança agroalimentar estabelecidos pelo Executivo Nacional (RBV, Leyes).

Esta lei reivindica o direito dos camponeses à terra, assim como o valor do *conuco** como modalidade produtiva.

Reconhece-se o *conuco* como fonte histórica da biodiversidade agrária. O Executivo Nacional promoverá, naquelas áreas desenvolvidas pelos *conuqueros***, a pesquisa e a difusão das técnicas ancestrais de cultivo, o controle ecológico de pragas, as técnicas de preservação de solos e a conservação dos termoplasmas em geral (RBV, Leyes).

A partir do que foi contemplado no texto constitucional, a Lei Orgânica de Hidrocarbonetos especifica um conjunto de normas sobre a principal indústria do país que define orientações radicalmente contrárias à ortodoxia liberalizante da maioria do continente, e que servia igualmente de sustento à política petrolífera que vinha sendo imposta no país nos governos anteriores. Destas orientações destacam-se a seguir cinco que são de especial importância. Em primeiro lugar está a reafirmação da propriedade da República sobre todas as jazidas de hidrocarburos:

As jazidas de hidrocarbonetos existentes no território nacional, qualquer que seja sua natureza, incluídas aquelas que se encontrem sob o leito do mar territorial, na plataforma continental, na zona econômica exclusiva e dentro das fronteiras nacionais, pertencem à República e são bens de domínio público, portanto inalienáveis e imprescritíveis.

O segundo aspecto a ser destacado refere-se a um assunto que foi extraordinariamente polêmico na Venezuela nos últimos anos, o tema da crescente autonomia assumida pela Petróleos da Venezuela em relação ao Estado, chegando a operar como “um Estado dentro do Estado”, como uma empresa que operava mais com a lógica de uma transnacional energética, em função

* N. do T.: Pequena parcela de terra cultivada por camponeses/pequenos proprietários e que serve principalmente para o autoconsumo.

** N. do T.: Proprietário ou habitante de um *conuco*.

de seus interesses corporativos, do que como uma empresa pública de todos os venezuelanos. O controle público sobre a empresa fica estabelecido nos seguintes termos:

Cabe ao Ministério de Energia e Minas a formulação, regulação e acompanhamento das políticas, e o planejamento, realização e fiscalização das atividades em matéria de hidrocarbonetos, que compreende aquilo que é relativo ao desenvolvimento, conservação, aproveitamento e controle de tais recursos; assim como ao estudo de mercados, a análise e fixação de preços dos hidrocarbonetos e de seus produtos. Nesse sentido, o Ministério de Energia e Minas é o órgão nacional competente em tudo aquilo relacionado com a administração dos hidrocarbonetos e, em consequência, tem a faculdade de inspecionar os trabalhos e atividades inerentes aos mesmos, assim como de fiscalizar as operações que causem os impostos, taxas ou contribuições estabelecidas neste Decreto-lei e revisar as contabilidades respectivas.

Em terceiro lugar, é de se destacar a prioridade que a lei concede à formação de capital e capacidades nacionais na área de hidrocarbonetos:

O Executivo Nacional adotará medidas que propiciem a formação de capital nacional para estimular a criação e consolidação de empresas operadoras, de serviços, de fabricação e provisão de bens de origem nacional para as atividades previstas neste Decreto-lei. Nesse sentido, o Estado, os entes e as empresas a que se refere este Decreto-lei deverão incorporar em seus processos de contratação a participação de empresas de capital nacional em condições tais que se assegure o uso ótimo e efetivo de bens, serviços, recursos humanos e capital de origem venezuelana.

Em quarto lugar está a definição e limites das associações que a empresa petrolífera estatal pode estabelecer para a criação de empresas mistas:

As atividades primárias indicadas no artigo 9, serão realizadas pelo Estado, seja diretamente pelo Executivo Nacional, seja mediante empresas de sua exclusiva propriedade. Do mesmo modo poderá fazê-lo mediante empresas onde tenha controle de suas decisões, por manter uma participação maior que cinquenta por cento (50%) do capital social, as quais, pelos efeitos deste Decreto-lei, denominam-se empresas mistas. As empresas que se dedicam à realização de atividades primárias serão empresas operadoras.

Por último, e igualmente na contramão do senso comum liberal atual, estabelece-se a prerrogativa do Estado como uma das modalidades básicas da estrutura impositiva da indústria de hidrocarbonetos.

Dos volumes de hidrocarburos extraídos de qualquer jazida, o Estado tem direito a uma participação de trinta por cento (30%) como renda petrolífera (RBV, Leyes).

As leis aprovadas sob a Lei Habilitante, e em particular as leis de pesca, terra e hidrocarbonetos, foram classificadas pelo empresariado e pela oposição política como um atentado à propriedade privada, argumentando muitos que com isso se confirmava o caráter estatista ou comunista do projeto político do governo¹⁸. Em 10 de dezembro de 2001 ocorre uma greve patronal nacional de um dia para exigir a revisão dessas leis. A mídia adota posturas cada vez mais extremas de denúncia e de confrontação com o governo, assumindo parte fundamental da direção da oposição.

Os dois momentos de maior confrontação, e nos quais esteve diretamente em perigo a continuidade do governo, foram o golpe de Estado de 11 de abril de 2002 e a greve, principalmente patronal e petroleira, que também buscava a saída do Presidente. A derrota política da oposição nestas duas tentativas de derrubada de Chávez produziu mudanças profundas nas condições políticas do país. O apoio popular ao governo se consolidou, mas principalmente se mobilizou e se organizou. Desarticulou-se a ameaça militar ao se tirar da Força Armada os oficiais golpistas, e realizou-se uma profunda transformação da Petróleos da Venezuela ao se retirar a maioria dos empregados que participaram da greve golpista.

No ano de 2003, depois de uma fase defensiva na qual se buscou antes de tudo fazer sobreviver e reativar a indústria petroleira, base da economia nacional, o governo adquire mais confiança e começa a promover políticas de caráter ofensivo orientadas para a consolidação de sua base política e social, políticas públicas concretas, tangíveis, com capacidade de chegar a influir nas condições de vida da maioria da população.

POLÍTICA SOCIAL: EQUIDADE, INCLUSÃO E PARTICIPAÇÃO

Para além das múltiplas limitações que se podem atribuir à improvisação, às restrições orçamentárias e às severas falhas na capacidade de gestão das políticas públicas e de coordenação entre os diferentes níveis de governo, tem havido no terreno das políticas sociais mais coerência conceitual e doutrinária do que a existente no terreno produtivo. A partir da garantia constitucional dos direitos econômicos, sociais e culturais, rejeitam-se as políticas focalizadas nos grupos mais vulneráveis em todos os principais documentos em torno da política social, postulando-se, pelo contrário,

18 Parece interessante que enquanto alguns críticos mais radicais do governo de Chávez o criticam por ser comunista (Gómez, 2003), outros o criticam com igual radicalidade acusando-o de neoliberal (Sonntag, 2003).

a necessidade de políticas sociais universais tendentes à equidade social e à superação das desigualdades políticas e exclusões culturais¹⁹. Define-se esta política como baseada na participação²⁰, como via de inclusão social e construção da cidadania²¹.

O primeiro grande programa social do governo Chavez foi o Plano Bolívar 2000 (1999-2001), programa cívico-militar de emergência para a reparação da infra-estrutura dos bairros, escolas, clínicas e hospitais, atenção médica, reforma e construção de moradia, assim como a distribuição de comida em áreas remotas do país. Apesar de ter sido um programa com um impacto social e político significativo nos setores populares para os quais estava dirigido, apresentou sérios problemas e limitações, gerando por isso grandes controvérsias devido à sua improvisação, falta de institucionalização e transparência, assim como acusações de corrupção (Wilpert, 2003).

Nos primeiros anos do governo houve um importante aumento tanto do gasto público como do gasto social. O gasto público como porcentagem do PIB passou de 22,7% em 1998 para 27,8% em 2001. O gasto social como porcentagem do gasto público passou de 8,4% em 1998 para 11,3% em 2001. Praticamente todo este aumento foi dirigido para a seguridade social e para a educação (Parra e Lacruz, 2003: 36), áreas que foram claramente consideradas como prioritárias. A Lei Orgânica do Sistema de Seguridade Social (RBV, Leyes), diferentemente do modelo imperante no resto da América Latina, é de cobertura universal, com financiamento não individual, mas

19 De acordo com o Centro de Investigações em Ciências Sociais (CISOR), “As ações da política social orientaram-se mais para a supressão de limitações políticas (falta de poder e de espaços para participar) e culturais (ausência de reconhecimento e desvalorização dos estilos de vida), do que para a remoção de obstáculos de natureza econômica (pobreza e iniquidade). Desse ponto de vista, a política social não parece se encaminhar no sentido da reparação das privações de liberdade ou das limitações que ocasionam as injustiças socioeconômicas. Isto porque a pobreza, na perspectiva do atual governo, é produto não das condições de produtividade, mas das relações sociais de dominação e de exploração”. Matilde Parra e Tito Lacruz, *Seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela* (CISOR, 2003: 80).

20 “Há uma orientação para o estímulo de modos de organização relacionados com a economia social. Assim, as cooperativas são consideradas como instrumentos ideais para a política social, pois: favorecem a organização de base; fomentam o emprego; eliminam a intermediação entre a produção e o comércio. Sendo o problema da exclusão social causado por uma situação de má distribuição da riqueza e de uma exclusão política, a solução encontra-se então em uma melhor participação na distribuição de bens e em modos participativos e democráticos de organização social. Por isso temas como a economia social, a democratização da distribuição das terras, a reestruturação do regime de remunerações e o fomento das organizações de base aparecem como soluções para o problema social. A participação converte-se numa ferramenta para a transformação das condições de vida” (CISOR, 2003: 39).

21 “A política social proposta é uma política de propagação da cidadania, mas entendida como aquela que torne efetivos todos os direitos humanos; e as disposições constitucionais de 1999 ampliam consideravelmente a extensão destes direitos” (CISOR, 2003:80).

coletivo, e cujos recursos são controlados pelo Estado. A participação do setor privado está limitada a instituições que funcionem “sem fins lucrativos”²² (Parker; 2003: 196). Na área educativa ocorre um aumento significativo e sustentado da matrícula escolar em todos os níveis (Fundação Escola de Gerência Social, 2003), assim como a implementação do programa das Escolas Bolivarianas, no qual os estudantes do primário têm uma educação com jornada escolar integral, alimentação e serviço de saúde. Com a exceção do serviço de água potável e saneamento, fornecido pelas empresas hidrológicas regionais, na sua maioria registradas na HIDROVEN, na demais áreas da política social são poucos os avanços sistemáticos e acumulativos nos primeiros anos de governo²³.

Como se mencionou, a partir das derrotas da oposição em suas tentativas para derrubar o governo e do processo de recuperação da produção petrolífera, o governo assume a ofensiva com um corpo de políticas públicas que, sendo bem-sucedidas significariam passos decisivos na construção de uma sociedade mais democrática, participativa e eqüitativa. Consciente de que os tempos políticos mudaram e da necessidade urgente de converter a retórica de mudança e inclusão em realidade, promove-se simultaneamente uma ampla gama de programas públicos que buscam abordar de forma integral e a curto prazo as exigências de melhoria das condições de vida da maioria da população pobre do país.

Como algumas destas políticas foram iniciadas muito recentemente (inclusive no segundo semestre do ano de 2003), o que se apresenta a seguir é somente um esboço esquemático de alguns de seus principais programas e âmbitos de incidência.

No terreno produtivo

a. Programas de apoio aos pequenos produtores e às organizações cooperativas, e programas de microcréditos, em particular o Banco da Mulher, destinado a capacitar e conceder apoio técnico e financeiro a mulheres dos setores sociais mais desassistidos do país. São promovidas Unidades Econômicas Associativas de cinco a nove mulheres para a realização da atividade econômica a ser apoiada (Banmujer, 2004).

22 Para uma avaliação desta lei ver Méndez Cegarra (2003).

23 O balanço mais sistemático e confiável sobre os resultados da gestão pública referente aos direitos econômicos, sociais e culturais é o informe produzido todos os anos pelo Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (PROVEA). Ver <<http://www.derechos.org.ve/>>.

b. O Plano Zamora objetiva a entrega de terras a camponeses e a promoção dos Fundos Zamoranos, que incluem “terra; organização; assistência técnica e capacitação; comercialização; infra-estrutura, serviços e financiamento”²⁴. Apesar de a maioria das terras concedidas aos camponeses serem propriedade do Estado, persiste uma forte oposição a estes programas por parte dos grandes proprietários de terra, e vários dirigentes camponeses foram assassinados (PROVEA, 2003).

c. Programas de apoio de crédito à pequena e média indústria, assim como o decreto de compras públicas “Medidas temporais para a promoção e desenvolvimento da pequena e média indústria e cooperativas, produtoras de bens e prestadoras de serviços, que estejam localizadas no país”²⁵.

d. Estes e outros programas inserem-se dentro do que foi denominado de economia social, a área de proposta política de mudança e de construção de uma ordem social com componentes mais utópicos ou radicalmente alternativos à ordem existente²⁶.

24 De acordo com o Instituto Nacional de Terras (INTI), a meta para o ano de 2003 é a entrega de dois milhões de hectares, acompanhada dos programas de apoio correspondentes (Instituto Nacional de Terras, 2004).

25 Este programa tem por objetivo: “Promover e estimular o desenvolvimento das pequenas e médias indústrias (PeMIs) e as cooperativas que estejam localizadas no país, sejam produtoras de bens, executoras de obras ou prestadoras de serviços, mediante o estabelecimento de margens de preferência, contratos reservados e a utilização de esquemas de contratação que impliquem a incorporação de bens com valor agregado nacional, transferência de tecnologia, e a incorporação de recursos humanos nos procedimentos de seleção de empreiteiras regidos pelo Decreto de Reforma Parcial da Lei de Licitações, assim como na contratação de serviços” (RBV, Leyes). Este decreto teve um significativo impacto nas compras governamentais de obras, bens e serviços das pequenas e médias indústrias e das cooperativas. Ver RBV, Comisión Presidencial de Compras (2002).

26 De acordo com a equipe que trabalhou estas propostas no Ministério de Planejamento e Desenvolvimento, a economia social é uma “economia alternativa”, onde “prevalecem as práticas democráticas e autogestionárias”. É “movida pelas formas de trabalho associado e não-assalariado” e “a propriedade dos meios de produção é coletiva (salvo no caso excepcional das microempresas)”. Está “centrada na distribuição igualitária do excedente”, é solidária com o entorno social no qual se desenvolve” e está “aferrada a sua própria autonomia diante dos centros monopólicos do poder econômico ou político”. Orienta-se pelos seguintes princípios éticos: “1. A expansão dos valores democráticos e libertários para todas as práticas sociais; 2. O compromisso de fraternidade e solidariedade com os ambientes comunitários e de trabalho nos quais nos movemos; 3. O encontro igualitário com o outro; 4. A luta pela plena liberdade e dignificação de nossas nações; 5. O profundo amor pela terra e pela natureza; 6. O respeito absoluto pelos direitos humanos; 7. A prioridade do interesse geral sobre os interesses individuais” (República Bolivariana da Venezuela, Ministério de Planejamento e Desenvolvimento). Para uma discussão mais ampla do sentido da economia social dentro do projeto de mudança na Venezuela, ver Vila (2003).

Âmbito da participação e do controle social da gestão pública

a. A Lei dos Conselhos Locais de Planejamento Público está baseada no Artigo 62 da Constituição, que estabelece que

a participação do povo na formação, execução e controle da gestão pública é o meio necessário para alcançar o protagonismo que garanta seu completo desenvolvimento, tanto individual como coletivo. É obrigação do Estado e dever da sociedade facilitar a geração das condições mais favoráveis para sua prática (RBV, Leyes)

A lei regula a participação do povo na formulação, execução e controle da gestão pública, sendo concebida esta como parte de um sistema nacional de planejamento participativo que integra os níveis nacional, estadual, municipal, paroquial e comunal:

Definem-se os Conselhos Comuns e os Conselhos Paroquiais como centros principais de participação e atuação do povo na formulação, execução, controle e avaliação das políticas públicas, onde se viabilizem as idéias e propostas para que a Comunidade Organizada as apresente ante o Conselho Local de Planejamento Público (Ministério do Interior e Justiça).

Diferentemente de outras experiências de participação local na América Latina, como o orçamento participativo em Porto Alegre, nas quais as normas legais foram sistematizando a experiência acumulada, no caso venezuelano estas normas de participação local –de obrigatório cumprimento para todos os municípios do país– antecedem a experiência, sendo expressão de mandatos constitucionais e da vontade política de promovê-los.

b. As “Mesas Técnicas de Água” e os “Conselhos Comunitários de Água” são instrumentos mediante os quais as empresas hidrológicas (públicas) do país, por via de suas “gestões comunitárias”, estimulam os processos organizativos nas comunidades com o fim de converter a estas em empresas plenamente públicas, isto é, controladas e supervisionadas por seus donos, as comunidades às quais servem (Hidroven, 2003).

c. Os “Comitês de Terra Urbanos” são as modalidades organizativas que foram promovidas para a participação das comunidades na regulação da posse da terra nas zonas populares urbanas²⁷.

27 “Decreto N° 1.666, pelo qual se inicia o processo de regulação da posse da terra nos assentamentos urbanos populares” (RBV, Leyes).

No âmbito educativo

Além do aumento da matrícula em todos os níveis e das Escolas Bolivarianas às quais se fez referência anteriormente, em 2003 iniciaram-se os seguintes programas ou missões:

- a. A Missão Robinson é um “plano massivo extraordinário”, cívico-militar, que tem por objetivo alfabetizar um milhão de pessoas com o apoio de cem mil voluntários²⁸. Na fase II da Missão está prevista a realização de estudos até o sexto grau por parte dos que acabaram de ser alfabetizados.
- b. A Missão Sucre tem como propósito a incorporação massiva aos estudos de nível universitário de estudantes que, tendo concluído seus estudos secundários, não puderam entrar na universidade, tendo prioridade os estudantes de setores de classe média baixa e pobres.
- c. A Missão Rivas tem por objetivo identificar todos os cidadãos de qualquer idade que, tendo concluído seus estudos primários, não puderam concluir os secundários.
- d. A Universidade Bolivariana é concebida como uma instituição universitária nacional, com ampla cobertura territorial e com políticas de admissão dirigidas à reversão da longa tendência para a exclusão social que caracterizou o sistema de educação universitário na Venezuela durante as últimas décadas.

Na área de saúde

Apesar dos avanços conceituais na política de saúde, tanto as licitações orçamentárias como o fracionamento institucional —expressão, entre outras coisas, das tensões existentes entre o executivo e os governos estaduais e prefeituras da oposição—, a saúde é uma área na qual foi claro o descompasso entre as políticas anunciadas e seus resultados (PROVEA, 2003: 153-188).

No ano de 2003 inicia-se um novo programa de saúde, a Missão Bairro Adentro, que, contando principalmente com médicos cubanos, busca levar assistência médica e remédios gratuitos, com atenção 24 horas por dia e visitas domiciliares, às regiões mais necessitadas do país. De acordo com os dados oficiais, durante sua primeira etapa o programa está “dando atenção médica integral a mais de 1.400.000 pessoas” (RBV, Programa Nacional Bairro Adentro).

²⁸ De acordo com o governo, antes de finalizar o ano foram cumpridos 80% dos objetivos da primeira fase do programa, tendo-se alfabetizado 800 mil pessoas (Misión Robinson).

Além de seu evidente impacto inicial, não é possível realizar uma avaliação do êxito a médio e longo prazo destas políticas públicas, nem é possível determinar se terão a capacidade de perpetuar-se com base na continuidade orçamentária e em uma maior institucionalização de suas modalidades de gestão, para superar a improvisação e garantir maiores níveis de transparência. O que é possível afirmar é que com elas abriu-se um novo horizonte de políticas públicas que, nestes âmbitos, representa uma tentativa de ser coerente com os conteúdos do projeto de país representado pelo texto constitucional como modelo social contra-hegemônico.

PRINCIPAIS DESAFIOS PENDENTES

A partir da caracterização formulada neste texto, é possível identificar alguns problemas ou desafios de caráter geral que requerem resposta como condição para consolidar os processos de mudança que foram iniciados.

Em primeiro lugar, no terreno produtivo e no modelo de desenvolvimento há algumas áreas nas quais parece haver maior clareza quanto a metas e mais coerência nas políticas implicadas. São estas a indústria petroleira e demais indústrias básicas, as necessidades de investimento público em áreas prioritárias de produção e infra-estrutura²⁹ e no amplo espectro da média e pequena produção, das cooperativas e das diversas modalidades da economia social. Em cada um desses âmbitos o Estado conta com os recursos financeiros e os instrumentos jurídicos para definir as orientações básicas. Mais problemáticos revelaram-se todos os âmbitos da economia privada empresarial. Dadas as fortes tensões políticas existentes entre o governo e a maior parte do empresariado, não se alcançou o “clima de confiança” exigido para reativar o investimento privado sem o qual não será possível a recuperação do crescimento da economia. A Constituição de 1999 assume uma economia capitalista com um peso preponderante do setor privado³⁰. O risco principal de não conseguir os investimentos produtivos em outros setores da economia estaria, como foi assinalado por muitos críticos do processo, na reafirmação do caráter monoprodutor e rentista da economia venezuelana.

29 Petróleo, geração e transmissão de eletricidade, água potável e saneamento, sistema ferroviário, metrô urbanos, pontes sobre o rio Orinoco, etcetera.

30 Aqui as dificuldades não são apenas conceituais, mas principalmente políticas. O governo tentou promover políticas de substituição de importações, de proteção da indústria nacional e de fomento desta mediante programas sistemáticos de compras governamentais, com reações pouco favoráveis por parte do setor empresarial. Os alinhamentos principais desta política de desenvolvimentismo cepalino, caracterizada como projeto de desenvolvimento endógeno, estão contidas em RBV, Ministério da Produção e Comércio.

Uma condição indispensável para o êxito do processo de mudança é a transformação do Estado e o fortalecimento de sua capacidade de regulação e de gestão. O estado venezuelano, apesar das sucessivas tentativas de reforma, e às vezes como consequência destas, veio sofrendo um prolongado processo de deterioração institucional durante os últimos quinquênios. Em algumas áreas isto se aprofundou com o atual governo, como resultado da resistência às novas orientações da política pública por parte dos empregados públicos organizados em sindicatos politicamente de oposição. O estilo personalista de tomada de decisões e da destinação de recursos, que com frequência as estruturas e os procedimentos administrativos formais dissimulam, não contribuiu para a institucionalização da capacidade da gestão pública.

Associado a isto estão as relações entre o governo central e os governos regionais e municipais. Ser conseqüente com a ampliação e aprofundamento da democracia, com o aumento da participação em todos os âmbitos da vida coletiva e com o controle ou a fiscalização social sobre a gestão pública, exigiria maiores níveis de descentralização da gestão pública. No entanto, dadas as tensas relações existentes entre o governo central e os governadores e prefeitos da oposição, tem havido choques permanentes que se converteram em severos e reiterados obstáculos para a gestão coordenada de políticas públicas. O caso mais destacado neste sentido tem sido a experiência nas políticas de saúde.

Igualmente problemático é o tema da corrupção, fenômeno que em geral se assume como algo difundido, mas cujas dimensões são difíceis de estimar. As razões pelas quais existe hoje corrupção na administração pública são muitas. Tem a ver com a “naturalização” ou institucionalização da corrupção pública nos últimos quinquênios, com a improvisação com a qual são promovidos os diversos programas, com a debilidade na construção da capacidade institucional do Estado —que dificulta o acompanhamento da execução orçamentária—, assim como com a desconfiança do governo em relação às denúncias de corrupção, entendidas na maior parte das ocasiões como propaganda opositora. É notória a ausência de um poder fiscalizador suficientemente autônomo e a limitada legitimidade e debilidade do poder judicial. Provavelmente também acontece o cálculo político de curto prazo que leva a tentar conservar apoios, ou pelo menos evitar rupturas públicas com funcionários cujas práticas ilícitas foram descobertas. Apesar de o tema da corrupção ter chegado a ser no discurso eleitoral de Chávez praticamente o eixo de demarcação básica entre a velha Venezuela da Quarta República e a nova Venezuela que se teria que construir, o combate a ela passou para segundo plano nas prioridades governamentais e não foram desenvolvidas normas, ações ou políticas destinadas a erradicá-la.

Por último, o projeto de mudança exige processos organizativos de institucionalização, tanto sociais como políticos. Na ausência de instâncias coletivas

de debate, confrontação de idéias e elaboração de políticas, reforça-se uma liderança unipessoal. A ausência de mediações organizativas entre o líder e os setores populares, reivindicado por muitos como uma virtude, constitui uma importante fonte de vulnerabilidade de todo o processo.

COMENTÁRIO FINAL

São muitos os temas importantes que, por limitações de espaço e de tempo, não foram abordados neste texto. Torna-se necessário, contudo, finalizar com breves referências a dois temas que constituem notórias ausências. A primeira refere-se às conseqüências de se ter optado por uma política internacional autônoma e suas implicações nas difíceis relações que têm sido mantidas com o governo dos Estados Unidos, assim como as formas de articulação do projeto político e de desenvolvimento nacional com as posições que o governo veio assumindo nas negociações comerciais internacionais. Depois de uma primeira fase na qual havia pouca correspondência entre as indicações geopolíticas de caráter geral enunciadas pelo Presidente nos foros internacionais e as posturas que assumiam os representantes da Venezuela nas diferentes negociações internacionais, durante o ano de 2003 alcançaram-se níveis crescentes tanto de coerência como de capacidade propositiva e negociadora³¹.

A segunda refere-se ao que com certeza constitui a mudança mais importante ocorrida na Venezuela ao longo dos últimos cinco anos: as transformações na cultura política e nos processos de inclusão, a incorporação como sujeitos da ação política e organizativa das maiorias pobres do país que se encontravam excluídas, não só historicamente como cada vez mais, nos últimos tempos. Foi esta a mais importante conquista em direção a uma sociedade mais democrática. O significado destas transformações expressou-se com contundência na resposta dos setores populares ao golpe de Estado que os partidos de oposição, as organizações empresariais, a mídia, a hierarquia eclesiástica e alguns militares de alto escalão levaram a cabo em 11 de abril de 2002.

31 As posições da Venezuela em torno das negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Área de Livre Comércio (ALCA) podem ser consultadas nas seguintes publicações: RBV, Ministério da Produção e Comércio, Comissão Presidencial para a ALCA (2003).

BIBLIOGRAFIA

- Banmujer... el banco diferente 2004. Em: <<http://www.banmujer.gov.ve>>.
- Banco Central da Venezuela (BCV) 2004 *Formación Bruta de Capital Fijo por Sectores Institucionales*. Em <http://www.bcv.org.ve/excel/7_1_4.xls?id=112>.
- BCV 2004a *Producto Interno Bruto a Precios Constantes*. Disponível em <<http://www.bcv.org.ve/>>.
- BCV 2004b *Tasa de Ocupación por Rama de Actividad Económica*. Disponível em <<http://www.bcv.org.ve/>>.
- BCV 2004c *Índice de Precios al Consumidor*. Em <<http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>>.
- Camejo, Yrayma 2002 “Estado y mercado en el proyecto nacional-popular bolivariano” em *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas) Vol. 8, setembro-dezembro.
- Centro de Pesquisas em Ciências Sociais [Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (CISOR)] 2003 *Caso de los Multihogares de Cuidado Diario, Informe final, Proyecto Observatorio*. Disponível em <<http://www.apalancar.org/archivos>>.
- Fundação Escola de Gerência Social, Ministério de Planejamento e Desenvolvimento 2003 “Equidad y educación en Venezuela: breve caracterización del sistema escolar venezolano” em *Boletín Social* (Caracas) N° 1, novembro-dezembro. Em: <http://www.gerenciasocial.org.ve/boletinsocial/bs_01_estudio.pdf>.
- García Larralde, Humberto 2000 “Limitaciones de la política económica actual: la ideología económica y el deterioro del bienestar del venezolano” em *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas) Vol. 6, N° 1, janeiro-abril.
- Gómez, Emeterio 2003 “La unidad de la oposición” em *El Universal* (Caracas) 4 de maio.
- Hernández Lavado, Vladimir 2002 “Riesgo país subió 930 puntos básicos” em *El Nacional* (Caracas) 1 de junho.
- HIDROVEN 2003 *Primer Encuentro Nacional de Experiencias Comunitarias en Agua Potable y Saneamiento*. Disponível em <<http://www.hidroven.gov.ve/Articulos/Evento%20Comunitario.html>>.
- Instituto Nacional de Terras 2004 *Derecho a la tierra*. Disponível em <<http://www.derechos.org.ve/situacio/informes/anual/15/DereTierra.html>>.
- Instituto Nacional de Terras 2004a *Proyectos agroproductivos que impulsa el INTI*. Disponível em <http://www.gobiernoenlinea.ve/Gobierno_Aldia/INTI.pdf>
- Lander, Luis E. (ed.) 2002 “La reforma petrolera en Venezuela” em *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas) Vol. 8, N° 2, maio-agosto.
- León, Mariela 2003 “Fuga de capitales en \$33.1 millardos” em *El Universal* (Caracas) 6 de fevereiro.
- Méndez Cegarra, Absalón 2003 “El zigzagueante camino de la reforma securista en Venezuela” em *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas) Vol. 9, N° 3.

- Ministério do Interior e Justiça s/d *Los Consejos Locales de Planificación Participativa*. Em <http://www.mij.gov.ve/Arch_ZIP_PDF/Consejos%20Locales.pdf>.
- Ministério da Produção e Comércio s/d *Declaración de Pozo de Rosas: Principios rectores de la política industrial de la República Bolivariana de Venezuela* (Caracas) mimeo.
- Misión Robinson, Plan Nacional de Alfabetización 2004. Disponível em <<http://www.misionrobinson.gov.ve>>.
- Müller Rojas, Alberto 2001 *Época de revolución en Venezuela* (Caracas: Solar Editores).
- Parker, Dick 2003 “¿Representa Chávez una alternativa al neoliberalismo?” em *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas) Vol. 9, Nº 3, maio-agosto.
- Parra, Matilde e Lacruz, Tito 2003 *Seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela* (Caracas: CISOR).
- Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) 1999 “¿Sí o no?: Pistas para un voto razonado” em *Derechos Humanos Coyuntura* (Caracas) Nº 41, Número especial, dezembro.
- PROVEA 2003 “Derecho a la tierra” em *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela* (Caracas).
- República Bolivariana da Venezuela (RBV) várias datas “Ley de Transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela”; “Ley Para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria”; “Ley de Creación del Fondo Único Social”; “Ley orgánica de hidrocarburos”; “Ley de Tierras y Desarrollo Agrario”; “Ley Especial de Asociaciones Cooperativas”; “Ley de Reforma Parcial de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas”; “Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social”; “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública”; “Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones”; “Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley en las materias que se delegan” em *Leyes de Venezuela* (Caracas). Em <<http://comunidad.derecho.org/pantin/legis.html>>.
- RBV 1999 *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (Caracas: Imprenta Nacional).
- RBV, Comissão Presidencial de Compras 2002 *Ejecución de la programación de las compras programadas del segundo semestre del 2002 y aplicación del Decreto 1892, Período agosto al 8 de noviembre*. Em <www.snc.gov.ve/archivos/informe_2002.pdf>.
- RBV, Ministério de Planejamento e Desenvolvimento, Coordenação de Economia Social, *Sobre el sistema de economía social*. Disponível em <<http://www.economiasocial.mpd.gov.ve/>>.
- RBV, Ministério de Planejamento e Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.mpd.gov.ve/pdeysn/plan.htm>>.
- RBV, Ministério da Produção e Comércio 2003 *La República Bolivariana de Venezuela ante el ALCA* (Caracas) novembro, Reunião Ministerial de Miami.
- RBV, Ministério da Produção e Comércio, Comissão Presidencial para a ALCA 2003 *Posición de Venezuela ante el Área de Libre Comercio para las Américas* (Caracas) novembro.
- RBV, Ministério da Produção e Comércio, *Declaración de Pozo de Rosas: Principios rectores de la política industrial de la República Bolivariana de Venezuela*, mimeo.

- RBV, Programa Nacional Barrio Adentro. Disponível em
<<http://www.barrioadentro.gov.ve/modules.php?name=News&file=article&sid=16>>
- Sonntag, Heinz 2003 “Giordani, el ignorante” em *El Universal* (Caracas) 21 de junho.
- Vera, Leonardo 2001 “¡El balance es neoliberal!” em *Venezuela Analítica*, 23 de julho.
Em <<http://www.analitica.com/va/economia/opinion/1338346.asp>>.
- Vila Planes, Enrique 2003 “La economía social del proyecto bolivariano” em *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas) Vol. 9, No. 3, setembro-dezembro.
- Wilpert, Gregory 2003 “Mission Impossible? Venezuela’s Mission to fight Poverty” (Caracas) mimeo.



Se terminó de imprimir en el mes de julio de 2005
en los talleres de Cromosete Gráfica e Editora Ltda.
Rua Uhland, 307 - Vila Ema
03283-000 - São Paulo - SP, Brasil
Primera impresión, 1.500 ejemplares

Impreso no Brasil