

Venezuela: limites para uma nova política econômica¹

*Wilson Cano*²

Resumo

O texto resume as oscilações e dificuldades macroeconômicas de uma economia em que o petróleo representa 75% das exportações e da receita fiscal (e cerca de 28% do PIB). Apresenta sumariamente a trajetória da economia da Venezuela, em 2 etapas: 1) 1970/88, que é o fim do desenvolvimentismo e os primeiros ensaios de políticas neoliberais; 2) 1989-2000, período em que vigorou plenamente a política neoliberal. Na seção 3 são analisados os ajustes macroeconômicos do último período, bem como as reformas neoliberais implantadas. Na seção 4 é relatada a armadilha em que caiu o novo governo Chavez empossado em fevereiro de 1999, sendo obrigado a acatar o acordo com o FMI; o cumprimento de suas promessas de profundas reformas constitucionais e a explosão dos conflitos de interesses que essas reformas (principalmente a agrária e a petroleira) geraram na sociedade do país, indagando ainda sobre as possibilidades de alterar os rumos da política econômica. O texto é datado de fins de setembro de 2002, quando os conflitos de rua ainda não atingiam a gravidade que se verificaria após outubro de 2002.

Palavras-chave: Venezuela – Política e governo; Petróleo – Economia; Neoliberalismo; Crise econômica.

Abstract

The text summarises the macroeconomics oscillations and difficulties of an economy where petroleum represents 75% of total exports and of total tax revenue and about 28% of the GDP. It briefly presents Venezuela's economy in 2 periods: 1st – 1970/88, the end of the development period and the beginning of neoliberal policies; 2nd – when neoliberal policies were letting off steam. The 3rd section of the article focuses on the macroeconomic adjustments carried out in the second period and the implemented neoliberal reforms. Section 4 retreats the trap in which freshly empowered Hugo Chavez (Feb' 1999) has fallen, when he had no choice other than accepting the agreement with the IMF; the implementation of important constitutional reforms promised during his campaign and the explosion of conflicts which came along with them. It also questions if there's still possibilities of changing direction of such economic policies. The text was ended in September' 2002, just before the rising demonstrations and riots that took over Venezuela after October' 2002.

Key words: Venezuela; Petroleum economy; Anti-neoliberal reforms; Neoliberalism and crisis.

JEL O11, O54.

Em trabalhos recentes tenho insistido na impossibilidade de que os países subdesenvolvidos que adotaram o modelo macroeconômico neoliberal possam ter

(1) Versão revista e atualizada de texto apresentado no Seminário sobre a Venezuela (17 maio 2001), promovido pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores. Agradeço ao IPRI pela autorização desta publicação.

(2) Professor Titular do Instituto de Economia da Unicamp. Campinas (set. 2002).

altas taxas médias de crescimento, de forma persistente.³ Embora não tenha a pretensão de apresentar conclusões “definitivas” sobre os rumos econômicos vindouros da América Latina, necessitamos tomar consciência sobre a dinâmica do modelo neoliberal (nos países subdesenvolvidos). Para tanto, tento aqui, de forma muito resumida, remarcar algumas das questões mais importantes que afetam o conjunto dos países latino-americanos.⁴

A abertura comercial indiscriminada e a valorização cambial inerente ao modelo fazem com que, quanto mais crescamos, maiores sejam nossos gastos com importações de bens e serviços, que tendem a atingir um ponto de saturação no déficit externo. As fortes entradas de investimento direto (principalmente para privatizações e compras de empresas nacionais privadas), de aplicações nos mercados de valores e de financiamento compensatório, por sua vez, ampliaram os fluxos de remessa de juros e de lucros, aumentando nosso endividamento e as conseqüentes amortizações. Com isso, aumentamos o déficit em transações correntes, fazendo com que crescessem ainda mais a dívida e o passivo total externos.

Criado esse novo desequilíbrio externo estrutural, ele pode ser potenciado, a qualquer momento, por efeitos externos (crise em um determinado país, crise de liquidez, alteração das taxas de juros internacionais, e outros) decorrentes da economia internacional, ampliando os efeitos de uma crise cambial interna. Para debelá-la, faz-se uma recessão, contendo a demanda por bens e serviços externos e restaurando um certo “equilíbrio” cambial. Contudo, a subsequente retomada do crescimento traz a recorrência do aumento das importações, repondo o aumento do déficit de transações correntes, inviabilizando, a médio prazo, a continuidade da expansão. Contudo, os economistas *oficiais* teimam em não ver essa conseqüência.⁵ Esse aumento de importações, tanto de bens de consumo como de insumos, está *desestruturando nossos parques produtivos* (agrícolas e industriais), comprometendo seriamente a geração de valor agregado e principalmente de empregos. A gravidade maior disso é que, diante de uma inexorável crise cambial que imponha forte redução de importações, a *reversibilidade dessa desestruturação* é problemática, pela dificuldade em *re-substituir* essas importações.

Assim, a sustentabilidade do modelo é impossível, dado que seu principal determinante é o fluxo de capital externo, que, para isso, teria que ser *permanente*

(3) Refiro-me, principalmente, ao capítulo 1 de Cano (2000a), que diz respeito à pesquisa que realizei nos sete principais países capitalistas da América Latina e em Cuba. Ver também Cano (1995).

(4) Para estas notas iniciais sobre a América Latina e parte dos tópicos 1 a 3 usei largamente os capítulos 1 e 8 de meu recente livro (Cano, 2000a), revistos, ampliados e atualizados. Agradeço ao Embaixador Samuel P. Guimarães, Diretor do IPRI-MRE, o acesso a material recente para complementar esta pesquisa.

(5) Ver por exemplo, as críticas e advertências de Ffrench-Davis (1997) e Tavares & Fiori (1993) sobre México, Chile e Argentina, feitas em 1992. Mesmo após as crises de 1994/95, 1997, 1998, 1999 e 2000, economistas oficiais de vários países da região sempre voltam a prever taxas de crescimento acima de 4%, melhoria dos déficits fiscais e de transações correntes, mas a realidade tem sido mais dura do que suas *idéias*.

e *crescente*. Contudo, ainda que isso fosse possível, é preciso entender que esse aumento do passivo externo implica também ampliar o endividamento público interno e os custos financeiros das dívidas (externa e interna) no orçamento público, tornando-o cada vez mais rígido e deteriorando os gastos públicos sociais. As lições da década de 1920 e as recentes crises de 1994/95 (do México), 1997 (da Ásia), 1998 (russa), 1999 (do Brasil) e de 2000/2002 (da Argentina, do Brasil e da Turquia) desnudaram essa possibilidade.

As taxas anuais do PIB dos principais países, entre 1989 e 2001 e as estimativas já disponíveis sobre o primeiro semestre de 2002, confirmam a debilidade e a *descontinuidade do crescimento*. Na **Argentina** elas foram altas em 1991/94 e 1996/97, modesta em 1998 e negativas em 1995 e 1998/2002; no **Brasil**, alta em 1994, modestas em quatro anos e baixas ou negativas em oito; no **México** foram altas em 1990 e 1996/98), modestas em cinco anos e, em outros quatro, baixas ou com violenta recessão; no **Peru** e na **Venezuela**, altas em quatro anos, médias em dois e, nos outros oito, negativas ou baixas; na **Colômbia**, altas em 1993/95, modestas em cinco anos e baixas em cinco. O Chile teve melhor desempenho: nove anos com taxas acima de 5% e quatro com baixas.

Há que ressaltar que a entrada de *investimentos diretos*, que cresceu nos últimos anos, se deve muito mais às verdadeiras “oportunidades da China” criadas pelas privatizações, concessões de serviços públicos e compras de ativos privados nacionais, e muito pouco para adicionar nova capacidade produtiva. Suas principais alocações têm sido no setor serviços, que não geram divisas mas que geram remessas crescentes de lucros e de juros derivados desses investimentos. Por outro lado, essa “maré” oportunista parece estar quase esgotada na maioria de nossos países.

Devemos enfatizar também que o problema da *dívida externa* de forma alguma está “solucionado” para nossos países, mesmo considerando-se suas recentes renegociações e as enormes entradas de capital: ela passou (em US\$ bilhões) de 180 em 1979 a 440 em 1989 e é estimada em 750 para 2002, e a maior parte do aumento se deu no setor privado. Por último, como o novo modelo é altamente sensível às flutuações internacionais, seu futuro estará condicionado pela evolução da conjuntura internacional, e qualquer reversão desta encontrará nossos Estados Nacionais desparelhados para oferecer uma resposta positiva mais imediata. O desmonte a que foi submetido o Estado reduziu-lhe o poder de *intervenção na economia*, paradoxalmente, quando ela se faz mais necessária, ainda mais se considerarmos sua atual debilidade fiscal, que conduziu o investimento público a níveis irrisórios.

Também a Venezuela, por ter adotado esse modelo, está em semelhante situação. Contudo, padece de outro sério problema estrutural que decorre de ter ela uma das maiores economias petrolíferas do mundo, e isso lhe dá um significado econômico específico, além do decorrente de sua abertura neoliberal. Refiro-me,

brevemente, ao *paradoxo fiscal e cambial* que se manifesta em economias como esta, que têm o petróleo exportador como atividade predominante e dele extraem alta carga fiscal. Aqui, a renda de todo o setor petrolífero perfaz cerca de 28% do PIB total; a refinação representa cerca de 25% do produto da indústria de transformação; suas exportações representavam mais de 90% do total exportado nos anos 1970, pouco mais de 80% na década seguinte e de 70% a 75% na média 1990/99; sua contribuição para a receita fiscal total do governo central situou-se em torno de 80% até fins da década de 1980, e entre 60% e 70% na de 1990.⁶ Por outro lado, embora diretamente perfaça “apenas” 28% do PIB, seu enorme peso no setor externo e na receita fiscal condiciona fração muito maior do que essa na vida nacional, dado o elevado coeficiente de abertura do setor não petrolífero e do impacto do gasto público.⁷

O auge exportador, ao trazer excesso de divisas ao país, gera um acréscimo correspondente na receita fiscal, que vai induzir um proporcional aumento do gasto público, expandindo a demanda efetiva, com acréscimo de importações. Contudo, se o excesso de divisas não puder ser utilizado (ou “esterilizado”), isso desencadeará uma valorização cambial que comprimirá a receita fiscal num momento seguinte. Porém, como o gasto fiscal cresceu de patamar, e parte dele não é comprimível, o desequilíbrio fiscal poderá gerar pressões inflacionárias, deteriorando também a taxa cambial, reclamando novas desvalorizações, aumentando a inflação e abrindo campo para novas políticas recessivas.

Esse processo, dependendo da intensidade da valorização (ou desvalorização) cambial, também pode gerar graves distorções na estrutura de preços relativos, baixando (ou aumentando) os dos *transáveis* e aumentando (ou baixando) os dos *não transáveis*, causando outras repercussões problemáticas (*deformação* estrutural do crescimento do PIB, alocação setorial indesejada de investimentos, desestímulo às outras exportações, pressão sobre o salário real, etc.). Assim, a coordenação macroeconômica de uma economia desse tipo é das mais problemáticas, para tentar atenuar os extremos cambiais (valorização e desvalorização acentuadas), a inflação, a política de investimentos privados, e, notadamente, evitar aquele paradoxo fiscal. E deve-se ter sempre presente que as modificações fortes e abruptas na estrutura dos preços relativos sempre podem distorcer a própria análise econômica.⁸

(6) Cf. Cepal (vários documentos), Espinaza (1994 e 1997) e Garcia O. et al. (1997: 3).

(7) Seu peso externo também é expressivo, dado que a PDVSA, após a nacionalização do petróleo, utilizou parte de seus excedentes para internacionalizar suas atividades, com grande sucesso. Sua filial Citgo nos Estados Unidos detém 10% do mercado de derivados com 15 mil postos de serviço, cinco refinarias próprias e uma associada e participação em oleodutos. Também está presente na Europa, associada com sete refinarias instaladas na Alemanha, Bélgica, Reino Unido e Suécia.

(8) Esta análise para o caso venezuelano pode ser vista em Barboza & Villalobos (1994), Espinaza (1994 e 1997), Garcia O. et al. (1997) e Riutort & Zambrano S. (1997).

1 Fim do desenvolvimentismo e ensaios neoliberais (1970/88)

A Venezuela tem se defrontado, nos últimos 25 anos, com essa “volatilidade” fiscal, com a inflação e com as alterações dos preços relativos. A não-desvalorização nominal do câmbio, na década de 1970, não foi fruto de uma decisão política e sim da maior inflação norte-americana em relação à do país, notadamente entre 1973 e 1978. Com isso, a economia teve dois efeitos contidos: a inflação mantida em níveis baixos (4% anuais no primeiro quinquênio e 9% no segundo) e a receita fiscal (real) petrolífera aumentada, impulsionando a carga fiscal total de 22% do PIB em 1970/73 para 38% em 1974/75, permanecendo em 26,5% na média de 1978/79. Isso não só permitiu a expansão do gasto público (crescendo o investimento público à média anual de 22% na década) como também, via expansão do financiamento público, fez o investimento privado crescer à taxa anual de 15%. O PIB cresceu à taxa média anual de 4,5% em 1970/80 (6,1% em 1971/77), desacelerando fortemente em 1977/79 (média de 2%).

Mas a bonança petrolífera não suportou essa aceleração. Tendo consciência de que as reservas de petróleo poderiam terminar, o Estado lançou ambicioso programa de investimentos (*Plan de Desarrollo Nacional*, 1973/74) para criar alternativa futura, centrada em infra-estrutura e indústrias básicas (siderurgia, alumínio, carvão, eletricidade, petroquímica, cimento e outras). Algumas das metas foram atingidas parcialmente (aço, laminação, alumínio, fertilizantes, cimento) e outras postergadas, tanto porque as fontes de financiamento se mostraram insuficientes quanto porque o balanço de transações correntes se tornou deficitário a partir de 1976, impelindo ao endividamento externo crescente, que em bilhões de dólares salta de 6 para 23 entre 1975 e 1979.⁹

Entretanto, há confirmação oficial de que parte substancial do novo endividamento privado foi ilegal e nem mesmo teria entrado no país. As estimativas do próprio BIRD em 1985 apontavam para uma cifra de US\$ 35 bilhões depositados por cerca de 500 venezuelanos (empresas e indivíduos) em bancos norte-americanos.¹⁰ Esse problema gera também movimentações visíveis e ocultas de rendimentos dessas aplicações, as quais, somadas ao movimento decorrente do narcotráfico (embora bem menor do que no caso da Colômbia) e do contrabando, criam sérios problemas para a correta interpretação das contas externas do país.

(9) Cf. Cepal. *Estudio Económico* (vários anos), Barboza & Villalobos (1994) e Espinaza (1997).

(10) Esta informação está contida em Ojeda (1997). Essa cifra e mais a estimativa de outros US\$ 5 bilhões em bancos fora dos Estados Unidos totalizam US\$ 40 bilhões, valor superior ao da própria dívida externa total (US\$ 31 bilhões em 1985) da Venezuela. Os US\$ 40 bilhões, atualizados a preços de 2002, alcançariam a cifra de US\$ 58 bilhões. Contudo, alguns dos entrevistados pelo autor afirmaram que, além daquela soma conhecida, outros US\$ 50 bilhões teriam sido desviados do país, totalizando portanto pouco mais de US\$ 100 bilhões.

Há que acrescentar que em 1969 o Grupo Andino assinara o acordo da indústria automotriz, o que duplicaria a produção local, pressionando também a balança comercial, com maiores importações de bens de produção para o setor. O saldo exportador do setor industrial, que em 1970 fora, em bilhões de dólares, de 0,8, passava em 1980 a um déficit de 4,8, com o coeficiente de exportações industriais subindo de 20% para 32% e o de importações de 35% para 57%. Contudo, foram as importações de bens de consumo as que mais cresceram, passando de 15,7% da pauta em 1970 para 18,7% em 1980.

Com a evolução do Irã, o petróleo atingiu US\$ 38/barril em 1981, cerca de US\$ 33 em 1984 (guerra Irã-Iraque) e cai muito, a partir daí, oscilando entre US\$ 12 em 1986/88 e US\$ 16 em 1989. No período 1979/84, do novo governo (Campins), a desaceleração do PIB se acentua e se estende até 1985, e, ainda assim, ele tenta, timidamente, fazer um ensaio neoliberal, sem sucesso, dadas as resistências de empresários, trabalhadores e de seu próprio partido político. Com aquela alta dos preços, as exportações (em US\$ bilhões) passaram nove em 1978 para 20 em 1980/81, e em torno de 15 em 1982/85, valorizando o câmbio e elevando fortemente a receita fiscal, com o que o governo abandona seu neoliberalismo e acelera o gasto público, evitando a depressão. A recessão só permitiu pequeno aumento de 10% nas importações, entre 1979 e 1982, contraindo-as a partir daí. A valorização exigiu esterilização de divisas, aumentando para isso a dívida pública, e a política de alta dos juros dos Estados Unidos ampliou a dívida externa.

A valorização cambial e a política recessiva contiveram a inflação, mas provocaram grande fuga de capital, piorando o balanço de pagamentos. Contudo, a crise da dívida externa dificultou o corte maior do elevado gasto público, aumentando o déficit fiscal, com o que o governo fez um ajuste ortodoxo entre 1982 e 1984.¹¹ O “sucesso” em conter a inflação resultou em queda de 12% no PIB, entre 1979 e 1985, triplicando a massa de desempregados e reduzindo o salário real em torno de 25%.¹²

Com a vitória de Lusinchi (1984/89), a oposição tentou alterar a política econômica: constituiu a Comissão para a Reforma do Estado (COPRE), negociou vários “pactos sociais” com trabalhadores e empresários, subsidiou o pagamento da dívida externa privada, negociou a dívida externa e tentou implantar a abertura comercial. Mas o agravamento da crise aprofundou ainda mais o ajuste ortodoxo. A proposta da COPRE, no plano político tentava quebrar as fechadas instâncias partidárias, dar maior transparência à política partidária, criar novos mecanismos democráticos, fortalecer o Poder Legislativo e descentralizar o poder do voto local, o que, se de um lado legitimava mais a democracia, de outro facultava o

(11) Sobre esse ajuste ver: Barboza & Villalobos (1994), Garcia O. et al. (1997), Gómez C. (1988), Espinaza (1994 e 1997).

(12) Ver dados em Cepal (*Estudio...* 1985) e Barboza & Villalobos (1994).

fortalecimento dos poderes locais conservadores.¹³ No plano econômico, tentava antecipar a implantação de reformas, em grande medida de corte neoliberal.¹⁴

As altas desvalorizações cambiais de 1986 e 1987 e o pequeno aumento da produção petrolífera contiveram o efeito da baixa de seus preços, mantendo ainda alta a renda fiscal petrolífera e o gasto público, permitindo ao governo reativar o investimento público. Isso – mais as reposições parciais de salários – reativou o consumo, com o que o PIB apresentou os três únicos anos em que cresceu, nessa década. As desvalorizações do câmbio (e a do dólar, a partir de 1986), estimularam a exportação dos demais produtos (notadamente para o Grupo Andino), aumentando sua participação de 5% para 20% do total exportado e ajudando a evitar a depressão.

A reativação da demanda elevou as importações em 50%, gerando novos déficits comerciais. A persistência da inflação (mesmo baixa) e da taxa de câmbio valorizou de novo o câmbio entre 1987 e 1989. Isso e a redução da taxa de juros reais estimularam a saída e a fuga de capitais agravando as contas externas. A economia mostrava, mais uma vez, a impossibilidade de manter crescimento e estabilidade, diante das perversas condições do mercado internacional de seu principal produto.¹⁵

Vejamos um resumido balanço dos principais indicadores no período.

Entre 1980 e 1990 o PIB caiu 6,8% e, com isso, a renda média por habitante, que em 1980 ainda era a quarta maior da América Latina (32% acima da média) caía para a sétima posição em 1990, ficando apenas 4% acima da média regional.

A *agropecuária* cresceu à fraca média anual de 2%, em face da crise interna e da corrosão salarial. As sucessivas desvalorizações cambiais estimularam suas exportações, que triplicaram na década, embora seu valor absoluto continuasse pequeno. Com a crise do mercado interno, as importações não poderiam crescer como na década anterior: em 1989 elas foram 45% menores do que as de 1980, diminuindo o déficit comercial setorial que naqueles anos foi, respectivamente, em US\$ bilhões, de 1 e 1,7.¹⁶ Mas isso resultou na piora na disponibilidade nutricional do período, regredindo seu nível ao do início da década de 1970.

A *mineração* teve queda acumulada de 7,9% na década, em face da contração nos preços do petróleo, mas a média dos demais produtos minerais

(13) Sobre essa proposta de reforma ver: Gómez C. (1988) e López (1992).

(14) Esta faculdade decorria da suspensão, por motivos de “força maior”, da vigência do artigo 96 da Constituição, que impedia o Executivo de, independentemente do Legislativo, controlar preços, administrar a dívida externa, a política cambial, etc. Ela era usada desde 1940 e foi restituída ao Legislativo em 1991. Cf. Blanco (1995).

(15) Sobre a relação entre as variações cambiais e a inflação na Venezuela, para o período recente, ver Zambrano S. (1994).

(16) Cf. FAO (1996) e CNA (1996).

cresceu quase 40%, estimulada por suas exportações. A *indústria da construção* foi severamente afetada pela queda do investimento e do financiamento habitacional: a produção acumulou queda total, na década, de 54,4%. O *setor serviços* cresceu pouco (15,7% acumulados na década), afetado pelos cortes no gasto público e no comércio exterior.

A *indústria de transformação* cresceu 20,7% entre 1980 e 1990, em grande medida, graças ao aumento de suas exportações. Só os bens intermediários aumentaram sua participação (47,4% para 57%) na estrutura produtiva, tanto pelo aumento das exportações de insumos básicos quanto (ao final da década) pela alta dos preços do petróleo. Esse movimento explica também as mudanças nos coeficientes setoriais de importações (56,7% para 30,7%) e de exportações (32,1% para 41,1%), e no sinal da balança comercial setorial (em US\$ bilhões), de -4,9 em 1980 para 2,1 em 1990.

Os *indicadores sociais* confirmam as profundas marcas sociais da crise: entre 1980 e 1990 o desemprego aberto sobe de 6% para 11% e a informalização de 35,4% para 41,8%; o salário médio real em 1990 equivalia a 49,8% do de 1978.¹⁷ Com isso, os níveis de pobreza e indigência da população entre 1981 e 1990 atingiram cifras inusitadas: a porcentagem dos domicílios cujas famílias se encontravam abaixo da linha de pobreza sobe de 22 para 34 e a dos abaixo da de indigência, de 7 para 12. Os 20% mais pobres da população urbana que em 1981 recebiam 6,9% da renda total passaram a receber 5,7% em 1990 e os 20% mais ricos sobem sua fração de 37,8% para 44,6%.¹⁸

O gasto público em níveis ainda altos talvez explique a pequena melhoria observada em alguns indicadores sociais (esperança de vida, mortalidade infantil e escolaridade). Contudo, uma crise como essa traz, inexoravelmente, grande aumento da violência: a taxa de *delitos por mil habitantes/ano*, passa, de pouco mais de sete mil ao final da década de 1970, para quase nove mil em 1980 e quase 12 mil em 1990.

2 Ajustes e reformas neoliberais nos anos 1990

Eles se iniciam em fevereiro de 1989 com a posse de Pérez (2º mandato, fevereiro de 1989/94), com desemprego e inflação crescentes e salários reais cadentes. Graças à *Guerra do Golfo*, no Oriente, os preços do petróleo subiram entre 1989 e meados de 1991, estimulando a economia e saindo da depressão. Mas o fôlego foi curto, dados a forte queda dos preços do petróleo, o aumento da inflação e a queda ainda maior dos salários. A recessão volta mais forte em 1993/97. Nesse clima de tensões ocorrem duas tentativas de golpe militar

(17) Cf. Barboza & Villalobos (1994) e Vivancos C. (1994).

(18) Cf. Espanha (1992), dados do texto e gráfico às páginas 24 e 25 e Cepal (1997a, 1997b).

(fevereiro e novembro de 1992) e a deposição de Pérez (maio/1993), acusado pelo Senado por corrupção.¹⁹

Embora tenha criticado a política econômica de “Pérez e do FMI” em sua campanha eleitoral, Caldera (2º mandato – fevereiro de 1995/99) apresentou, em 1995, seu programa “Agenda Venezuela” (implantado a partir de abril de 1996), com grande apoio de projetos e recursos do BIRD, BID e do FMI, com “novas” propostas de reformas. Contudo, a recessão prolongada e a inflação retardaram o processo de encaminhamento das reformas.

Vejamos seus principais itens implantados e em andamento.

A **Reforma do Estado** contemplou amplas áreas e temas: Judiciário, política, administrativa e econômica. Pouco andou a do Judiciário, exigida pelo BIRD, “entre outras razões, para assegurar ao investidor estrangeiro um marco jurídico estável e previsível”. A eleitoral e dos partidos políticos deu alguns passos: criação dos cargos de prefeito, eleição direta para governadores e prefeitos, terminando com o voto exclusivamente no partido. Outras permaneceram na forma de projeto de lei no Congresso, recolocando proposições da COPRE e novas. Contudo, a resistência dos grandes partidos à ruptura do “caciquismo” interno parecia ser insuperável.²⁰

A **administrativa** (também com projetos do BIRD e do BID) pouco andou, salvo alguns avanços quanto à *descentralização*. A reforma do FIDES (Fundo Intergovernamental para a Descentralização), em 1997, não resolveu a falta de recursos à maior ação de governos locais. Além de descentralizar alguns serviços de educação e saúde, transferiu para os governos estaduais empresas de água e de eletricidade e privatizou (via concessão) estradas de rodagem e vários portos.²¹

A de **privatização**, mais ativa entre 1989 e 1991, apresentou em 1992/95 escassa realização. A partir de abril de 1996 foi retomada em outras bases institucionais: preservando direitos dos trabalhadores e garantindo-lhes a oferta de ações no mínimo de 10%; setores de atividades básicas ou estratégicas dependem de autorização do Congresso Nacional; os recursos obtidos são destinados ao abatimento da dívida externa, ou, com aprovação do Congresso, podem ser alocados em outro gasto público.²² No período 1989/99, as privatizações e concessões somaram o total de US\$ 6,2 bilhões (cerca de 6% do PIB de 1999),

(19) A tentativa de golpe em 1992 foi liderada pelo então Cel. Chávez, que viria a ser eleito presidente no final de 1998.

(20) Cf. Datanalisis (1997: 54). O texto entre aspas é tradução do autor.

(21) Sobre essas reformas ver: Blanco (1995), Datanalisis (1996, 1997) e Coba R. (1997).

(22) Há uma nova lei de privatizações, de 1996, e estas são realizadas por vários órgãos: as do setor petróleo, pela própria estatal PDVSA; as financeiras e de seguros, pelo Fundo de Garantia de Depósitos; as pertencentes a governos estaduais, por eles mesmos; as vinculadas ao FIV (*Fondo de Inversiones de Venezuela*), por esta instituição, abarcando principalmente os setores de indústria pesada. Cf. FIV (1997).

grande parte dele amortizando dívida pública externa.²³ Quanto ao *petróleo*, o governo utiliza a própria lei que estatizou esse recurso, criando novas formas de cooperação e associação com o capital privado (que tem sido majoritariamente externo), **sob controle estatal e por prazo determinado**.²⁴ Entre 1992 e 1997 foram efetuados: *convênios operativos*, em poços antigos e ociosos, com venda compulsória do petróleo extraído à estatal PDVSA, que reembolsará os investimentos privados ao final do convênio; *associações*, sob aprovação pelo Congresso, para tratamento de óleo pesado, e *operações de risco*, também sob aprovação do Congresso, com divisão igualitária de lucros.

As **Reformas Comerciais** foram mais rápidas, e em 1990 o país ingressava no GATT. Em 1989, as tarifas *específicas* passam para *ad valorem*, e em 1990 limitadas a cinco alíquotas. Seus níveis máximos e médios sofreram fortes reduções anuais, passando, respectivamente, de 135% e 37% em 1988, a 50% e 17% em 1990 e a 20% e 10% em 1992. As barreiras não tarifárias, que atingiam 38% das posições tarifárias em 1988 caem a 2% em 1991, também eliminada a proibição de importação de mais de cem bens “de luxo”. O setor automotivo sofreu alterações, tendo tarifas mais altas para veículos mais caros e sem similar nacional.

A Venezuela praticou ativa política externa, concluindo, entre 1992 e 1994, acordos de livre comércio com Chile, México (exclusive agropecuária, nas reduções tarifárias), Caricon, procurando ainda acelerar a integração do Grupo Andino. Seu acordo mais promissor foi com a Colômbia, com quem passou a ter comércio mais ativo e de alto superávit, principalmente em exportações não tradicionais. Em julho de 1996 foi criado o Banco do Comércio Exterior, para fomentar as exportações não petroleiras.

A partir de julho de 1990 se inicia a Reforma Comercial para a Agropecuária, reduzindo e simplificando tarifas e antigas proibições de importação substituídas por controle sanitário e eliminação de proibição de exportações (salvo em casos específicos). Aplicam-se alguns instrumentos especiais de proteção ao setor, como tarifas médias mais altas, maior uso de controles sanitários e a adoção de correções nos preços de importação (para compensar *dumping* ou flutuações comuns), via câmbio, tarifa, sobretaxas.²⁵

A **Reforma Cambial** unificou os mercados em 1989, com flutuação controlada pelo Banco Central e em abril de 1996 seriam atenuados os controles, e

(23) Sobre as privatizações ver ainda: Cepal. *Estudio Económico* (vários anos), Espinaza (1994) e Datanalisis (1996, 1997). Em Cepal, *Estudio...*(1996, 1997) há um resumo das privatizações realizadas em 1990/97.

(24) Também nos demais setores predomina o capital estrangeiro, com pouco mais de 70% do total.

(25) Sobre a Reforma Comercial para a Agropecuária ver Clemente R. (1994), que analisa as transformações sofridas pelo comércio exterior venezuelano entre 1989 e 1992. Conforme informa esse autor, esse sistema de estabilização e proteção à agropecuária já era usado pelo Chile desde 1977 e pelos países do Grupo Andino desde 1991, e funciona numa base de aceitação internacional negociada.

instituída uma *banda de flutuação* de 7,5%. As exportações totais passaram de (em US\$ bilhões) 10,2 em 1988 a 23,7 em 1996 e 1997, porém a crise do petróleo e a valorização cambial (39% entre 1996 e 1999) reduziram-nas a 17,7 em 1998; as de petróleo passam de 8,3 para cerca de 18,3 em 1997, valor praticamente igual ao do auge petroleiro de 1979/81, caindo para 12,8 em 1998; as não petroleiras, ao contrário, saltam de 3 para 5,6, expansão explicada, em parte, pela crise. Em 1999, com a melhoria dos preços do petróleo ao longo do ano, as exportações totais atingem US\$ 20,9 bilhões (com o petróleo bruto participando com 81%), 88% delas constituídas de bens primários.

Com a desvalorização cambial a partir de 1988 e a recessão, as importações caem (em US\$ bilhões) de 12,1 em 1988 à média de 10 em 1994/96; a valorização cambial em 1997/99 as coloca em 14 em 1999. Com isso, o saldo da balança comercial que em 1996 atinge 13,8 cai para 9,1 em 1999, agudizando ainda mais a crise desse ano. Assim, elas tiveram comportamento não tendencial durante a abertura: se contraem em 40% entre 1988 e 1990, pela violenta recessão e desvalorização cambial; sobem em 1991/93, pela valorização do câmbio e pelo alto crescimento do PIB; voltam a cair em 1994/95, de novo pela desvalorização e pela recessão, subindo novamente em 1997/99, principalmente pela alta valorização cambial.

Contudo, se comparadas as importações de 1995 com as de 1988, as de veículos de passageiros aumentam 42%, as de bens de consumo (total) crescem 73%, as de bens intermediários caem 3% e as de bens de capital caem 30%, mostrando os resultados esperados da política neoliberal.²⁶ Assim, o resultado do comércio de bens, após a abertura, e ao contrário do que ocorreu com os outros países, aumentou consideravelmente o superávit da balança comercial (salvo em 1992, quando é modesto). Daí que os maus resultados do saldo de transações correntes entre 1991 e 1995 devem ser buscados no balanço de serviços, em transportes, viagens de turismo, e, principalmente, em juros da dívida e remessa de lucros, que mais que duplica. Na média de 1995 a 1999, as de bens intermediários ficaram ligeiramente abaixo dos níveis de 1988, as de bens de capital um pouco acima, e as de bens de consumo duplicaram.

A **desregulamentação ao capital estrangeiro**, iniciada em 1990, é ampliada em 1992 no âmbito do Grupo Andino: elimina limites para reinvestimento, remessa de lucros ou de venda de participações e permite acesso ao crédito interno. Em 1993 regulamenta a participação no setor financeiro, em 1994 no de seguros e em 1995 no petroleiro. Mais tarde contemplou outros setores, selecionados, via conversão de dívida pública externa. Conforme as leis venezuelanas, seu ingresso deve obedecer a certas restrições ou condições especiais, em petróleo, finanças, seguros, marinha mercante, ferro e transporte aéreo. Sua participação em TV, rádio, periódicos em espanhol e alguns serviços

(26) Cf. Cepal (1998).

profissionais regulados por lei só é permitida em caráter especial, com o máximo de 20% do capital.²⁷

A despeito das taxas de juros reais altas, os investimentos diretos foram magros, e só tiveram expressão em 1991 (US\$ 1,7 bilhão), para a compra da estatal de telecomunicações e em 1996 para outras privatizações e especulações na Bolsa de Valores. Nesse período, em bilhões de dólares, as saídas líquidas de juros e remessas de lucros somaram 9,3 e os investimentos diretos 2,6. Essas entradas melhoraram em 1997 e 1998, quando somaram 8,8 graças às concessões petrolíferas (2,2), privatizações (menos de 1), investimentos de risco nas concessões de petróleo, e na Bolsa. Com a crise e a posse de Chávez em 1999, essas entradas somaram apenas 2,6, abaixo das saídas (3,4).

As contas externas (em US\$ bilhões) só melhoraram a partir de 1995, com amortizações líquidas de US\$ 8 bilhões na dívida externa (principalmente a pública) e forte recomposição de reservas: a dívida externa passa de 34 em 1988 para 41 em 1994 e 31 em 1998 e 1999. Mas a reversão do saldo de transações correntes, que passa de 8,9 em 1996 para -3,2 em 1998, obrigou ao consumo de reservas num total de 5, para conter o movimento adverso da balança de capital, pelos efeitos perversos da crise *russa*. Em 1999, com a crise e a melhoria dos preços do petróleo esse saldo atingiu 3,7.

A **Reforma Financeira** se inicia em 1989, liberalizando (de fato, e não de jure) as taxas de juros, diminuindo os encaixes e tentando eliminar o crédito dirigido (salvo, mais tarde, para a agropecuária). Em 1992, através de lei do Congresso, o Banco Central obtém sua “independência”, é proibido de financiar o governo, de promoção do desenvolvimento, sendo diminuída a participação do Executivo em sua direção.

Em 1993 novas reformas aumentam a autonomia da Superintendência dos Bancos e Instituições Financeiras e regulamentam o ingresso de capitais estrangeiros no setor financeiro e no de seguros, e são criados novos mecanismos de correção monetária. Mas essas reformas não foram capazes de evitar a profunda crise bancária entre fins de 1993 e início de 1995, que as retardou. Em 1995 termina o monopólio da compra interna de ouro não financeiro, alargando o mercado para investimentos em sua mineração. Em 1996 são retomadas as reformas, ampliadas para modernizar as instituições e os procedimentos no mercado financeiro e de capitais.²⁸

As **Reformas Tributária e Fiscal**, iniciadas em 1989/90, eliminam subsídios e aumentam preços e tarifas públicas. Em 1991 criam simplificações fiscais e diminuem as alíquotas máximas do imposto de renda de pessoas e empresas, de 45% e 50%, ambas para 30%. A depressão no preço do petróleo induziu a baixa de sua alíquota de 67,7% para 30%. Nova reforma em 1993 criou

(27) Cf. FIV (1997).

(28) Cf. BCN (1996, 1997).

Imposto sobre Ativos das Empresas e o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), com início para 1994, incidindo apenas sobre vendas do atacado. Foi permitida às empresas a correção monetária sobre o ativo fixo, diminuindo com isso o lucro tributável.

Em 1994 o IVA foi substituído pelo IVM – imposto sobre vendas no atacado e sobre consumo suntuário –, criado o Imposto sobre os Débitos Bancários (vigente apenas em 1994 e 1995) e aprofundada a reforma na administração tributária do país e foi criada uma unidade monetária fiscal, as “Unidades Tributárias”, para correção dos débitos fiscais.

Com a alta da inflação e a queda da receita fiscal petroleira em 1995, o imposto de renda passou a 34% e o IVM de 12,5% para 16,5% em 1996. Para atenuar a volatilidade fiscal e as altas variações da capacidade de investir da PDVSA e do gasto fiscal, foi proposta a criação de um Fundo de Estabilização Macroeconômica (FIEM), no qual seriam depositados os recursos excedentes de um período de *boom* para estabilizar um de crise.²⁹ Em que pese essas reformas, na visão de autores críticos, a administração tributária ainda guardava muitas brechas na legislação favorecendo a evasão fiscal, e a justiça era incapaz de cobrar os devedores do fisco.³⁰

As séries mais recentes da Cepal permitem constatar a grande volatilidade fiscal na Venezuela: no auge petroleiro de 1979/81 a carga tributária atingiu 27% do PIB e os saldos ou déficits do governo central eram pequenos; a partir do ajuste dos anos 1980 e com a queda dos preços do petróleo, a carga caiu para 22% ao final dos anos 1980, 18% no início dos 90 e 16% entre 1993 e 1995, melhorando em 1998 (21%) e 1999 (25%). Os déficits subiram a níveis entre 4% e 8% do PIB. Para o setor público total, o déficit que era de 1,5% do PIB entre 1992 e 1997, com a crise de 1998 subiu a 6,6%, a despeito dos drásticos cortes então procedidos.

Com a reforma tributária iniciada em 1995/96 e com o aumento das exportações petroleiras a carga volta a 20% e ocorrem dois pequenos saldos em 1996/97. Mas essas contas ocultam algo mais grave: comparadas as médias de 1974/79 e de 1990/99, a carga fiscal e o gasto público se reduzem violentamente, fazendo com que, em termos reais e por habitante, o investimento público e o gasto social, respectivamente, caiam 60% e 40%.³¹ Nem por isso extinguiu-se a inflação: a média anual de 30 a 40%, verificada em 1987/88 e 1990/93, volta em 1997 (38%), após as altas cifras de 1989 (81%), 1994/95 (71%-57%) e 1996 (103%). Em 1998 a política fiscal e monetária e a valorização cambial contiveram-na em 30%, caindo para 20% em 1999. Com a elevação do preço do petróleo após fevereiro de 1999 e o ajuste recessivo, a carga tributária subiu a 25% e o déficit fiscal caiu para 1,2%.³²

(29) O FIEM foi finalmente aprovado pelo Congresso em 1998.

(30) Essas considerações são de Garcia O. et al. (1997: 11).

(31) Cf. Garcia O. et al. (1997: 7-10).

(32) Cf. Cepal (1997c).

A **Reforma do Mercado de Trabalho** foi a última (junho/1997), dado o longo período de crise, inflação, corrosão dos salários reais (e das pensões) e alto desemprego.³³ Talvez a mais importante foi a *incorporação salarial de benefícios*, como vários subsídios e auxílios (não incidentais), como alimentação e transporte. Agora esses benefícios (*salários indiretos*) podem atingir, no máximo, 20% do valor do salário, reduzindo as possibilidades de diminuir a contribuição previdenciária.

Foi constituído *pecúlio por tempo de serviço*, com depósitos mensais (contabilizados na empresa ou em fundos, a serem criados), com rendimentos de juros sob controle do Banco Central e pagáveis anualmente. A lei estabelece várias condições para as retiradas do fundo, que é financiado por contribuições do empregador, na base de cinco dias por mês de salário, a partir dos primeiros três meses no emprego. Após um ano de trabalho, há contribuição adicional de dois dias/ano trabalhado, até o limite de 30 dias de salário.

Indenizações e aviso prévio:

a) finda a relação contratual (qualquer causa), trabalhador tem direito a receber aviso prévio e a diferença entre seu pecúlio e um pagamento por *antiguidade*: 15 a 30 dias de salário, para emprego até 12 meses incompletos: 45 a 90 dias para mais de um ano de serviço;

b) sem justa causa, além do pagamento acima, terá direito a:

– indenização adicional de 10 dias de salários (até seis meses de trabalho) a 30 dias por ano de trabalho, com teto em 150 dias; e
– outra, como aviso prévio, de 15 a 30 dias de salário para um a 12 meses incompletos de serviço ou de 45 a 90 dias para empregos superiores a um ano.

A questão fundamental da reforma é a de fixar tetos de 90 e 150 dias de salário para indenização, *achatando* assim seu montante, reduzindo custos para a empresa (e reduzindo o ganho do trabalhador), estimulando a permanência do trabalhador por longo período e desestimulando a dispensa sem justa causa. Contratos por tempo determinado: prazo máximo de um ano com uma renovação; se houver duas ou mais, direitos e obrigações passam a ser os dos contratos por tempo indeterminado. Operários estão desobrigados de prestar serviços contratuais por mais de 1 ano; trabalhadores mais qualificados e de administração, por mais de três anos. Também o *salário-base* para os cálculos tem teto equivalente a 10 salários mínimos.

A recente **Reforma da Seguridade Social** abrange todos os trabalhadores (públicos e privados) e trouxe as seguintes alterações principais:

a) além do sistema atual de repartição, com contribuições do empregado e do empregador, haverá um Fundo de Solidariedade para suprir os benefícios, que eventualmente contará com recursos orçamentários complementares e que também garantirá uma pensão mínima;

(33) As principais informações sobre este foram obtidas em: Bottome (1997), Lora & Pagés (1997) e Márquez & Acedo (1994).

b) serão criados Fundos de Capitalização Individual, complementares, como empresa pública, privada ou mista, financiados com contribuições dos trabalhadores. Foram instituídos outros subsistemas de seguridade (além do previdenciário), para a saúde, desemprego, formação profissional, habitação e lazer. A lei estabelece os princípios de *universalidade* (filiação obrigatória de toda a população) e de *integralidade dos sistemas*.³⁴

O *seguro-desemprego* (criado em 1989) teve poucas modificações: as contribuições são de 0,5% (trabalhador) e 1,7% (empregador) sobre o salário; requisitos de emprego anterior mínimo de 12 meses e comprovação de imediata disponibilidade para trabalhar; tempo de benefício 13 a 26 semanas; valor do benefício até 60% do último salário, com teto máximo de cerca de um salário mínimo. Para esse benefício e o de *formação profissional*, a lei prevê contas individuais capitalizadas e um outro Fundo de Solidariedade, para cobrir eventuais diferenças entre a conta individual e o saque legal permitido.

Resumidamente, o rol das contribuições hoje vigentes é o seguinte, para o trabalhador (T) e para o empresário (E): seguro social: 4% (T) e 8% (E); teto sobre 5 salários mínimos urbanos; seguro-desemprego: 0,5% (T) e 1,7% (E); teto idem; casa própria: 1% (T) e 2% (E), teto, 15 salários mínimos urbanos; demais sistemas: 2% (T) e 2% (E); sem limite.

3 Neoliberalismo, política econômica e crise do petróleo (1989/99)³⁵

Em 1986/88 o PIB mal recuperou as quedas do período 1980/85 graças à recuperação parcial dos preços do petróleo. Mas a inflação retornou: a média de 1985/86 (11%) saltou para 30% em 1987/88. O novo governo faria novo ajuste, em fevereiro de 1989, ostensivamente patrocinado pelo BIRD e FMI, com os velhos remédios: desvalorização cambial, restrição monetária, altos juros reais, maiores preços e tarifas públicas, liberalização de preços, eliminação de subsídios, suspensão temporária de amortizações e de juros da dívida. Os resultados provocaram até uma revolta popular: quedas de 25% no consumo privado, de 40% no investimento, de 30% na construção e de 38% nas importações, com pequeno aumento (6,6%) nas exportações.

A despeito do amargor do remédio, a inflação subiu para 81%, o desemprego cresceu e os salários sofreram enorme deterioração. O *boom* petrolero de 1990/91 anulou o efeito recessivo pretendido, resultando forte

(34) Estas leis (a do trabalho e a da seguridade) são recentes e não pude ter acesso direto a elas. As informações acima foram gentilmente enviadas pelas consultoras Datanalisis e Veneconomia, por intermédio de seus respectivos diretores Srs. Luis V. León e Robert Bottome, aos quais sou grato e os eximo de quaisquer interpretações aqui contidas.

(35) Inclui 1999 no período, pois o novo governo só toma posse em fevereiro de 1999, assumindo enorme passivo das políticas neoliberais até então vigentes, um programa econômico recessivo para 1999/2000 e inclusive um acordo com o FMI.

crescimento do PIB no triênio 1990/92, expandindo as importações em 70%, estimuladas pela valorização cambial, que também ajudou a manter a inflação em torno de 30% em 1991/92. Contudo, o duro ajuste e o anúncio das reformas neoliberais causaram forte reação popular, duramente reprimida.³⁶

Passado o efeito petroleiro, a inflação subiu para 46% em 1993 e 71% em 1994, impondo-se novo e duro ajuste, causador da recessão 1993/94. A situação, já tensa desde o ano anterior, aumentou, tendo o governo suspenso temporariamente os direitos civis e econômicos. Maior instabilidade, fuga de capitais, os efeitos da desvalorização sobre as dívidas dolarizadas e o aumento da inadimplência, que caracteriza quase todas as recessões, agudizaram a crise bancária.

Essa crise já se mostrava desde 1989, quando, por força do ajuste, as carteiras creditícias dos bancos se deterioraram e estes, para sobreviver, iniciaram perigoso processo de aumentar as taxas de juros passivas acima do aumento das ativas, para atrair depósitos e tomar, crescentemente, títulos da dívida pública. A partir do início de 1992, quando a desproporção já era flagrante, as rendas provenientes das taxas ativas já eram menores do que os gastos com as passivas, compensadas em parte com os juros da dívida pública.³⁷

O agravamento da crise econômica pôs a nu a crise bancária, com o Estado intervindo em 13 bancos, e cujo custo de sustentação está estimado em 14% do PIB. Apesar dos ideais neoliberais, os controles de câmbio tiveram que ser repostos. Embora a economia tenha saído da recessão em 1995, desemprego e inflação mantiveram-se altos e, com as desvalorizações cambiais, os juros das dívidas públicas atingiram 5% do PIB (20% do gasto oficial), agravando ainda mais as contas públicas.

No início de 1996 a inflação acelera e em abril o governo faz novo e duro ajuste, como preâmbulo para pôr em marcha o projeto “Agenda Venezuela” retomando com força as reformas liberais. Correção dos preços e tarifas públicas (a gasolina teve seu preço sextuplicado), liberalização de preços, juros e câmbio (passa a flutuante, com banda de 7,5%) e restrições monetárias foram sua marca. De um elevado déficit público passou-se a ligeiro superávit. Mas o que evitou uma propagação ainda maior do desequilíbrio foi o aumento das exportações de petróleo (e de sua renda fiscal) e não propriamente o ajuste recessivo.³⁸ A inflação atingiu 103% em 1996, baixando a 38% em 1997, 30% em 1998 e, graças à draconiana recessão programada para 1998/99, e à valorização cambial (30% em 1997, comparado com 1990), chega a 20% em 1999.

Dado que a política de abertura foi implantada a partir do início de 1989, nas comparações que faremos 1988 será tomado como base “pré-abertura”. A

(36) Sobre a violência ver España (1992).

(37) Cf. Molina R. (1994).

(38) Tanto García O. et al. (1997) quanto o *Estudio...*, 1997 (Cepal, 1998), destacam esse fato.

Venezuela também confirma o comportamento “errático” do PIB nos modelos de abertura neoliberal: dos 11 anos do período em análise, só em cinco o crescimento foi satisfatório ou alto (1990/92, período de forte alta do petróleo; 1995 e 1997); em seis o crescimento foi negativo e em 1998 foi de apenas 0,7%. Tomado o período 1988/99, o PIB cresceu à média anual de 0,9% enquanto a população o fez à de 2%, com o que a renda média por habitante em 1999 foi cerca de 10% menor do que a de 1988, ou 29% menor do que a de 1980! Ou seja, a contração petrolífera pós-apogeu do final dos anos 1970 e os vários ajustes efetuados na economia provocaram forte redução no padrão médio de vida da população.

O exame da variável Consumo mostra isto: embora o PIB tenha crescido 11,8% entre 1988 e 1999, o Consumo aumentou apenas 5% e sua participação no PIB caiu de 69,3% a 64,1%. Contudo, em 1999 ele era 21% maior do que em 1980, mas, nesse período, a população crescera 50%, ou seja, o consumo médio por habitante se reduziu em cerca de 20%! Pior ocorreu com o Investimento Bruto: em 1999 era 8,7% menor do que o de 1988, e 38% menor do que o de 1980! Como proporção do PIB, seria algo em torno de 12,5% em 1999, cifra longínqua dos 17,4% de 1988 ou dos 16% de 1980. Examinada a composição do Investimento, o item *Construção* passa de 56,5% do total, a 62,9% em 1999, reduzindo ainda mais a participação (e o volume) dos *Bens de Capital*.³⁹

A profunda recessão conteve as importações e estimulou as exportações ainda mais acrescidas pela elevação moderada dos preços de petróleo, acumulando, de 1989 a 1999 (em US\$ bilhões), enorme saldo comercial de 87,6. Contudo, os gastos com balanço de serviços acumularam um rombo de -53,6 resultando num saldo de transações correntes de apenas 33,4 dos quais 10,7 serviram para abater parte da dívida externa (cai de 41,2 em 1994 para 30,6 em 1999). Quer dizer, mesmo com recessão e expansão das exportações, o modelo neoliberal constitui enorme sangradouro nas contas externas.⁴⁰

Vejamos o movimento de alguns indicadores dos setores produtivos entre 1988 e 1999.

O *agropecuário* cresceu à medíocre média anual de cerca de 0,2%, mas o da população foi de 2%. Com exceção de produtos de exportação e alguns protéicos para o mercado interno, a maior parte dos demais produtos para o mercado interno teve mau desempenho, solidário com a longa recessão. Contudo, é possível que seu produto real tenha sido maior, dada a mudança dos preços relativos no período, pois seu deflator implícito foi cerca de 20% menor do que o do PIB.⁴¹ Com isso seu déficit comercial diminuiu, como também a disponibilidade

(39) As proporções do Consumo e do Investimento (e de seus componentes) foram calculadas com a série a preços constantes de 1984, dados de Cepal. *Anuario...* (vários anos).

(40) Cabe advertir que o exame do balanço de pagamentos deste país é muito difícil, para quem não está familiarizado com certas especificidades de algumas de suas contas. Por exemplo, a conta de “erros e omissões” mostra um movimento acumulado entre 1989 e 1999 de cerca de -US\$ 10 bilhões, quantia sem dúvida expressiva.

(41) Para os deflatores implícitos ver Cepal (1998).

de nutrientes, que, em 1994, segundo a FAO, manteve-se no mesmo nível da de 1990, a qual, contudo, está abaixo da de 1980.⁴²

A *mineração* teve desempenho mais positivo, crescendo à média anual de 4,9% no período, graças à grande expansão da bauxita e do carvão e ao crescimento de 40% da extração de petróleo. A participação do setor no PIB, no período, passa de 15,1% a 23,5%. Já o setor da *construção* sofreu seriamente com a redução do investimento público e do privado: no período, seu crescimento médio anual foi de 1,7%.

A *indústria de transformação* teve crescimento médio anual praticamente nulo, caindo de 22,5% para 18,6% a sua participação no PIB. Contudo, pode também ocultar uma expansão real menos ruim, haja vista que seu deflator implícito nesse período foi cerca de 10% menor do que o do PIB, mostrando sensível alteração dos preços relativos. Entretanto, as informações disponíveis para o período de 1988 a 1995 mostram realmente que o setor foi fortemente atingido. As porcentagens acumuladas para a produção dos principais ramos entre 1988 e 1995 são: alimentos -15,2; bebidas -2,1; têxtil -39,4; químicos básicos 14,3; químicos diversos -36,3; refinação petróleo 66; metalurgia básica -32,2; não-ferrosos -18,4; produtos de metal -16,9; máquinas não elétricas -30,1; aparelhos e máquinas elétricas -59; material de transporte 14,6.⁴³ Note-se que vários dos ramos menos afetados são exportadores. Dados isolados para 1988 e 1998 mostram poucos produtos que acumularam crescimento importante no período: cimento (67%) e petroquímicos (86%).

Outro sintoma disso pode ser visto na radical mudança nas importações, com sua balança comercial passando de deficitária a superavitária no período. Entre 1988 e 1996, as importações (para toda a economia) de bens intermediários e de capital sofrem forte redução, passando, em US\$ bilhões, respectivamente, de 6,1 para 4,7 e de 3,7 para 2,2, valores esses que se recuperam parcialmente em 1997/99, graças ao aumento da valorização cambial do período e ao início do programa de investimentos em petróleo. Evidentemente, uma forte redução de insumos importados sem a contrapartida de aumento na produção local significa, no mínimo, forte redução na produção de bens finais. Contudo, as importações de bens de consumo em 1997/99 já eram 30% maiores do que as de 1988.

Comparada a estrutura industrial de 1995 com a de 1990 (distorcida pela elevação dos preços do petróleo), a participação dos bens não duráveis de consumo “aumenta” para 33,5% contra 30,2%; a de duráveis passa de 5,3% contra 4,7%; a de intermediários, “cai” para 52,3% contra 57%; e a de capital passa de 8,8% contra 8,1%. Comparada, no entanto, a de 1995 com a de 1980, a participação dos duráveis de consumo diminui 4 pontos percentuais e a de bens de

(42) Cf. CNA (1996: 69).

(43) Dados calculados pelo autor, usando a série do PADI-Cepal da produção física (com valores em US\$ de 1985) para 1988-93 e a do governo (valor agregado a preços de 1984) para os anos 1993/95. Obviamente, a questão dos preços relativos e dos absolutos de cada ramo afetou esta série.

capital 1 ponto, pois foram as mais afetadas pela crise, enquanto a de não duráveis mantém sua participação e a de intermediários aumenta 5 pontos, decorrentes da expansão de exportações de insumos básicos.

Examinemos os *principais indicadores sociais* do período.

A taxa de desemprego aberto, que fora de 6,9% em 1988, atingiu 11,3% em 1998 e 14,9% em 1999 e a dos subocupados (no conceito de rendimentos inferiores ao salário mínimo), nessa mesma data, estaria por volta de 33,1% desnudando a precária situação de quase metade da população trabalhadora. A taxa de informalização, que fora de 38,4% em 1988, sobe para 48,7% em 1996. A taxa de desocupação aberta, por estrato educacional, entre 1991 e 1999 mostrava que tanto os que não tinham nem a educação básica quanto os que tinham o ensino superior foram igualmente afetados: entre os de menor nível de educação, os desempregados passaram de 5,3% para 11,7% e entre os da segunda categoria, passaram de 4,8% para 12,7%.⁴⁴

O salário mínimo urbano real caiu, entre 1988 e 1999, cerca de 53% e representando apenas 45% do de 1980 e o salário real médio urbano caiu, entre 1988 e 1999, 53%, representando tão-somente 31% do de 1980. Essas quedas, no entanto, escondem a brutal dispersão salarial criada nesse processo. Por exemplo, o salário de um presidente de uma grande empresa era, em 1996, equivalente a 71 vezes o salário médio dos trabalhadores da indústria de transformação, cifra que representava talvez a maior dispersão relativa do mundo.⁴⁵

Com isso, a distribuição da renda piorou: do total de domicílios, os que se encontravam abaixo da linha de pobreza em 1990 eram 34% para o total do país e os que estavam abaixo da de indigência eram 12%, cifras que em 1997 passaram respectivamente para 42% e 17%. A participação dos 20% mais pobres da população na renda total, que era de 5,7% em 1990, caiu para 5% em 1997 (pior que a de 1981) e a dos 20% mais ricos subiu de 44,6% para 49,6% entre aquelas datas.⁴⁶

A crise das finanças públicas e o grande aumento dos juros no orçamento do governo central comprimiram os gastos sociais: eram de 3,7% do gasto total em 1989, subiram para cerca de 8% em 1990/91 e se reduziram para 5,3% em 1996.⁴⁷ Isso, a inflação, o desemprego e a queda dos salários impuseram à população enorme redução em seu padrão de vida: a proporção do gasto alimentar no orçamento familiar médio, que era de 45,8% em 1985 passou para 71,7% em 1995. Ainda assim, houve redução no gasto alimentar, notadamente em produtos protéicos, mas também em massas e cereais. Outros indicadores sociais teriam piorado, conforme mostram várias pesquisas: qualidade da educação, mortalidade

(44) Para os dados de desemprego foram consultados: Datanalisis (dados fornecidos, originados das pesquisas domiciliares do governo), Márquez & Álvarez (1997) e Cepal. *Anuario...* (2000).

(45) Cf. Barboza & Villalobos (1994) e Bottome et al. (1996: 58).

(46) Cf. Cepal. *Anuario...* (2000).

(47) Cf. García O. et al. (1997: 69) e Velázquez (1994: 70).

infantil e esperança de vida, delinquência juvenil triplicada e o número de homicídios em Caracas, que teria atingido o dobro do verificado em Nova Iorque.⁴⁸

4 Uma nova política econômica? Crise, Chávez e transição⁴⁹

Examinemos um pouco mais a **questão petróleo**. Em 1970, antes do primeiro *choque de preços*, a Venezuela produzia (em milhões de m³) 215 e o restante da América Latina, 90; vindo o choque, países não membros da OPEP reagiram, para reduzir o consumo e aumentar a produção. Com efeito, em 1980, enquanto a Venezuela a reduzia para 126, o restante aumentou-a para 182; em 1990 as cifras respectivas eram 122 e 274. Ou seja, a produção conjunta dos demais países latino-americanos triplicou; no mesmo período, os países da OPEP aumentaram sua produção em apenas 24% e os demais em 52%.

Passada a *Guerra do Golfo*, em 1990, os preços baixaram e estabilizaram-se, entre 1991 e 1997, em torno de US\$ 16/barril. Isso, mais a retomada do crescimento na CEE, a longa expansão dos Estados Unidos e o desastre da URSS (cuja produção de petróleo caiu 40% e antes equivalia a 17% do total mundial) animaram tanto a OPEP quanto outros grandes produtores. As previsões então feitas foram otimistas, subestimando perda de participação do petróleo no consumo total de energia e os programas individuais de alguns dos maiores produtores (Arábia Saudita, Mar do Norte, México, Venezuela e outros). Não deixa de ser curioso que a própria EIA (*Energy Information Administration*) dos Estados Unidos tenha publicado suas estimativas em 1997, acompanhando parte desse otimismo, embora tenha construído cenários com “preços altos e baixos”.⁵⁰

Em 1996, a PDVSA, entusiasmada, fixou ambiciosa meta de dobrar a produção, entre 1996 e 2006, de 3,5 para 6,5 milhões de barris/dia, sendo um terço do aumento pela própria estatal e dois terços por outras empresas (públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras). Para tanto, abriu o setor petrolífero ao capital privado (principalmente ao externo), via acordos de cooperação e *joint ventures*, e planejou investimentos no fantástico montante de US\$ 65/75 bilhões de dólares

(48) Dados fornecidos por Datanalisis (1997b) e Bottome et al. (1996: 59), citando pesquisas de várias fontes no país. Em maio de 1997, pesquisa mensal de opinião pública em Caracas mostrava os resultados para escolha do presidente da República, “caso fosse possível” a opção entre os presidentes (nominados) da Argentina, Brasil, Colômbia, Cuba, Peru e Venezuela: Fujimori ganhou com 43%, seguido de Fidel (18%), Caldera e Pérez (12% juntos), Menem (5%) e Samper (1%); 24% não declararam ou escolheram “nenhum”. Fujimori foi escolhido graças, entre outros, aos seguintes fatos e características: firmeza, autoridade, coragem, fechamento do Congresso, enfrentamento à guerrilha e corrupção, autonomia, etc. A pesquisa foi feita por Veneconomia e Consultores 21, e publicada em *Insight 21* (v. 2, n. 2, jun. 1997).

(49) Para este tópico foram usadas as publicações recentes da Cepal (*Anuario e Estudio*) e várias publicações do E-I-U, *The Economist...*, citadas na bibliografia, além de outras fontes.

(50) Para a discussão dessas estimativas mundiais ver EIA (1996, 1997). Sobre o programa venezuelano ver Bottome et al. (1996, cap. v).

(total para os 10 anos do projeto), o que aumentaria a inversão anual em 75% passando a taxa de inversão a 24% do PIB.⁵¹

Isso, em meu entender, seria como *apostar todas as fichas apenas de uma vez, e num único número de sorte*. Ainda que as projeções se concretizassem, cabe lembrar que vários dos problemas que o petróleo gera na economia e na sociedade venezuelanas tenderiam a aumentar, mantidas as condições vigentes. Contudo, os preços desceriam até meados de 1999 e depois subiriam, mas a volatilidade desse mercado e a crise internacional fariam com que a demanda crescesse muito menos do que o esperado e que a OPEP agisse, restringindo sua oferta. Com isso, em 1999 e 2000, a Venezuela passaria a produzir ainda menos petróleo do que em 1996.⁵²

Um país como a Venezuela, de frágeis bases agrícolas e industriais e cuja economia está centrada na produção de petróleo, ao abrir sua economia e desregulamentá-la, tem poucas chances de “competir eficientemente” no mercado mundial dos países desenvolvidos, salvo em petróleo, o que evidencia a imprescindível necessidade de diversificar internamente sua economia, ampliar seu mercado interno via distribuição de renda e emprego e ampliar seu grau de integração econômica com os países subdesenvolvidos. Mas a eclosão das crises *asiática* (fins de 1997) e *rusa* (1998), desnudou mais uma vez a instabilidade latente do modelo econômico. Isso e a drástica redução do preço do petróleo entre fins de 1997 e agosto de 1998 – (em US\$/barril) de 18 para 11 – adiaram parte do programa: projetos no valor de US\$ 6 bilhões foram cancelados ou adiados e o governo, em face da crise das finanças públicas, extraiu mais US\$ 3,8 bilhões da PDVSA, além das retiradas normais, reduzindo assim, em igual montante, seus investimentos.

Os economistas oficiais, que vinham programando nos últimos anos essa expansão da atividade petrolífera do país, preferiram fechar os olhos à crise internacional. Assim, programaram para 1998 o melhor dos mundos: alta de 4% a 5% no PIB, superávit fiscal de 2,5% e inflação cadente. A crise levou-os a planejar uma recessão, que resultou na medíocre alta 0,2% no PIB, caindo a taxa de inversão, de cerca de 20% para 15% e o desemprego só não aumentou de imediato porque mais 338 mil pessoas informalizaram suas relações de trabalho. Isso e a queda dos preços do petróleo (de US\$ 16 para US\$ 11 o barril entre o início e meados de 1998) reduziram a carga tributária, de 32% em 1997 para 21% em 1998 gerando resultado fiscal de -6,6%. A recessão, a alta dos juros (atingiram níveis reais anuais entre 30% e 60%) e a desvalorização cambial em apenas 22% evitaram que os preços subissem além de 31,2%, pouco abaixo do verificado em 1997. Mas, com isso, o câmbio se valorizou em 17% em relação a 1997, o que dificultaria ainda mais o manejo da política econômica em 1999.

(51) As informações aqui usadas sobre a empresa e o programa de expansão petrolífera foram obtidas de Espinaza (1997) e Bottome et al. (1996).

(52) Ver EIA (2001). Em milhões de barris/dia, produziu 2,94 em 1996, subindo para 3,18 em 1997 e caindo para a média de 2,84 em 1999/2000.

Num clima como esse, e em um ano eleitoral, o capital externo encolheria, agravando ainda mais as perspectivas para 1999. A crescente crise social e o aumento do descrédito nas instituições políticas tradicionais favoreceram Chávez, nas eleições de dezembro de 1998, eleito com 56% dos votos, pelo *Movimento V República* (MVR), e numa ampla coligação progressista (o *Polo Patriótico*). Se persistisse a crise petroleira, a Venezuela não teria outra saída senão optar entre uma depressão mais longa ou uma *virada no modelo*. A vitória de Chávez já era sintoma social de mudança da opinião pública.⁵³

A despeito de seu controvertido discurso, prometia mudanças e, em fevereiro de 1999, anunciou seu *Plano Bolívar 2000*, com a formação de um “exército” composto por 140 mil homens (a metade de soldados e o resto de funcionários públicos), que, aglutinando os desempregados, faria obras públicas; redistribuição de terras estatais e expansão da agricultura; desenvolvimento de microempresas e criação de empregos, e alguns projetos de desenvolvimento de longo prazo. Dizendo estar no rumo de uma *revolução social*, citava o camarada Mao: “O povo está para o Exército assim como a água está para o peixe”...⁵⁴

A profundidade da crise petroleira, a apatia do setor privado, a ironia e a prematura hostilidade do capital e instituições internacionais e o escasso tempo entre a eleição e a posse (fevereiro/1999) não permitiriam a Chávez compor uma imediata política econômica de cunho progressista. O petróleo caíra ainda mais, para US\$ 9, e Chávez viu-se obrigado a aceitar o acordo com o FMI e um *Programa Econômico de Transição 1999/2000*, que resultou no seguinte conjunto de fatos e medidas principais:

- com a queda daqueles preços, o Congresso não aprovou o orçamento para 1999, praticamente repetindo o de 1998;
- restrições fiscais: corte de 10% no gasto público;
- criou imposto provisório sobre movimentação financeira (tipo “CPMF”), de 0,5% até maio de 2000;
- substituiu o imposto (IVM) sobre consumo suntuário e sobre vendas no atacado, por outro, sobre valor agregado (IVA), que resultou em redução da carga de 16,5% para 15,5%;
- a amplitude do imposto de renda (pessoa física), de 6% a 34%, foi abrandada, permitindo várias deduções (educação, saúde, filhos até 25 anos, etc.);
- os dividendos, antes isentos, passaram a ser tributados a partir de janeiro de 2000: 34% para não residentes; 67,7% para os de empresa local do setor petróleo; 60% para residentes ou para ganhos derivados de *royalties* ou similar.

O ajuste recessivo, potencializado pela restrição da produção (de 3,45 milhões para 3,16 milhões de barris/dia, decidida pela OPEP), não elevou a receita

(53) Ver nota 48, referente a pesquisas realizadas em junho de 1997 que apontavam para a escolha eleitoral de alguém com *autoridade, autonomia, que fechasse o Congresso, que enfrentasse a guerrilha*,... Nessa pesquisa, Fujimori (43%) e Fidel Castro (18%) somaram 61% das preferências.

(54) Matéria divulgada na *Folha de São Paulo* (22 fev. 1999, 1º caderno).

fiscal pretendida, salvo as decorrentes do novo aumento do preço para US\$ 16 em março de 1999. Mas as medidas foram muito duras, afetando gravemente a economia: queda de 8% do PIB no primeiro semestre e anual de 5,8%, com queda do investimento e do emprego. O ano de 1999 sofreu ainda enormes estragos pelas fortes chuvas e enchentes ao final do ano, com perdas equivalentes a US\$ 3,2 bilhões (3,3% do PIB), com efeitos que se prolongariam no ano 2000. Os custos para a reconstrução de infra-estrutura e moradias destruídas estão estimados acima de US\$ 10 bilhões.

O governo, após o aumento do preço do petróleo, tentou reativar a economia, baixando os juros e aumentando a liquidez. Com o novo aumento do preço do petróleo, para US\$ 23 em outubro de 1999, recuperou-se parcialmente a carga tributária total (de 21% em 1998 para 25% em 1999). Porém, o destino de parte da receita do petróleo para o FIEM diminuiu temporariamente a capacidade de financiamento do governo, implicando ampliar a dívida interna.

Ainda que tenha adotado a política recessiva para 1999, Chávez não desistiu de seus planos de realizar reformas institucionais e econômicas progressistas, conforme prometera na campanha eleitoral. Em abril de 1999 foi realizado seu prometido plebiscito, aprovando com 70% dos votos (e abstenção de 55%) a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, que concluiria seus trabalhos em dezembro de 1999.

As mudanças institucionais permitiram a eleição (maio/2000) de um novo Congresso (*El Congresillo*), temporário e reduzido a 21 membros, com plenos poderes para legislar, e que foi extinto em agosto de 2000, substituído pelo novo Legislativo. A nova Constituição proporcionou radicais mudanças: ampliou a participação decisória do povo, ampliou o requisito de maior transparência governamental, postulou a integração econômica com a América Latina e Caribe (privilegiando os países ibero-americanos). Entre suas principais medidas, cabe destacar:

- alterou o nome do país para República Bolivariana de Venezuela;
- eliminou o Senado, criou uma Assembléia Nacional unicameral e uma Câmara Constitucional para interpretar a nova Constituição;
- substituiu vários titulares de altos postos: do Conselho Nacional Eleitoral, do Tribunal Supremo de Justiça, da Promotoria Pública, da Tesouraria Fiscal, vários juízes da Corte Superior e outros. Os candidatos a juízes do TSJ passam por processo seletivo e em seguida eleitoral, com direito de objeção do povo, e seus mandatos são de 12 anos;
- criou o *Poder Moral*, como uma agência adicional do governo, composto pelo Ministério Público, Controladoria Geral da República e Defensoria do Povo, para fiscalizar a administração pública contra atos que atentem à ética e à moral;
- passou a permitir a reeleição do presidente e ampliou o novo mandato para seis anos;

– criou a Vice-Presidência Executiva, nomeada pelo presidente, para mediar as relações entre o Executivo e o Legislativo. O presidente só pode substituir o seu titular mediante acordo com o Legislativo e se este fizer moção de censura ao vice-presidente, por três vezes durante o mesmo ano, o presidente pode dissolver a Assembléia;

– cumprida a metade do mandato presidencial e de outros cargos públicos eletivos, seus titulares podem ser depostos mediante referendo popular;

– militares passaram a ter os mesmos direitos eleitorais dos civis;

– reconheceu os direitos das comunidades indígenas (justiça, cultura, língua e território);

– a *mídia* é agora obrigada a divulgar informações *no tempo certo, verdadeiras e imparciais*;

– passou a permitir a expropriação da propriedade privada para uso social. O latifúndio é considerado contrário ao interesse social;

– o Banco Central agora deve submeter suas contas e a nomeação de sua diretoria à Assembléia Nacional e prestar contas do cumprimento de suas metas macroeconômicas e das metas acordadas com o governo. Na prática, a autoridade do BC foi transferida ao Legislativo e a possibilidade de substituição da moeda nacional por uma regional só pode ser adotada mediante tratado assinado pela República;

– reafirmou a reserva, ao Estado, do petróleo e de outras atividades estratégicas e proibiu o governo de vender sua participação acionária na PDVSA, podendo contudo vender suas subsidiárias;

– o turismo e a agricultura de subsistência passaram a ser prioridades nacionais;

– o governo pode tomar medidas para proteger produtores locais contra competição estrangeira;

– a evasão fiscal passou a ser punida com prisão;

– reduziu jornada semanal de trabalho de 48 para 44 horas;

– garante aos trabalhadores pagamento final (ou indenização) quando cumprir ou quando o empresário romper o contrato de trabalho;

– saúde, educação e aposentadoria são garantidas a toda a população (antes, só se aposentava quem tivesse contribuído para a Previdência);

– a anterior reforma da Previdência feita em 1997 foi suspensa por Chávez em 1999 e a Constituição reverteu-a, determinando que a nova Assembléia Nacional faça uma nova lei.

A Constituição também estabeleceu para maio de 2000 as eleições para todo o Executivo e todo o Legislativo, mas foram adiadas, para 30 de julho, a nacional, para a Presidência e Assembléia Nacional, e para 31 de agosto as locais, para Executivos e Legislativos estaduais e municipais. Embora com abstenção de 46% (principalmente classe média), Chávez foi novamente eleito obtendo 60%

dos votos (23 pontos acima do segundo), e houve uma vitória geral do MVR (76 cadeiras), que, somado aos aliados socialistas (MAS), deteria 96 das 165 cadeiras da Assembléia Nacional, necessitando de apenas mais três para completar 3/5, com o que pode nomear as principais autoridades do país e consolidar a interpretação e regulamentação da Carta. Essa adição seria possível com as três cadeiras do Partido Indígena e a única do dissidente Pátria Para Todos, ou ainda com a possível aproximação do Partido Projeto Venezuela (seis cadeiras). Embora surgissem conflitos na base, inclusive entre militares, sua base ganhou em 13 dos 23 estados e a Prefeitura de Caracas.

Durante a vigência da Constituição – e principalmente do *El Congreso* – Chávez implementou algumas de suas propostas, tomando, em outros casos, medidas progressistas, a maioria das quais coerentes com suas metas. Embora parte da opinião pública (principalmente a internacional) as reprovasse, todas (as institucionais e as econômicas) foram tomadas dentro das bases da chamada democracia formal. Vejamos as principais.

No campo institucional, as mudanças eleitorais contiveram o esclerosado pacto entre os dois maiores partidos, e as jurídicas puderam remover parte da justiça corrompida e conservadora, a qual, se mantida, certamente anularia, na Corte Suprema, as principais leis e reformas de Chávez. As de cunho econômico e social puseram alguns freios – ainda modestos – ao ímpeto neoliberal dos últimos tempos: ressuscitaram uma certa dose de *desenvolvimentismo* e apontam para uma política externa mais independente. Lembremos que sua proposta econômica geral de crescimento da renda e do emprego consiste em priorizar a diversificação da economia e da pauta exportadora, estimular o turismo, a expansão rural e a diminuição do êxodo rural.⁵⁵

Sua política externa tem sido um tanto audaciosa, gerando alguns contratemplos com os Estados Unidos e críticas explícitas por parte deles, ao recusar-se a ceder seu espaço aéreo aos Estados Unidos, na questão dos vôos antidrogas, sem a competente autorização prévia, e por ter conseguido ou tentado reforçar relações com blocos de países para contrabalançar o poder dos Estados Unidos. Constituem exemplos dessas ações: promessa de estreitar relações com a China e com o Irã; visitou o Iraque, solicitando à ONU a suspensão das sanções contra aquele país, entrevistando Saddam Hussein e o convidando para a reunião dos Chefes de Estado dos países da OPEP em Caracas; suas pressões junto à OPEP, para aumento dos preços do petróleo; ações políticas com a Colômbia, sobre

(55) Parte dessa política tem como objetivo evitar o aumento do desemprego urbano (pela contenção do êxodo rural) ou aumentar o emprego em áreas propícias ao turismo cujos esforços e incentivos dos últimos anos já deram resultados positivos, ao aumentar para um milhão o número de turistas que entraram no país em 1999. Também nesse sentido, Chávez está estimulando a construção de novas moradias aos desabrigados das fortes chuvas de dezembro de 1999, em outros locais de menor risco, preferentemente rurais e não urbanos.

guerrilha; seu pedido para o fim do embargo a Cuba, fazendo ainda com esse país acordo de suprimento de petróleo a preços preferenciais e negociando uma *joint venture* para refinar petróleo em Cuba; sua tentativa de aproximar-se – incluindo o Pacto Andino – mais do Brasil e do Mercosul, tentando retomar o fracassado acordo de abril de 1998 (que tentou formar uma ambiciosa área de livre comércio Andino-Mercosul), mas concluindo um acordo com o Brasil em agosto de 1999.

Por outro lado, a PDVSA anunciou que pretende leiloar concessão de área em litígio com a Guiana, para exploração de petróleo, em represália à intenção da Guiana de ceder a uma empresa dos Estados Unidos, na mesma área, uma base de lançamento de satélites. Chávez reafirmou o Protocolo de *Port of Spain* assinado com a Guiana em 1970, que a impede de fazer qualquer infra-estrutura na área antes da solução desse conflito. Contudo, a nova Constituição utiliza a legislação de 1810, que confirmava à Venezuela aquela área.

Para suas reformas econômicas emergenciais (1999), obteve a Lei de Habilitações, que lhe criou facilidades para procedê-las, no campo administrativo público, aduaneiro, criação do Fundo Único Social, do Banco do Povo e do Sistema Financeiro Nacional Público para a produção.⁵⁶ Reformou o FIEM que antes recebia as rendas petrolíferas excedentes aos preços médios (média móvel de cinco anos anteriores) em dólares e hoje (a vigorar entre maio de 1999 e 2004) recebe 50% da renda que exceder o preço de US\$ 9/barril, descontada a renda (30% do excedente, o IR sobre petróleo, sempre que as amortizações mais os juros superem 20% da receita fiscal) destinada ao FRD (*Fondo de Rescate de la Deuda*). A partir de agora o governo pode usar recursos do FIEM, mediante autorização do Congresso.

Um conjunto de outras leis regulamenta as concessões e licitações e mecanismos de proteção ao capital (nacional ou estrangeiro) e incentiva vários setores, como o elétrico, petróleo e gás e mineração. Com relação aos investimentos diretos externos, só se permite o julgamento em outro país quando houver acordo bilateral. Contudo, o governo respeitará os contratos em vigor no petróleo. A desnacionalização só será permitida com aprovação prévia, nos setores em que se obriga controle acionário nacional.

A nova Lei de Finanças Públicas, promulgada pouco antes de sua nova eleição, disciplina a reforma fiscal, cria o orçamento plurianual, reforça o sistema de planejamento de médio prazo e institui regras para modificações no orçamento. No que se refere à centralização no governo central, dos recursos para os estados e municípios, Chávez tentou mantê-la, recusando pedido da oposição para provê-los no orçamento nacional, através do FIDES (Fundo Intergovernamental para a

(56) Notícias recentes (*Folha de São Paulo*, 7 mar. 2001, p. B6) informam que Chávez criaria o Banco da Mulher, no Dia Internacional da Mulher (8 mar.).

Descentralização, criado em 1993), porém mais tarde perdeu na justiça, que o obrigou a repassá-los aos governos locais.

Essa mesma lei instituiu o Banco do Tesouro, para receber todos os depósitos, tributos e taxas governamentais, criando com isso mais um grau de liberdade em relação ao BC. Este, por sua vez, estaria perdendo autoridade no controle das políticas monetária e cambial, principalmente através de intervenções feitas pela PDVSA no mercado de câmbio, para proteger o bolívar.

Os incentivos do imposto de renda baixaram de 100% para 80% para os novos investimentos em setores não industriais: agropecuária, pesca, florestal, ou processamento de suas matérias-primas. Novos investimentos que protejam o meio ambiente ou os que aumentem o emprego de nacionais recebem desconto de 10% do imposto de renda. Para o turismo (hotéis, infra-estrutura e serviços de turismo) a redução é de 100% para 75% durante 15 anos, a partir da nova construção, ou cinco anos, para reforma. A nova lei do imposto sobre o valor adicionado (IVA) reduz incentivo anterior de 20% para 10%, para a indústria, agroindústria, construção civil, eletricidade, ciência e tecnologia, exclusive setor petróleo. Outra dedução de 8% para ativos fixos novos em petróleo e atividades afins e 4% adicionais para perfuração, distribuição, transformação, conservação, e pesquisa na mesma área. A lei passou a taxar as exportações, mas suas alíquotas têm sido nulas. Os portos livres perderam a anterior isenção adicional do IVA.

Em fevereiro de 2000 divulgou novos planos setoriais para a agropecuária e a indústria, alumínio, infra-estrutura, petróleo, construção e turismo. Dos investimentos já programados e estimados, as ferrovias abarcariam US\$ 13 bilhões nos próximos 20 anos; para o metrô de Caracas e rede rodoviária, chineses e brasileiros já teriam prometido US\$ 2,5 bilhões; para eletricidade US\$ 6 bilhões, distribuídos em cinco anos, principalmente em transmissão; para a reconstrução das perdas causadas pelas já citadas chuvas, a infra-estrutura e os edifícios e moradias e o desenvolvimento rural exigiriam algo entre US\$ 10 bilhões e US\$ 20 bilhões. Para o setor petróleo, são estimados de US\$ 50 bilhões a US\$ 60 bilhões em 10 anos, mas o anterior plano da PDVSA mudou, diminuindo a ênfase na produção de *Orimulsion* (e de carvão, por outras empresas), dadas as pressões ambientalistas. A nova ênfase se dirigiria mais ao gás natural e outras fontes menos poluentes, bem como na expansão da capacidade de refino de petróleo e de petroquímica. O governo pretende reverter a proporção *óleo cru/derivados* da pauta exportadora, de 60/40 de hoje para 40/60 até 2009, e a nova meta para 2009 seria de 5,8 milhões de barris/dia (50% em *joint venture*).

As privatizações, diante do quadro de crise e de transição política, arrefeceram: caíram de US\$ 1.505 milhões em 1997 para US\$ 174 milhões em 1998, US\$ 37 milhões em 1999 e US\$ 23 milhões em 2000. Antes de promulgada a Constituição (que manteve o monopólio do petróleo), o governo já retardara a

privatização da PDVSA mantendo-se assim nos dois anos seguintes. Embora continue indexada para privatização a maior parte das 36 empresas da Corporação Guayana (eletricidade, alumínio, e outros insumos básicos), esse processo está “adormecido” pelo menos temporariamente. O governo retardou contratos e fez revisão de regras, e em alguns casos tomou medidas mais drásticas, como no da antiga estatal de telecomunicações (CANTV) obrigando-a a rebaixar o preço da tarifa internacional.

Em 2000 os preços do petróleo subiram, em US\$/barril, com sua média oscilando entre 27 e 30, jogando para cima, novamente, as variáveis macroeconômicas: o PIB cresceu 3,8% dado o elevado crescimento (59%) das exportações e menor das importações (21%), com o que elevou-se o saldo em transações correntes, para US\$ 13,4 bilhões, reconstituindo reservas e gerando superávit fiscal de 4% do PIB. Com essa nova bonança, o câmbio continuou se valorizando, a inflação caiu de 20% para 14% mas o desemprego pouco se moveu (14,9% para 12,1% em 1999/2000).

Em 2001 o PIB cresceria só 2,8%, tanto pela austeridade monetária e fiscal, quanto pela queda do preço do petróleo, que oscilou entre US\$ 18 e 25. A inflação continuou caindo, atingindo 12%. A valorização do dólar foi contida, com desvalorizações equivalentes à inflação acumulada em 2000/2001, mas as exportações diminuíram 20% enquanto as importações cresciam 12%, reduzindo o saldo em conta corrente e estrangulando as contas fiscais. Ao longo do ano, Chávez continuou suas reformas, decretando 49 leis no campo da economia, que desagradaram profundamente às elites rurais e urbanas e abalaram a consistência de sua aliança política.

De outubro de 2001 a março de 2002 o preço do petróleo oscilou entre US\$ 18 e 20, e caíram também os preços de várias *commodities*, diminuindo ainda mais as perspectivas econômicas e com isso tirando graus de liberdade da política econômica de crescimento. Ao mesmo tempo, a crise internacional foi se agravando, com a *implosão* da Argentina, contaminando vários países da região, muitos dos quais parceiros da Venezuela. Com isso a situação cambial foi piorando, obrigando ao abandono da banda cambial, substituída pela flutuação: entre dezembro e agosto o câmbio aumentou 92%, contra 25% de aumento da inflação, anulando a valorização acumulada desde 1995.

Chávez tentou substituir a diretoria da PDVSA, a qual era favorável à privatização do setor, disso gerando uma greve pela Confederação Venezuelana do Trabalho e fortes manifestações públicas. Isso e o freio à economia agudizaram ainda mais o conservadorismo político, que aproveitou-se – fortemente amparado pelos recursos da mídia – e tentou um golpe contra Chávez, propiciado pela rebelião de alguns líderes militares em 11 de abril, encarcerando-o (12-14 de abril) por 48 horas, e anunciando sua “renúncia”.

Os golpistas nomearam um de seus líderes (Pedro Carmona, industrial e dirigente da Fedecámaras) que imediatamente não só suspendeu a Assembléia Nacional, como destituiu os juizes da Suprema Corte e do Conselho Nacional Eleitoral, anulando também as 49 citadas leis. A farsa terminou no dia 14 de abril, quando os militares fiéis a Chávez o libertaram e exigiram sua reposição no poder. Esse efêmero falsete custou alguns dissabores a algumas lideranças internacionais (principalmente dos Estados Unidos) que esboçaram formas dissimuladas de apoio ao golpe. Entre os que se deram mal, está o conhecido economista Jeffrey Sachs, que em entrevista à Folha de São Paulo disse “estar maravilhado e muito feliz” com a queda de Chávez...⁵⁷

A crise política não se esgotou e se repetem manifestações hostis por parte das elites e classes médias altas, mas se mantém o apoio popular a Chávez. A crise política e a forte contração da receita fiscal (e, conseqüentemente, do gasto público) em 2001/2002 resultaram em péssimo desempenho das principais variáveis econômicas, causando queda de 7% no PIB, comparado o primeiro semestre de 2002 com o de 2001, estimando-se para todo o ano queda não inferior a 3%.

Isso repõe o quadro analítico colocado no início deste texto, qual seja, o da recorrência da crise e da necessidade de retorno da soberania no uso da política econômica e da necessidade de uma reestruturação da inserção internacional de todos os países latino-americanos. O quadro abaixo mostra, sinteticamente, o quanto um país como a Venezuela tem ainda a caminhar nesse sentido. A despeito de suas exportações de manufaturados – nas quais predominam insumos básicos minerais, metalúrgicos e químicos e alguns produtos terminados – terem aumentado 9,5 vezes entre 1980 e 1997, ainda perfaziam tão-somente 14% de suas exportações totais, ao passo que suas importações de manufaturados cresceram apenas 27%, mas no entanto participavam com 81% das importações totais.

A tabela mostra ainda que, embora 48% das exportações venezuelanas de manufaturados se destinassem à ALADI, era o próprio Grupo Andino que tinha por destino 40%, restando somente 4% para o Mercosul, com o Brasil sendo o mercado majoritário nesse bloco. Além disso, o valor total dessas exportações, em 1997, atingiu apenas US\$ 3,1 bilhões perante os US\$ 13,2 bilhões das respectivas importações. Por outro lado, entre 70% e 80% dessas importações continuam vindo dos países da OECD, e apenas 18% delas se originam na ALADI (7% do próprio Grupo Andino e 6% do Mercosul), mostrando não só uma difícil competitividade dos países membros desses blocos perante a OECD, mas também as enormes dificuldades para ampliar a integração desse país com o Mercosul, onde boa parte das importações de manufaturados poderia se realizar.

(57) Ver sua entrevista à *Folha de São Paulo* (14 abr. 2002, p. A29).

Venezuela: Exportação total (Xt) e Importação total (Mt)
de produtos primários (p) e manufaturados (m) ⁽¹⁾

	Índices				Destino de Xm (%)			
	Xt	Xp	Xm	Xm/X (%)	ALADI	ANDINO	Mercosul	OECD
1980	100	100	100	2	25	16	6	54
1988	71 ⁽²⁾	60 ⁽²⁾	464 ⁽²⁾	12	21	16	3	40
1992	74	67	466	11	40	28	3	35
1997	119	104	946	14	48	48	4	37

	Índices				Origem de Mm (%)			
	Mt	Mp	Mm	Mm/M	ALADI	ANDINO	Mercosul	OECD
1980	100	100	100	79	6	2	3	82
1988	108	118	105	77	8	1	5	82
1992	119	93	125	83	10	4	4	80
1997	123	109	127	81	18	7	6	72

⁽¹⁾ As porcentagens estão aproximadas à unidade.

⁽²⁾ 1989.

Fonte: Dados brutos em US\$ milhões; Correntes: Cepal. *Anuario Estadístico...* (vários anos).

Visto o comércio bilateral entre a Venezuela e o Brasil, há, contudo, fatos importantes que devem ser mais bem analisados. Entre 1997 e 2001, apenas cerca de 3% de suas exportações totais se destinaram ao Brasil e cerca de 5% de suas importações se originaram do Brasil.⁵⁸ Contudo, esse comércio com o Brasil compreende entre 70% e 85% do comércio daquele país com o Mercosul. Ele é de fato ainda muito pequeno e, portanto, pode crescer bastante: das vendas totais brasileiras, as destinadas a esse país perfazem cerca de 1,5% e de nossas importações totais, as originárias da Venezuela também perfazem apenas cerca 1,5%. Porém, a Venezuela tem importado um total de manufaturas que tem atingido cerca de US\$ 11 bilhões, cifra equivalente a cerca de um terço do total das exportações brasileiras desses produtos. Um sumário exame das pautas exportadoras respectivas mostra claramente que são fortemente complementares e, portanto, há um largo campo de exploração para ambos, para alargar consideravelmente seu comércio bilateral. Mas isso – um efetivo comércio bilateral sem as sérias limitações impostas pela OMC –, segundo o *mainstream*, tem estado um pouco fora de moda.

Contudo é preciso enfatizar que, para nossos países, não há como persistir no modelo atual. É necessário romper com as políticas neoliberais, mantendo as relações comerciais possíveis com todos os países do mundo, no marco da globalização, porém com parâmetros que reponham um grau necessário de proteção e que atendam aos legítimos interesses nacionais. Além dessa inserção, podemos tentar construir uma *inserção externa paralela*, com acordos bilaterais ou formas mais ousadas de integração com países subdesenvolvidos, notadamente com alguns dos próprios países da América Latina e, especialmente, com China,

(58) Um detalhado estudo sobre as pautas dos dois países e potenciais de comércio e de investimentos pode ser visto em Cisneros et al. (1998), para o período 1980/97.

Índia e Rússia. É necessário, contudo, advertir que isso requer uma forte liderança – provavelmente o Brasil poderia exercê-la – para organizar e conduzir a concreção dessa idéia.⁵⁹

Bibliografía

- BARBOZA, P., VILLALOBOS, C. L. Venezuela: políticas de ajuste y pérdidas de bienestar. In: REBOLLEDO S., L. (Ed.). *Políticas económicas en América Latina*. Lima: AFEIAL/Univ. de Lima, 1994.
- BCV – Banco Central de Venezuela. *Informe Económico*, Caracas (Vários anos).
- BLANCO, C. *Reforma y modernización del Estado en América Latina: hacia un nuevo proyecto latinoamericano*. Santiago: ILPES, 1995.
- BOTTOME, R. Reforma a la Ley del trabajo: algunas respuestas. *Veneconomía*, Caracas, v. 14, n. 9, 1997.
- _____ et al. Perspectivas económicas, políticas y sociales de Venezuela: 1996-2001. *Veneconomía*, Caracas, 1996.
- CANO, W. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. 4. ed. Campinas: Unicamp, 1995.
- _____. Soberania e política econômica na América Latina. São Paulo: Editora da Unesp/Unicamp. IE, 2000a. (Traduzido para o espanhol: *Soberanía y política económica en América Latina*. Cartago, Costa Rica: LUR Ed., 2001.
- _____. Notas para um Projeto Nacional de Desenvolvimento. *Teoría e Debate*, São Paulo, n. 45, jul./set. 2000b.
- CÁRDENAS, S. (Coord.). *Empleo y distribución del ingreso en América Latina*. Hemos avanzado? Bogotá: TM Ed., 1997.
- CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal, vários anos.
- _____. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal, 1997a, 1998, 1999, 2000, 2001.
- _____. *Panorama Social 1996*. Santiago: Cepal, 1997b.
- _____. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1997*. Santiago: Cepal, 1997c, 2000.
- CHANG, S. et al. (Coord.). *La política económica necesaria: estabilización, crecimiento y solidaridad*. Caracas: IESA-UCAB, 1994.
- CISNEROS, I. et al. *El Desarrollo del Comercio y las Inversiones entre Brasil y Venezuela – Síntesis ejecutiva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.
- CLEMENTE R., L. A. Crecimiento, apertura comercial y desempeño sectorial. In: CHANG, S. et al. (Coord.). *La política económica necesaria: estabilización, crecimiento y solidaridad*. Caracas: IESA-UCAB, 1994.

(59) Esta idéia está um pouco mais desenvolvida em Cano (1995, 2000b).

- CNA – Consejo Nacional de la Alimentación. *Cumbre mundial de la alimentación-informe Venezuela*. Caracas: Presidencia de la República, nov. 1996.
- COBA R., A. Tiene sentido reformar la Ley Orgánica del Sufragio. *Veneconomía*, Caracas, v. 14, n. 9, 1997.
- DATANALISIS. Indicadores del Camin. *Datanalisis*, Caracas, 1996, 1997a. (Varios números).
- _____. Situación Nacional: una visión objetiva. *Datanalisis*, Caracas, jun. 1997b.
- ECONOMIST. The Country Profile 2000 (*ref. Año 99*). London.
- _____. *Country Report*. London, Sept. 2000.
- _____. *Country Forecast*. London, Apr. 2000.
- _____. *Forecast*. London, 1st quarter 2000.
- _____. *Investment, Licensing & Trading*. London, Oct. 1999.
- EIA – Energy Information Administration. *The world oil market*. Washington, DC: International Energy Outlook, 1996, 1997, 2001.
- ESPAÑA, L. P. La violencia: la cara amarga de la transición en Venezuela. *Temas de Coyuntura*, Caracas, IIES/FCES/UCAB, n. 27, jul. 1992.
- ESPINAZA, R. Ajuste fiscal, efectos distributivos y perspectivas de mediano plazo. In: CHANG, S. et al. (Coord.). *La política económica necesaria: estabilización, crecimiento y solidaridad*. Caracas: IESA-UCAB, 1994.
- _____. *Política petrolera y desarrollo económico*. Caracas: IESA, 1997. (Mimeogr.).
- FAO. El estado mundial de la agricultura y la alimentación. FAO, Roma, 1996.
- FFRENCH-DAVIS, R. El efecto tequila, sus orígenes y su alcance contagioso. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 37, n. 146, jul./dic. 1997.
- FIV – Fondo de Inversiones de Venezuela. *Programa de Privatización*. Caracas, 1997.
- GARCIA O. et al. *La sostenibilidad de la política fiscal en Venezuela*. Caracas: BID-IESA/UCAB, 1997. (Mimeogr.).
- GÓMEZ C., L. La democracia venezolana entre la renovación y el estancamiento. *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n. 14, jul./dic. 1988.
- LÓPEZ, J. D. Consideraciones sobre la Reforma del Estado en Venezuela-México entre 1988 y 1991. *Temas de Coyuntura*, Caracas, IIES/FCES/UCAB, n. 27, jul. 1992.
- LORA, E., PAGÉS, C. *La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe*. In: CÁRDENAS, S. (Coord.). *Empleo y distribución del ingreso en América Latina*. Hemos avanzado? Bogotá: TM Ed., 1997.
- MÁRQUEZ, G., ACEDO, C. El sistema de seguros sociales en Venezuela: problemas y soluciones alternativas. In: BARRETO DE OLIVEIRA, F. E. (Ed.). *Sistemas de seguridad social en la región: problemas y alternativas de solución*. Washington: BID, 1994.

- MÁRQUEZ, G., ÁLVAREZ, C. *Pobreza y mercado laboral en Venezuela, 1982-1995*. In: CÁRDENAS, S. (Coord.). *Empleo y distribución del ingreso en América Latina*. Hemos avanzado? Bogotá: TM Ed., 1997.
- MOLINA R., R. *El otro ámbito de la política monetaria*. In: CHANG, S. et al. (Coord.). *La política económica necesaria: estabilización, crecimiento y solidaridad*. Caracas: IESA-UCAB, 1994.
- OJEDA, R. *Como se sangra un país...! Que hacer?* 2. ed. Caracas: Vadel Hermanos Ed., 1997.
- RIUTORT, M., ZAMBRANO S., L. *Volatilidad de la política fiscal en Venezuela. Temas de Coyuntura*, Caracas, IIES/FCES/UCAB, n. 35, jun. 1997.
- TAVARES, M. C., FIORI, J. L. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- VELÁZQUEZ, E. *Las finanzas del sector público de Venezuela en los 90s. Una evaluación y algunas proyecciones*. In: CHANG, S. et al. (Coord.). *La política económica necesaria: estabilización, crecimiento y solidaridad*. Caracas: IESA-UCAB, 1994.
- VE NE ECONOMIA – *Veneconomia Mensual*. Veneconomia, Caracas, 1996 e 1997. (vários números).
- VENEZUELA. *La deuda externa y el fin del milenio*. In: ENCUESTRO INTERNACIONAL POR ESTRATEGIA COMÚN. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA Y EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO. Caracas, 10-12 julio 1997.
- VIVANCOS C., F. *Salarios, ingresos y estabilización en Venezuela*. In: CHANG, S. et al. (Coord.). *La política económica necesaria: estabilización, crecimiento y solidaridad*. Caracas: IESA-UCAB, 1994.
- ZAMBRANO S., L. *Tipo de cambio real y inercia inflacionaria en Venezuela*. In: CHANG, S. et al. (1994).