

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

José Guillermo Pérez Camacho

***COMO UM PRÍNCIPE DEVE AGIR PARA MANTER A LEALDADE: O
USO ESTRATÉGICO DAS POLÍTICAS ALIMENTARES PARA COOPTAR
OS MILITARES NA VENEZUELA DE MADURO ENTRE 2013 E 2019.***

Santa Maria, RS
2023

José Guillermo Pérez Camacho
Santa Maria, RS
2023

**COMO UM PRÍNCIPE DEVE AGIR PARA MANTER A LEALDADE: O USO
ESTRATÉGICO DAS POLÍTICAS ALIMENTARES PARA COOPTAR OS MILITARES
NA VENEZUELA DE MADURO ENTRE 2013 E 2019**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Ciências Sociais**.

Orientadora: Prof^ª Dra. Rosana Soares Campos

Santa Maria, RS
2023

José Guillermo Pérez Camacho

**COMO UM PRÍNCIPE DEVE AGIR PARA MANTER A LEALDADE: O USO ESTRATÉGICO DAS
POLÍTICAS ALIMENTARES PARA COOPTAR OS MILITARES NA VENEZUELA DE MADURO
ENTRE 2013 E 2019**

Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Meteorologia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Ciências Sociais**.

Aprovado em 06 de dezembro de 2023:

Rosana Soares Campos, D.r (UFSM)
(Presidente/Orientadora)

Dr. Patrícia Rodrigues Chaves Da Cunha (UFPeL)

Dr. PhD Rafael Antonio Duarte Villas (USP)

À diáspora venezuelana.

DEDICATÓRIA

AGRADECIMENTOS

Agradeço à universidade pública brasileira, à Capes e à Universidade Federal de Santa Maria. Que me acolheram e permitiram que eu continuasse meu sonho de seguir uma carreira acadêmica. Tenho imenso orgulho de dizer que a UFSM é minha *alma mater*.

À professora Rosana Soares Campos, que com paciência e sabedoria me ajudou a concluir este trabalho com sucesso.

Isso fez com que aqueles imperadores que, por natureza ou artifícios, não dispunham de suficiente autoridade para controlar uns e outros sempre caíssem em desgraça. E a maioria deles, sobretudo os que chegavam ao poder sem ter pertencido à vida pública, experimentando a dificuldade de lidar com essas duas forças opostas, preferiam satisfazer a soldadesca, importando-se pouco com os sofrimentos infligidos ao povo. Mas era preciso tomar tal partido, uma vez que, não podendo evitar o ódio de alguns, os príncipes devem antes de tudo esforçar-se para não serem odiados pela maioria; e, se isso não for possível, devem com todo engenho tentar escapar ao ódio dos grupos mais poderosos. Por isso os imperadores que, por falta de experiência, necessitavam de favores extraordinários dependiam mais dos soldados que do povo — o que poderia ser bom ou não para eles, a depender da capacidade de o príncipe manter sua reputação entre eles.

(Nicolás Maquiavel – O Príncipe)

RESUMO

COMO UM PRÍNCIPE DEVE AGIR PARA MANTER A LEALDADE: O USO ESTRATÉGICO DAS POLÍTICAS ALIMENTARES PARA COOPTAR OS MILITARES NA VENEZUELA DE MADURO ENTRE 2013 E 2019

AUTOR: José Guillermo Pérez Camacho
ORIENTADORA: Rosana Soares Campos

Por que a política alimentar venezuelana está tão militarizada? O objetivo do presente trabalho é responder essa pergunta analisando o uso da política alimentar venezuelana como uma estratégia para cooptar os militares venezuelanos. Com base na definição dada por Selznick (1948), a cooptação é entendida como um processo de negociação entre atores políticos que visa superar as ameaças enfrentadas por organizações e/ou líderes que oferecem benefícios a agentes poderosos em troca de estabilidade. Através de um estudo de caso, usando o rastreamento de processos como técnica de pesquisa, analisamos o desenvolvimento da política alimentar na Venezuela e os conflitos envolvidos nela. A pesquisa baseou-se em fontes documentais, principalmente oficiais, como leis, decretos e sentenças coletadas na *Gaceta Oficial* (o Diário da União venezuelano), mas também em discursos de líderes relevantes para analisar a participação dos militares e como a estrutura burocrática da política alimentar gerou benefícios pessoais para eles no contexto de uma crise política que ameaçava a continuidade de Maduro na presidência. A partir dessa análise, identificamos três mecanismos que permitiram a cooptação dos militares por meio da política alimentar: a patronagem, o aumento dos poderes do Ministério da Defesa e a *revolving door* entre as entidades do Ministério da Alimentação e o Comando Estratégico Operacional das Forças Armadas Nacionais Bolivarianas (CEOFANB) da Venezuela.

Palavras-chave: Venezuela, Política Pública, Cooptação, Política Alimentar, Rastreamento do Processo.

ABSTRACT

HOW A PRINCE MUST ACT TO MAINTAIN LOYALTY: THE STRATEGIC USE OF FOOD POLICIES TO CO-OPT THE MILITARY IN MADURO'S VENEZUELA BETWEEN 2013 AND 2019

AUTHOR: José Guillermo Pérez Camacho
ADVISOR: Rosana Soares Campos

Why is Venezuelan food policy so militarized? The aim of this paper is to answer this question by analyzing the use of Venezuelan food policy as a strategy to co-opt the Venezuelan military. Based on the definition given by Selznick (1948), co-optation is understood as a process of negotiation between political actors that aims to overcome the threats faced by organizations and/or leaders who offer benefits to powerful agents in exchange for stability. We conducted a study case, employing process tracing as a research method, to analyze the evolution of food policy in Venezuela and the associated conflicts. The research was based on documentary sources, mainly official, such as laws, decrees and sentences collected in the Gaceta Oficial (the Venezuelan Official Gazette), but also on speeches by relevant leaders to analyze the participation of the military and how the bureaucratic structure of the food policy generated personal benefits for the military in the context of a political crisis that threatened Maduro's survival in the presidency. Based on this analysis, we identified three mechanisms that allowed the co-optation of the military through food policy: patronage, the increase in the powers of the Ministry of Defense and the revolving door between the entities of the Ministry of Food and the Strategic Operational Command of the National Bolivarian Armed Forces (CEOFANB) of Venezuela.

Keywords: Venezuela, Public Policy, Co-optation, Food Policy, Process Tracing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.	Representação gráfica de diferentes tipos de causalidade	18
Figura 2.	Linha do tempo dos presidentes venezuelanos	48
Figura 3.	Principais características do sistema político venezuelano.	53
Figura 4.	Processo de Formulação de Políticas Públicas na Venezuela durante o <i>puntofijismo</i> 60	60
Figura 5.	Relações entre poderes públicas na Venezuela pós Chávez.	72
Figura 6.	Processo de Formulação de Políticas Públicas na Venezuela governo Chávez 1999 2012	80
Figura 7.	Organograma do Ministério de Alimentação 2012.....	96
Figura 8.	Pessoas beneficiadas e toneladas de alimentos vendidos	98
Figura 9.	Causas de mortes em crianças desnutridas na Venezuela.....	99
Figura 10.	Produção de vegetais per capita.....	102
Figura 11.	Mudanças na inflação da Venezuela desde os anos 90.....	104
Figura 12.	Produção de toneladas de barris/dia na Venezuela entre 2012 e 2019. 120	120
Figura 13.	Preço do petróleo em dólares entre 2012 e 2019.	121
Figura 14.	Número de protestos apurados por ano entre 2011 e 2019.....	127
Figura 15.	Porcentagem de militares em cargos de ministro entre 1999 e 2018..	137
Figura 16.	Porcentagem de empresas estatais por categoria	140
Figura 17.	Distribuição das empresas estatais segundo categorias	141
Figura 18.	Distribuição percentual de empresas com militares por categoria	142
Figura 19.	Redes de relações do Ministério de Alimentação entre os anos 2013 e 2019 146	146
Figura 20.	Crescimento da inflação durante o governo Maduro.....	160
Figura 21.	Prevalência de subnutrição, 2000 - 2020	161

LISTA DE TABELAS

Quadro 1.	Relação entre as fases e os objetivos da pesquisa.....	22
Quadro 2.	Etapas dos processos históricos	26
Quadro 3.	Relação entre origens e meios das ameaças com exemplos.	32
Quadro 4.	Relação entre atores e efeitos do <i>policy feedback</i>	44
Quadro 5.	Comparação da descrição e competências das Forças Armadas venezuelanas	73
Quadro 6.	Instituições ou “entidades anexas” que formaram o MINAL e suas funções	94
Quadro 7.	Resumo da brecha dos valores	106
Quadro 8.	Organização de fatos históricos	109
Quadro 9.	Sanções na Venezuela durante o governo Maduro	130
Quadro 10.	Levantamentos e conspirações com militares durante o governo Maduro	133
Quadro 11.	Ameaças período Nicolás Maduro (2013-2019).....	135
Quadro 12.	Relação de ministros e presidentes das empresas ligadas ao Ministério da Alimentação	143
Quadro 13.	Influência dos atores	147
Quadro 14.	Relação de decretos, datas e número de militares designados no marco da GMAS	152
Quadro 15.	Relações entre o CEOFANB e instituições ligadas à política alimentar	155
Quadro 16.	Comparação entre a hipótese de pesquisa e a explicação alternativa.	162

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD – *Acción Democrática*
APD - Administração Pública Descentralizada
AN - Assembleia Nacional
ANC - Assembleia Nacional Constituinte
BCV - Banco Central de Venezuela
CADIVI - Comissão Nacional de Administração de Divisas
CEOFANB – Comando Estratégico da Força Armada Nacional Bolivariana
CLAP – *Comités Locales de Abastecimiento y Producción*
CNE – Conselho Nacional Eleitoral
CONINDUSTRIA - *Confederación Venezolana de Industriales*
CONSECOMERCIO - *Consejo Nacional del Comercio y los Servicios*
COPEI - Partido Socialcristão *Comité de Organización Política Electoral Independiente.*
COPRE - *Comisión Presidencial para la Reforma del Estado*
CSJ - Corte Suprema de Justiça
CTV - *Confederación de Trabajadores de Venezuela*
CUSPAL - *Corporación Única de Servicios Productivos y Alimentarios*
CVA - Corporação Venezuelana Agrária
FANB – Força Armada Nacional Bolivariana
FEDECÂMARAS - *Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela*
FUNDAPROAL – Fundação de Alimentos Estratégicos
GMAS - Grande Missão Abastecimento Soberano
INN - Instituto Nacional de Nutrição
INTI - Instituto Nacional da Terra
LH - Lei de Hidrocarburos
LTDA - Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário
MAT - Ministério de Agricultura e Terra
MERCAL - Mercado de Alimentos C. A.
MINAL - Ministério de Alimentação
OEA – Organização dos Estados Americanos
PDVAL – *Productora y Distribuidora de Alimentos*
PDVSA – *Petroleos de Venezuela S.A.*
PFP - Processo de Formulação da Política Pública
PROAL - Programa Estratégico de Alimentos
PROVEA - *Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos*
PSUV – Partido Socialista Unido de Venezuela
SEBIN – *Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional*
TSJ - Tribunal Supremo de Justiça
URD – *Unión Republicana Democrática*
ZEME – *Zonas Econômicas Militares Especiais*

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	9
1.1.	UM PROBLEMA SOCIAL MILITARIZADO.	9
1.2.	HIPÓTESE E OBJETIVO DA PESQUISA.....	15
1.3.	METODOLOGIA.....	16
1.4.	ESTRUTURA E SEQUÊNCIA DOS CAPÍTULOS.	23
2.	A COOPTAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO SOLUÇÃO PARA AMEAÇAS E CRISES POLÍTICAS DOS INCUMBENTES	25
2.1.	MODELO DE DESENVOLVIMENTO POLÍTICO	25
2.2.	TIPOS DE AMEAÇAS E CRISE	31
2.3.	O CONCEITO DE COOPTAÇÃO	33
2.4.	AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO VARIÁVEL INDEPENDENTE.....	36
2.5.	“POLICY FEEDBACK”	40
3.	O SISTEMA PRECEDENTE VENEZUELANO: PUNTOFIJISMO E O GOVERNO DE CHÁVEZ	45
3.1.	SISTEMA POLÍTICO NO PERÍODO DE PUNTOFIJO	47
3.1.1.	Instituições formais	51
3.1.2.	Instituições informais e o processo de formulação das políticas públicas. 53	
3.1.3.	O fim do pacto de puntofijo.....	61
3.2.	SISTEMA POLÍTICO DO GOVERNO CHÁVEZ.	66
3.2.1.	Período 1999 - 2004. Transformações institucionais e o conflito entre atores político	68
3.2.2.	Período 2005 – 2012. Auge e queda da política alimentar venezuelana	89
4.	CRISE POLÍTICA E OS MECANISMOS DE COOPTAÇÃO DA POLÍTICA ALIMENTAR	113
4.1.	A POSSE DE NICOLÁS MADURO: PERDIDA DE RECURSOS POLÍTICOS E ACELERADORES DA CRISE.....	116
4.2.	DESSINCRONIZAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DAS AMEAÇAS POLÍTICAS NO GOVERNO MADURO.....	119
4.2.1.	Ameaças verticais: oposição e população.	122
4.2.2	Ameaças internacionais	128
4.2.2.	Ameaças horizontais: membros da coalizão e militares.....	132
4.3.	BENEFÍCIOS PARA OS MILITARES: A ESTRUTURA DE INCENTIVOS POLÍTICA ECONÔMICA E A POLÍTICA ALIMENTAR.....	135
4.3.1.	Primeiro Mecanismo: Patronagem através das empresas estatais	136

4.3.2.	Segundo Mecanismo: Grande Missão Abastecimento Soberano e poderes especiais ao Ministro de Defesa	151
4.3.3.	Terceiro Mecanismo: <i>Revolving door</i> entre o CEOFANB e Alimentação. 154	
4.4.	AVALIANDO A EXPLICAÇÃO ALTERNATIVA: A GUERRA ECONÔMICA.....	156
4.4.1.	Analisando a eficácia das políticas contra a “guerra econômica”	158
4.5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	163
5.	CONCLUSÃO.....	165
	REFERÊNCIAS	170

1. INTRODUÇÃO

1.1.UM PROBLEMA SOCIAL MILITARIZADO.

Em abril de 2018 a organização não governamental *Control Ciudadano*, revelava uma cifra surpreendente “Mais de 500 militares foram responsáveis pelo controle de alimentos e necessidades básicas na Venezuela desde a criação da *Gran Misión Abastecimiento Soberano*.¹” (CONTROL CIUDADANO, 2018, online, tradução nossa). O número apenas reforçava o que já era um fato conhecido na Venezuela, o enorme envolvimento e poder dos militares na área alimentar no país. Mas, por que a política alimentar está tão militarizada na Venezuela? O presente trabalho se propõe explicar a extrema militarização da política alimentar na Venezuela fazendo uso do conceito de cooptação de Selznick (1948).

Para Selznick (1948) a cooptação é uma estratégia que visa lidar com ameaças que colocam em perigo a sobrevivência de líderes e organizações políticas. Embora usualmente a cooptação seja compreendida como uma forma de capturar ou subordinar atores rivais, o conceito de Selznick (1948) coloca ênfase no caráter de barganha que se estabelece entre o elemento cooptado e quem realiza a cooptação. Segundo o autor, a cooptação é um processo que começa com uma ameaça percebida pelos membros de uma organização, segue como uma negociação entre os atores externos e internos da organização e tem fim com compromissos, que estabelecem uma nova ordem ao interior dela. Segundo o conceito de Selznick que usamos neste trabalho, a cooptação assemelha-se a uma relação de simbiose, na qual o ator cooptado ganha recursos, autonomia e/ou reconhecimento, e o ator que coopta garante a lealdade desses agentes e recebe estabilidade em troca.

Manter a lealdade de agentes poderosos é fundamental para os incumbentes² que têm como principal objetivo a sua sobrevivência no poder (BUENO DE MESQUITA, *et*

¹ *Más de 500 militares han sido responsables del control de alimentos y artículos de primera necesidad en Venezuela, desde la creación de la Gran Misión Abastecimiento Soberano.*

A *Gran Misión Abastecimiento Soberano*, como explicaremos mais adiante no texto, foi uma das estruturas mais importantes criadas em 2016 pelo governo de Maduro para resolver o problema da escassez de alimentos no país.

² Incumbente em política é um termo usado para descrever ao titular de um cargo político. Na literatura política americana, *incumbent* é uma expressão de uso frequente. Principalmente em estudos sobre eleições, que geralmente são definidas entre um incumbente buscando sua reeleição e um não incumbente. O termo vem sendo usado em artigos de ciência política em português também (ver: Araujo e Silva, 2020, Guerreiro, 2014).

al., 2003, BUENO DE MESQUITA; SMITH, 2010). Para isso os incumbentes precisam negociar e criar incentivos para esses atores, ou seja, cooptá-los, segundo o conceito de Selznick, garantindo assim sua lealdade. A grande vantagem que os incumbentes têm é que controlam os recursos estatais, em consequência, para negociar com os diversos atores, eles podem fazer uso das políticas públicas (*policies*). Ou, em outras palavras, se utilizam dos recursos estatais para reforçar as suas coalizões.

Independentemente da estrutura do sistema político, os líderes têm um conjunto relativamente pequeno de instrumentos disponíveis para promover sua sobrevivência política. Eles podem promulgar políticas públicas gerais que satisfaçam os desejos de seus apoiadores e talvez os desejos de outros entre os cidadãos do estado, e podem distribuir benefícios privados para adquirir o apoio contínuo de seus patrocinadores críticos. (BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 29, tradução nossa).³

Através das políticas públicas, diversos atores podem receber benefícios e administrar recursos e pessoas. O aumento do poder e dos bens obtidos através do estado, transforma-se em privilégios que incentivam os beneficiários a defender o *status quo*. O resultado é que os agentes políticos que recebem acesso a recursos importantes, desenvolvem uma relação de lealdade ao incumbente e seu regime (BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, WINTROBE, 1980). Como aponta Pierson (1993):

As políticas fornecem incentivos e recursos que podem facilitar ou inibir a formação ou expansão de grupos específicos. Os incentivos decorrem fundamentalmente das principais consequências sociais de ações específicas do governo. As políticas públicas frequentemente criam “espólios” que fornecem uma forte motivação para os beneficiários se mobilizarem em favor da manutenção ou expansão programática. (p. 599, tradução nossa).⁴

Neste sentido, ainda que as *policies* sejam consequência do cálculo dos incumbentes, a capacidade que têm de gerar incentivos, estimular ou fortalecer grupos de interesse dentro do estado, assim como cooptar agentes que possuem recursos relevantes, evidencia que as políticas públicas têm uma faculdade relativamente autônoma de transformar o cenário político. Diversos autores (LOWI, 1964, PIERSON, 1993,

³ “Regardless of the structure of the political system, leaders have a relatively small set of instruments available to promote their political survival. They can promulgate general public policies that satisfy the desires of their supporters and perhaps the desires of others among the citizens of the state, and they can dole out private benefits to purchase the continued support of their critical backers.”

⁴ “Policies provide both incentives and resources that may facilitate or inhibit the formation or expansion of particular groups. The incentives stem primarily from the major social consequences of specific government actions. Public policies often create ‘spoils’ that provide a strong motivation for beneficiaries to mobilize in favor of programmatic maintenance or expansion.”

SKOCPOL, 1995), trazem evidências de como as políticas públicas afetam a política (*politic*). Por exemplo, a socióloga americana Skocpol aponta que “novas políticas públicas afetam as identidades sociais, objetivos e capacidades de grupos que posteriormente lutam ou se aliam na política”⁵ (p. 58, 1995, tradução nossa), já Pierson (2000) indica que:

Tanto as instituições formais (como os arranjos constitucionais) quanto as políticas públicas impõem restrições extensas e juridicamente vinculativas ao comportamento. Embora não seja ortodoxo, a inclusão de políticas públicas assim como de instituições formais nesta formulação é importante (Pierson 1993). As políticas públicas são geralmente mais facilmente alteradas do que as regras constitutivas das instituições formais, mas são, no entanto, características constrangedoras extremamente proeminentes do ambiente político. As políticas, fundamentadas na lei e apoiadas pelo poder coercitivo do Estado, sinalizam aos atores o que tem que ser feito e o que não pode ser feito, e estabelecem muitas das recompensas e penalidades associadas a atividades particulares. (p. 259, tradução nossa).⁶

Portanto, para entender como os incumbentes conseguem manter a lealdade de agentes políticos vitais, uma perspectiva interessante é colocar o foco na própria política pública, analisando a trajetória do seu desenvolvimento e assim observar como ela incentiva ao estabelecimento de alianças entre os incumbentes e os atores mais relevantes, por exemplo, ajudando a resolver problemas de instabilidade política, principalmente em períodos de crise.

Vários autores têm desenvolvido pesquisas a partir dessa ideia. Thomson (2014) em “Comida e poder: durabilidade de regimes autoritários e a política agrícola” demonstra a existência de uma relação positiva entre o tipo de política agrícola escolhida pelo incumbente e a duração dos regimes autoritários, porque ela permite resolver conflitos entre agricultores e consumidores e cooptar as elites perigosas para o regime. Knutsen e Rasmussen (2017) analisaram o sistema de previdência em regimes autoritários e sua função como instrumento de sobrevivência política, revelando uma relação estatística significativa entre a política de segurança social e a redução do risco de ruptura da população com o regime. Já Gonda (2019) analisa o caso específico da Hungria, apontando que a política agrária e a distribuição das terras entre oligarcas foram fatores que ajudaram

⁵ “*new policies affect the social identities, goals, and capabilities of groups that subsequently struggle or ally in politics*”.

⁶ “*Both formal institutions (such as constitutional arrangements) and public policies place extensive, legally binding constraints on behavior. Although unorthodox, the inclusion of public policies as well as formal institutions in this formulation is important (Pierson 1993). Policies are generally more easily altered than the constitutive rules of formal institutions, but they are nevertheless extremely prominent constraining features of the political environment. Policies, grounded in law and backed by the coercive power of the state, signal to actors what has to be done and what cannot be done, and they establish many of the rewards and penalties associated with particular activities.*”

o presidente húngaro Viktor Orban a consolidar seu poder⁷. Por fim, Knutsen e Rasmussen (2022) estudaram a política social da União Soviética e como ela foi desenvolvida para evitar ameaças de revoluções no interior do sistema político.

Na Venezuela, existe um histórico de uso das políticas públicas para cooptar agentes políticos. Desde o estabelecimento da democracia na Venezuela em 1958, os incumbentes usaram a receita vinda do petróleo para estabelecer uma ampla rede de instituições e programas que ajudaram a evitar os conflitos entre os diversos atores com poder venezuelanos. Durante décadas, os incumbentes dividiram os recursos da renda petroleira com a população e outros grupos de poder mediante investimentos sociais, empresas estatais e garantindo acesso ao processo de formulação de políticas (PFP) aos partidos políticos, aos empresários e aos sindicatos, assegurando assim a lealdade desses atores.

Com a vitória presidencial de Chávez em 1998, diferente do período anterior, no centro do processo de formulação da política pública⁸ foram colocados os militares como implementadores dos mais importantes programas de combate à pobreza. A participação militar durante o governo Chávez contrasta com o papel muito mais restrito que tiveram as forças armadas entre 1958 e 1998, onde suas atividades estiveram focadas na luta contra a guerrilha e no controle da fronteira. Além disso, nesse período, os fardados tinham fortes restrições legais, como o impedimento legal de votar e um limite estrito de anos de serviço, entre outros. Mas, em decorrência da sua popularidade, Chávez reformou a lei para ampliar a jurisdição dos militares, e criou gigantescos programas sociais dirigidos por membros das forças armadas (TRINKUNAS, 2005). Segundo Trinkunas (2001), a experiência histórica mostra que a participação dos militares em áreas alheias à sua missão principal de defesa, leva à sua politização. No caso venezuelano isso não foi diferente, Chávez ampliou a participação dos militares em diversas áreas políticas e econômicas e, em paralelo, desde a chegada de Chávez foi-se evidenciando a politização da força armada venezuelana (TRINKUNAS, 2013). Vários pesquisadores (JÁCOME, 2013; TRINKUNAS, 2013,

⁷ Também no caso da ditadura de Stroessner no Paraguai, segundo Molinas *et al.* (2011), a distribuição de terras e outros benefícios entre a elite é um elemento relevante que explica a aparição de grupos de interesse e o apoio ao regime de Stroessner.

⁸ O processo de formulação de políticas públicas ou ciclo de políticas públicas é composto pelos seguintes momentos: Definição da agenda, formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação. Os militares não estiveram envolvidos em todos esses momentos, ou não na mesma medida. Seu principal papel tem sido o de implementador de políticas. Quando nos referimos no texto ao aumento da presença dos militares no processo de formulação de políticas, estamos nos referindo ao processo como um todo e não ao estágio específico da formulação da política.

2021) concordam que alguns dos exemplos mais marcantes dessa politização foram a mudança do nome da instituição militar que antes da chegada de Chávez chamava-se “*Fuerzas Armadas de Venezuela*” e que passou a chamar-se “*Fuerza Armada Bolivariana de Venezuela*”⁹ (ÁMBITO, 2008). E o uso do *slogan* do governo “Patria, Socialismo o Muerte” (REUTERS, 2007) como forma de prestar continência obrigatória nos quartéis.

O envolvimento dos militares no estado e nas políticas sociais foi denominado por Chávez como uma “aliança cívico-militar”. Para Trinnkunas (2001), o aumento da participação das forças armadas no processo de formulação das políticas públicas era uma velha aspiração dos militares venezuelanos, mas também foi o resultado da necessidade de Chávez de contar com uma burocracia leal a seus interesses (IRWIN; MICETT, 2008). A política social permitiu aos militares de alta patente dirigir programas e empresas estatais com grandes orçamentos, o que foi conveniente no ambiente altamente polarizado do país. Tal como apontam Corrales e Penfold (2011):

Na medida em que atores poderosos podem agir como grandes grupos de veto em relação a questões políticas ou mesmo à própria sobrevivência do regime, é importante para os governos em cenários políticos polarizados empregar recursos significativos para lidar com esses atores. Além disso, em cenários radicalizados, a oposição se torna tão galvanizada que pode ser vital ter em mãos um mecanismo de cooptação de elites (grupos militares e empresariais) como um escudo potencial contra possíveis golpes de estado. (p. 44, tradução nossa).¹⁰

Porém, com a chegada de Maduro ao poder, após a morte de Chávez, foi necessário restabelecer a aliança entre o governo e os militares. Principalmente, devido à crise econômica ter lhe feito perder o apoio popular e criado um ambiente de alta instabilidade no país, sendo a derrubada violenta do seu governo uma ameaça constante. Contudo, Maduro conseguiu completar seu período presidencial, se reeleger e aos poucos consolidou seu poder no país. Pesquisadores e jornalistas (CORRALES, 2020; CORRALES, 2022; HERRERO; SPECIA, 2019; THE ECONOMIST, 2021) coincidem em que entre os

⁹ No ano 2008, o Presidente Hugo Chávez, com poderes especiais outorgados pelo parlamento venezuelano controlado por seu partido, estabeleceu uma reforma legal que mudou o nome da “Força Armada de Venezuela” para “Força Armada Bolivariana de Venezuela”. A noção de “bolivariano” ou “bolivariana” está fortemente marcada politicamente, já que foi o nome usado por Chávez para identificar seu grupo político, desde os tempos em que era militar.

¹⁰ “*To the extent that powerful actors can act as major veto groups vis-à-vis policy issues or even the regime’s own survival, it is important for governments in polarized political settings to deploy significant resources to deal with these actors.*”²⁸ *Moreover, in radicalized settings, the opposition becomes so galvanized that it may be vital to have at hand a mechanism for co-opting elites (military and business groups) as a potential shield against possible coups.*”

diversos fatores que contribuíram para a sua sobrevivência, um a se ressaltar foi, justamente, a lealdade da força armada, que tem sido a garantidora da continuidade da coalizão que governa a Venezuela, apesar da gravidade das ameaças enfrentadas (CORRALES, 2020; CORRALES, 2022; BÍLEK; VALIŠKOVÁ, 2020; TRINKUNAS, 2021).

Embora a lealdade expressada pelos militares fosse um resultado provável após anos de relação com o governo, isso não era um fato dado. O primeiro período do governo Maduro foi testemunha de levantamentos militares, detenções de membros das forças armadas acusados de conspiração e tentativas de golpe de estado que são uma mostra de que as relações entre o novo governo e a instituição militar não eram tão sólidas como foram no final do período de Chávez. Enquanto a aliança entre os militares e Chávez foi em parte resultado do seu passado como Tenente-coronel do exército, a relação entre os fardados e Maduro, que provém do mundo civil, não estava necessariamente consolidada. A presente pesquisa argumenta que o aumento da militarização da política pública, especialmente a alimentar, implementada durante o governo Maduro formou parte de uma estrutura de incentivos para consolidar essa relação¹¹.

Uma radiografia da participação dos militares nos organismos estatais durante o período de Maduro apresenta alguns dados interessantes. Segundo pesquisadores e representantes de organizações não governamentais (JÁCOME, 2018; CORRALES, 2020, BÍLEK; VALIŠKOVÁ, 2020), durante o período Maduro os ministérios controlados por militares passaram de 25% em 2014 para 48% em 2017. No mesmo período, entre os governadores, mais de 40% são militares reformados, e entre 2013 e 2020 foram criadas vinte empresas de propriedade militar, representando 70% das empresas desse tipo na Venezuela (LA GRAN ALDEA, 2021). Atualmente, o ministério da defesa é dono de empresas de serviços, de logística, de comunicações, de construção e de importação e produção de alimentos.

A prática de usar as políticas públicas para manter a lealdade de alguns setores políticos não foi usada exclusivamente na área alimentar nem com os militares. Por exemplo, Morales-Arilla (2021) demonstra que no marco da crise de energia e no blecaute

¹¹ É importante mencionar que a presente pesquisa não considera que exista uma única causa que explique esse resultado. Desde uma perspectiva do dilema principal-agente, o principal (neste caso, Maduro) deve que criar tanto penalidades como incentivos para que o agente (os militares) se comporte como esperado. Durante o período de Maduro existiram tanto penalidades como incentivos como veremos mais adiante.

de 2019 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019)¹², existiu uma relação estatisticamente significativa entre as zonas onde se realizou o racionamento de energia e o apoio eleitoral. Ou seja, as regiões eleitoralmente mais propensas a votar pelo partido do governo sofreram menos cortes de energia que aquelas que usualmente votavam contra. O autor também encontrou provas de que regiões com casernas sofreram menos racionamento energético. Morales-Arilla (2021) sugere que a política de racionamento de energia foi usada como mecanismo para manter o apoio de alguns dos constituintes do partido de governo.

Por todo o anterior, a presente pesquisa considera que a participação militar no estado venezuelano estabeleceu uma estrutura de incentivos para cooptar as forças armadas que foi se incrementando na medida em que a crise política e as ameaças à sobrevivência de Maduro foram aumentando, o que explica a militarização da política pública, com destaque para a alimentar, durante o período de Maduro.

1.2. HIPÓTESE E OBJETIVO DA PESQUISA.

A hipótese do presente trabalho é que a política alimentar venezuelana foi usada para cooptar, ou seja para entregar benefícios em troca de lealdade (Selznick, 1948), aos militares e superar a crise política entre os anos 2013 e 2019.

Na perspectiva deste trabalho, a cooptação dos militares na Venezuela está composto por três processos. Primeiro, a tradição política venezuelana de usar as estruturas estatais para distribuir benefícios entre atores políticos, segundo, o envolvimento dos militares no estado durante o governo de Chávez, e terceiro, o fortalecimento de incentivos econômicos no primeiro período de Maduro.

Para testar essa hipótese, o objetivo da presente pesquisa é analisar o uso da política alimentar entre 2013 e 2019 como um mecanismo usado pelo governo Maduro para cooptar a alta hierarquia militar, garantindo seu apoio durante a crise política.

Para isso projetamos os seguintes objetivos específicos:

- 1) Descrever o sistema político venezuelano e o contexto da chegada do Chávez ao poder.

¹² Em 2019 a Venezuela enfrentou seu maior apagão, que começou em 7 de março e durou seis dias, atingindo 22 dos 23 estados do país. O incidente causou sérios problemas em hospitais, comércios e meios de transporte, incluindo o metrô de Caracas e Maracaibo, além de afetar o fornecimento de água. Foi o apagão mais longo da história do país, deixando mais de 90% do território sem energia por mais de 20 horas.

- 2) Descrever o desenvolvimento da política alimentar durante o período de Chávez e a incorporação dos militares nela.
- 3) Determinar a existência de ameaças políticas para a liderança governamental na Venezuela no primeiro governo Maduro entre os anos 2013-2019.
- 4) Descrever as mudanças nas políticas alimentares no primeiro governo Maduro, período 2013 – 2019, e as formas de participação da alta hierarquia militar.
- 5) Determinar a existência de benefícios recebidos pela alta hierarquia militar e os mecanismos de cooptação vinculados às políticas alimentares.

1.3.METODOLOGIA

Em termos metodológicos, a presente pesquisa baseia-se na perspectiva qualitativa conhecida como estudo de caso (ou *case study*), definido por Gerring (2006) da seguinte forma: “um estudo de caso pode ser entendido como o estudo intensivo de um único caso em que o objetivo deste estudo é - pelo menos em parte - lançar luz sobre uma classe maior de casos (uma população).”¹³ (p. 20). Essa perspectiva metodológica tem a vantagem de oferecer ferramentas para analisar de forma intensa os elementos e atributos de um determinado fenômeno, e compreender os processos que explicam sua aparição. O objetivo último é produzir, a partir desse conhecimento, generalizações de caráter científico. Os estudos de caso se dividem usualmente entre os *within case* (dentro do caso) e os *across case* (casos cruzados). Os *across case* centram a pesquisa em comparações no interior de uma população pequena de casos para identificar as características comuns entre eles, ao contrário dos *within case*, que estudam profundamente os processos particulares que esclarecem um caso individual. Nesse sentido, a presente pesquisa pode ser classificada entre os *within case*.

Para atingir os propósitos analíticos da pesquisa, recorre-se à técnica metodológica conhecida como *process tracing* (rastreamento do processo) (COLLIER, 2011; GERRING, 2006, BENNETT; CHECKEL, 2015) que serve como ferramenta de análise para estabelecer a relação causal ou o caminho que vincula o uso das políticas públicas

¹³ “A case study may be understood as the intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part – to shed light on a larger class of cases (a population).”

venezuelanas com a cooptação (Selznick, 1948) dos militares. O *process tracing*, fundamenta-se em uma análise qualitativa (o que não exclui o uso de dados quantitativos) e histórica, na qual se examinam de forma detalhada os mecanismos que se teoriza, sejam a origem do fenômeno. Segundo Collier (2011), o *process tracing* “[...] é definido como o exame sistemático de evidências diagnósticas selecionadas e analisadas à luz de questões de pesquisa e hipóteses colocadas pelo investigador.” (p. 823)¹⁴. Já para Bennet e Checkel (2015) o *process tracing* “[...] refere-se a técnicas para examinar os processos mentais cognitivos de etapas intermediárias para compreender melhor a heurística através da qual os humanos tomam decisões” (p. 5)¹⁵.

O problema que a metodologia qualitativa, e o *process tracing* especificamente, tenta resolver, é que diferentemente das pesquisas quantitativamente orientadas, os estudos de caso não podem se fundamentar em estabelecer relações causais entre duas variáveis usando técnicas estatísticas. Isso se deve, entre outras razões, à ausência de um número suficiente de casos para serem revisados. Como sinaliza Gerring (2006),

não é suficiente simplesmente examinar a covariação de X_1 e Y , porque há muitos fatores causais confusos e porque os últimos geralmente não podem ser eliminados pela pureza do projeto de pesquisa ou por técnicas quantitativas inteligentes (variáveis de controle, variáveis instrumentais, correspondência estimadores e semelhantes)¹⁶ (p. 172).

Autores relevantes, como Skocpol (1979) têm se confrontado com esse mesmo problema nas suas pesquisas, no entanto a conclusão à qual têm chegado é de que a falta de uma grande quantidade de casos não é impedimento para produzir conhecimento de caráter científico sobre os fenômenos sociais. Skocpol (1979) examina as possibilidades da história comparativa para desenvolver trajetórias e associações válidas de causas que explicam o fenômeno da revolução na França, China e Rússia. No caso da presente pesquisa, a lógica desenvolvida é similar visando estabelecer trajetórias de causas possíveis para explicar um fenômeno, porém com foco em um único caso.

Em geral, os estudos de caso dependem das evidências circunstanciais e de uma

¹⁴ “[...] is defined as the systematic examination of diagnostic evidence selected and analyzed in light of research questions and hypotheses posed by the investigator.”

¹⁵ “[...] refers to techniques for examining the intermediate steps incognitive mental processes to understand better the heuristics through which humans make decisions.”

¹⁶ “It is not sufficient simply to examine the covariation of X_1 and Y , because there are too many confounding causal factors and because the latter cannot usually be eliminated by the purity of the research design or by clever quantitative techniques (control variables, instrumental variables, matching estimators, and the like).”

lógica dedutiva para reconstruir a causalidade dentro do caso a ser estudado. O *process tracing* estabelece uma cadeia causal que não envolve uma relação direta entre a variável X e a variável Y, mas uma série de passos intermediários ou hipóteses do tipo $X_1 \rightarrow X_2 \rightarrow \dots \rightarrow X_n$ até chegar a Y. Nas palavras de Gerring (2006),

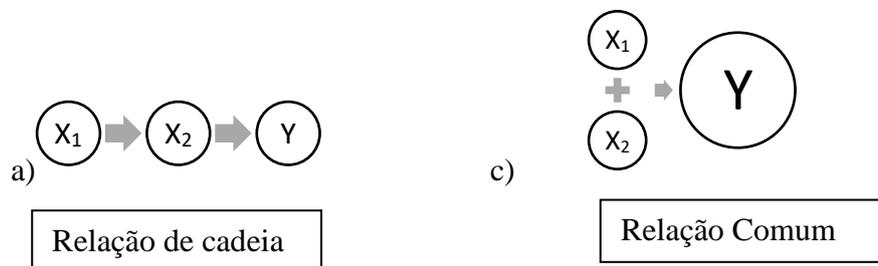
[...] o rastreamento do processo geralmente envolve longas cadeias causais. Ao invés de vários exemplos de $X_1 \rightarrow Y$ (o estilo das pesquisas de casos cruzados de grandes N), examina-se uma única caso de $X_1 \rightarrow X_2 \rightarrow X_3 \rightarrow \dots$ (circuito, com vários interruptores e loops de feedback.) (p. 173, tradução nossa)¹⁷.

Cada uma dessas X, ou passos intermediários, está acompanhada por hipóteses ou teorias que permitem estabelecer a relação lógica-causal entre as X individuais e o resultado Y final. No figura 1, é possível identificar os tipos mais frequentes e básicos de relações causais.

É importante destacar que um elemento fundamental do *process tracing* tem a ver com a descrição cuidadosa e detalhada desses passos intermediários. A razão disso é que a metodologia se concentra no desdobramento de eventos e situações ao longo do tempo, porque sem uma descrição e compreensão profunda dos passos intermediários não é possível fazer o rastreamento causal do fenômeno.

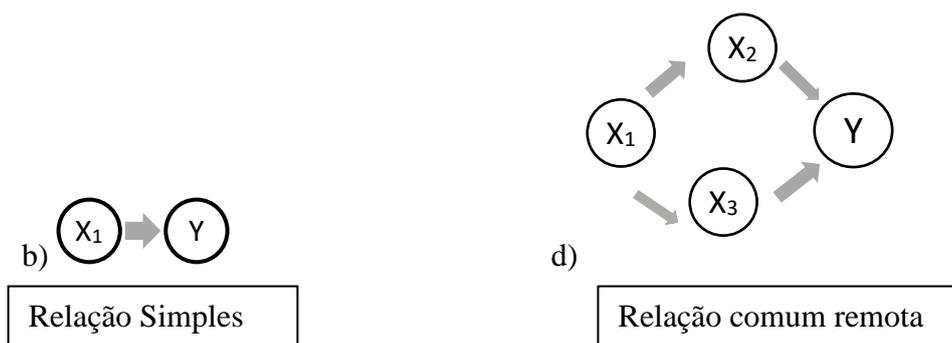
É inerente ao rastreamento do processo analisar as trajetórias de mudança e causalidade, mas a análise falha se os fenômenos observados em cada etapa dessa trajetória não forem adequadamente descritos. Portanto, o que em certo sentido parece ser uma descrição “estática” é um bloco de construção crucial na análise dos processos em estudo (Collier, 2011, p. 823, tradução nossa).¹⁸

Figura 1. Representação gráfica de diferentes tipos de causalidade



¹⁷ “[...] *process tracing* usually involves long causal chains. Rather than multiple instances of $X_1 \rightarrow Y$ (the large-N cross-case style of research), one examines a single instance of $X_1 \rightarrow X_2 \rightarrow X_3 \rightarrow \dots$ (circuitous, with multiple switches and feedback loops.)”

¹⁸ “Process tracing inherently analyzes trajectories of change and causation, but the analysis fails if the phenomena observed at each step in this trajectory are not adequately described. Hence, what in a sense is ‘static’ description is a crucial building block in analyzing the processes being studied.”



Fonte: Elaboração própria a partir de Leyva-Vásquez, *et al.* (2013).¹⁹

Uma vez estabelecida a série de X (ou passos intermediários) como parte do *process tracing*, as evidências que sustentam as hipóteses devem ser testadas para determinar a verossimilhança da narração causal desenvolvida na pesquisa. Usualmente, os especialistas que trabalham com o *process tracing* identificam quatro tipos de testes para inferências causais (COLLIER, 2011), esses tipos de testes são conhecidos como: 1) *Straw in the wind*, 2) *Hoop*, 3) *Smoking gun* e 4) *Doubly decisive*. Esses testes são classificados pela capacidade que a evidência disponibilizada tem de fortalecer a inferência. Nessa ordem de ideias, o *straw in the wind* é o teste mais fraco (por fortalecer menos a hipótese) e o *double decisive* é o mais forte.

De forma resumida, os quatro testes se definem da seguinte maneira: 1) *straw in the wind* fornece simplesmente evidência circunstancial ou fraca sobre a hipótese, por exemplo, que a estatura de um suspeito coincida com informada por uma testemunha. Passar no teste permite afirmar a relevância da hipótese, mas não a confirma, falhar no teste não elimina a hipótese, mas a enfraquece. 2) *Hoop*, envolve um tipo de evidência que é mais precisa, mas não exclusiva, um exemplo tomado de Van Evera (1997) citado por Collier (2011) é: “o acusado estava no estado o dia do assassinato?”, assim passar no teste não confirma a hipótese, apenas “a mantém com vida”, no entanto, falhar enfraquece ou elimina a hipótese. 3) *Smoking gun* pelo contrário está associado a um tipo de evidência que é exclusiva, mas não precisa, por exemplo, achar a arma na mão de um suspeito após um assassinato. Passar no teste confirma a hipótese, mas falhar não elimina a hipótese. Finalmente, 4) *doubly decisive*, neste caso estaríamos frente evidência que é precisa e única, equivalente ao registro da cara do assassino através de uma câmera. Passar no teste

¹⁹ Representação gráfica, através de grafos, de diversos tipos de relações causais: a) Relação de cadeia, b) Relação Simples, c) Causa Comum, d) Causa comum remota. Extraído e adaptado de Leyva-Vásquez, *et al.* (2013).

confirma ou sustenta fortemente o argumento, e falhar elimina a hipótese. No entanto, se reconhece que em geral é difícil nas Ciências Sociais ter-se evidências do tipo *doubly decisive*. Segundo Gerring (2006),

a marca registrada do rastreamento de processos, em minha opinião, é que múltiplos tipos de evidências são empregados para a verificação de uma única inferência - fragmentos e pedaços de evidências que incorporam diferentes unidades de análise (cada um deles é extraído de populações únicas) (p. 173)²⁰.

No caso desta pesquisa, um teste *doubly decisive* seria equivalente a um documento assinado entre o governo e os militares onde o primeiro se compromete a manter a política alimentar em troca de que os militares o defendam. Um documento dessas características não existe, no entanto, a presente pesquisa apresenta outras evidências que consideramos que passam os outros testes propostos pela metodologia e que encaixam com a definição teórica de cooptação tomada de Selznick (1948), ou seja, à prática de fornecer benefícios a um ator político em troca de sua lealdade e estabilidade, diante de uma ameaça que representa um risco para uma organização. Por exemplo, mostramos a existência de ameaças à sobrevivência política de Maduro, o aumento da participação dos militares no estado a partir da posse de Maduro e como a política alimentar deu acesso a benefícios e vantagens que foram aproveitados pelos militares que controlavam a burocracia associada à política alimentar (ministérios e empresas estatais, principalmente).

Outro elemento a ser levado em consideração é a necessidade de explicitar a teoria que fundamenta a relação causal entre os diversos pontos da hipótese. Para o caso do processo histórico venezuelano, a pesquisa se apoia na proposta teórica desenvolvida por Almond, Flanagan e Mundt (1973) em “*Crisis, choice, and change. Historical studies of political development*”. Esses autores propõem um modelo que divide as mudanças históricas em quatro fases distintas e sequenciadas logicamente, o que permite visualizar o processo de mudança política. Segundo Dobry (2015, p. 75), “a fase I e fase IV representam o sistema político antes da crise e no seu fim. Em princípio, a descrição dessas duas ‘fases’, o sistema político antecedente e o sistema político resultante da crise, deverá permitir avaliar a amplitude da mudança surgida no curso dos episódios históricos

²⁰ “the hallmark of process tracing, in my view, is that multiple types of evidence are employed for the verification of a single inference – bits and pieces of evidence that embody different units of analysis (they are each drawn from unique populations).”

selecionados”. Conforme os autores, estas duas fases estariam caracterizadas por ser um momento do que eles chamam sincronização, ou seja, de equilíbrio entre as demandas do ambiente político e a estrutura de alocação dos bens e recompensas. A segunda fase corresponde à dessincronização entre a demanda e alocação de bens políticos, situação de desequilíbrio que gera a crise no sistema político. Finalmente, a fase três corresponde à resolução da crise na qual prevalece o momento estratégico e de agência dos atores.

A revisão histórica do processo de cooptação neste trabalho se inspira no estudo das fases realizado por Almond, Flanagan e Mundt (1973), mas não necessariamente adota todos seus pressupostos²¹. A intenção é usar o modelo para ordenar o que na metodologia do *process tracing* é chamado de “passos intermédios”, ou seja, os diferentes eventos, processos e mecanismos que estão envolvidos com o fenômeno a ser estudado. Por sua vez, essas fases e processos se enlaçam com os objetivos específicos propostos nesta pesquisa. Assim, a primeira fase permite estabelecer as características do estado de equilíbrio do sistema político venezuelano (antes da situação de crise). A segunda fase, em que se produz a dessincronização (crise), possibilita identificar as ameaças que explicam a necessidade da cooptação (Selznick, 1948) como estratégia racional dos líderes políticos. Já a fase três outorga um papel principal à política alimentar e como ela gerou mecanismos para cooptar aos militares. A quarta e última fase permite identificar as mudanças que possam existir entre o sistema inicial e o resultante. É importante destacar que o foco da nossa pesquisa é mostrar como a política alimentar no período de Maduro criou mecanismos para cooptar aos militares, entregando benefícios em troca da sua lealdade para superar as ameaças enfrentadas, por isso, o mais importante são as etapas dois e três do modelo onde esse processo se desenvolve. A última fase do modelo, o sistema político resultante, será comentada brevemente nas conclusões, mas não constitui uma parte central da pesquisa. Esperamos, porém, que a presente pesquisa forneça elementos sobre ela para investigações futuras.

O seguinte quadro, adaptado do texto de Almond, Flanagan e Mundt (1973), permite visualizar a relação entre as diferentes fases da proposta teórica metodológica, com as hipóteses intermediárias e os objetivos da investigação.

²¹ Para os autores, cada fase deve ser estudada com técnicas metodológicas diferentes, ressaltando principalmente na terceira fase o uso de uma metodologia desenvolvida especificamente por eles para analisar a construção de coalizões políticas. Na presente investigação assumimos a perspectiva teórica, que estabelece a existência de fases e a relação entre elas, mas metodologicamente se trabalha apenas com o *process tracing*.

Quadro 1. Relação entre as fases e os objetivos da pesquisa

Quadro de relação entre fases e objetivos da pesquisa			
Fases	Componentes das fases	Hipóteses intermediárias	Objetivos da pesquisa
Fase 1: O sistema antecedente	Sincronização	Formação da tradição política de distribuição de benefícios através da política pública e a estrutura estatal.	Descrever o sistema político venezuelano e o contexto da chegada do Chávez ao poder.
	Características do ambiente e do desempenho da política.	Primeiro momento de envolvimento militar na política pública, criada no contexto do conflito com a oposição.	Descrever o desenvolvimento da política alimentar durante o período de Chávez e a incorporação dos militares nela.
Fase 2: Transformação no ambiente e/ou nos desempenhos	Dessincronização		
	Transformações socioeconômicas	Explosão da crise econômica e política que ameaça a liderança política.	Determinar a existência de ameaças políticas para a liderança governamental na Venezuela no primeiro governo Maduro entre os anos 2013-2019.
	Mobilização de agentes		
Polarização de demandas			
Fase 3: Formação de uma coalizão e resolução da crise	Ruptura		Descrever as mudanças nas políticas alimentares no primeiro governo Maduro, período 2013 – 2019, e as formas de participação da alta hierarquia militar.
	Construção de coalizão e orientação política resultante	Aumenta o nível de envolvimento dos militares na política e se outorgam benefícios para os militares através das políticas alimentares.	Determinar a existência de benefícios recebidos pela alta hierarquia militar e os mecanismos de cooptação vinculados às políticas alimentares.
Fase 4: ajustes e sistema resultantes	Ressincronização		
	Transformações na alocação de recursos		
	Transformações institucionais		

Transformações
estruturais

Fonte: Elaboração própria adaptado de Almond, Flanagan e Mundt (1973).

Um último passo do rastreamento do processo envolve a avaliação de explicações alternativas. Isso é feito para garantir que não existem explicações melhores para o fenômeno estudado. Nesta pesquisa, examinamos a tese proposta pelo governo para explicar a extensa participação dos militares na política alimentar venezuelana, a existência de uma “guerra econômica” que pode explicar o aumento da participação militar na política alimentar. Ao avaliar outras explicações é possível fortalecer ou enfraquecer a própria explicação demonstrando a força dos seus fundamentos.

Como é comum em pesquisas de caráter histórico, a principal fonte de informação vem de materiais documentais. As evidências usadas na presente investigação estão respaldadas fundamentalmente por recursos escritos, sobretudo por documentos oficiais como a *Gaceta Oficial* (a versão venezuelana do Diário Oficial da União), leis, decretos e sentenças de instituições venezuelanas, assim como discursos de representantes governamentais emitidos em canais oficiais, muitos deles de acesso público através da internet. Contudo, nem sempre a informação está disponível em meios oficiais, sendo as evidências complementadas com dados extraídos de jornais, sempre selecionando aqueles considerados de maior qualidade. Também a pesquisa usa dados secundários, extraídos dos trabalhos de outros pesquisadores sobre o caso venezuelano. Através desses documentos foi possível reconstruir a participação dos militares venezuelanos na política alimentar e identificar três mecanismos de cooptação nelas: a patronagem em empresas estatais, o fortalecimento do Ministro de Defesa por meio da Grande Missão Abastecimento Soberano e Seguro (GMAS) e a *revolving door* entre os chefes do comando das tropas e as políticas alimentares.

1.4. ESTRUTURA E SEQUÊNCIA DOS CAPÍTULOS.

Para abordar todos esses pontos, o trabalho vai se organizar da seguinte maneira: O primeiro capítulo corresponde à presente introdução. No segundo capítulo serão discutidos os principais temas teóricos envolvidos na pesquisa, começando por uma

explicação aprofundada dos conceitos desenvolvidos por Almond, Flanagan e Mundt (1973), além da literatura sobre a cooptação e do papel das políticas públicas como variável independente. No terceiro capítulo se detalhará o sistema antecedente, em duas partes, o sistema político venezuelano de 1958 até 1998 (chamado *puntofijismo*) e o de 1999 até 2012 (o período de Chávez). Consideramos importante explicar o sistema político anterior a Chávez porque permite entender como o uso da política pública e o uso da estrutura burocrática do estado para cooptar atores (Selznick, 1948), entregando benefícios em troca de lealdade, foi uma estratégia recorrente na política venezuelana, que Chávez adaptou. Já no governo Chávez são explicadas as lutas políticas que deram origem à política alimentar na Venezuela e a incorporação militar nelas. No quarto capítulo, que corresponde ao momento de ruptura e da crise aborda a chegada de Maduro ao poder, as ameaças que ele enfrentou e o papel desempenhado pela política alimentar, assim como os mecanismos de cooptação que ela introduziu. No final do quarto capítulo também avaliamos a explicação concorrente apresentada pelo governo para explicar a militarização da política alimentar. Para fechar, serão trazidas as conclusões.

2. A COOPTAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO SOLUÇÃO PARA AMEAÇAS E CRISES POLÍTICAS DOS INCUMBENTES

A presente pesquisa se apoia, principalmente, no marco teórico desenvolvido por Almond, Flanagan e Mundt, em “*Crisis, Choice, and Change. Historical Studies of Political Development*”²² (1973) que estuda os processos históricos de desenvolvimento político e das crises como motor desses processos. Este capítulo tem o objetivo de explicar em que consiste esse marco teórico e quais são os conceitos mais relevantes. Além disso, o capítulo realiza um levantamento sobre o que já foi produzido sobre o tema da cooptação e sua relação com as políticas públicas, e a partir disso, aponta os caminhos que a análise segue para estudar o nosso caso concreto.

A primeira seção do capítulo apresenta a teoria e os conceitos fundamentais de Almond, Flanagan e Mundt (1973) com destaque para uma explicação mais detalhada das etapas em que os autores dividem a análise histórica, assim como dos fatores que geram as mudanças e os tipos de recursos disponíveis para os atores dentro do sistema político. Posteriormente, o capítulo aborda o tema das ameaças políticas, principalmente na perspectiva de Schedler (2016), para posteriormente fazer uma revisão da literatura do conceito de cooptação. Por último, é realizada uma revisão da bibliografia orientada a entender as políticas públicas como a variável independente da pesquisa e como a presente investigação se encaixa nesse marco conceitual.

2.1. MODELO DE DESENVOLVIMENTO POLÍTICO

O modelo apresentado por Almond, Flanagan e Mundt (1973) foca no desenvolvimento histórico visando analisar os processos de mudança política, e tentando superar as limitações do determinismo estruturalista e do paradigma da ação racional. Um dos elementos mais importantes desse modelo é que ele cria um marco para mapear as causas e consequências que influenciam diferentes sequências históricas. A proposta teórica se baseia na ideia de que as transformações dos sistemas políticos usualmente vão desde um ponto de equilíbrio, passando por uma crise, até um novo ponto de estabilidade. Nesse sentido, a análise proposta por Almond, Flanagan e Mundt (1973) estabelece um padrão de desenvolvimento que começa com um sistema relativamente estável de atores, coalizões e políticas, atravessa um período de desajustes que acontecem no exterior e

²² Crises, Escolha e Mudança. Estudos Históricos de Desenvolvimento Político.

interior do sistema político e finaliza com uma série de transformações (novas coalizões e políticas) que conformam um novo sistema político. Esse padrão inspirou um modelo composto por quatro momentos: o sistema preexistente, o momento de transformações ambientais e internas do sistema, o momento de formação de coalizões e resolução da crise, e o sistema resultante, que servem como mapa para separar em etapas os processos históricos e avaliá-los. O quadro a seguir apresenta a relação entre essas etapas.

Quadro 2. Etapas dos processos históricos

Sistema Político Antecedente	Mudanças internas e ambientais		Formação de coalizões e Resolução da Crise		Sistema Resultante
Características econômicas e políticas do sistema político. Propriedades do Sistema político. Características das coalizões e atores relevantes.	<i>Fatores de transformação exógenos:</i> a. Transformações a longo prazo: a.1. Mudanças sociais e culturais. a. 2. Mudanças no sistema internacional. b. Transformações de curto prazo: b.1. Aceleradores. b.2. Desaceleradores.	<i>Efeitos sobre:</i> a. Estrutura e composição das demandas políticas. b. Distribuição dos recursos políticos.	<i>Variáveis independentes</i> : a. Coalizão resultante. b. Políticas resultantes.	<i>Variáveis dependentes:</i> a. Efeitos sobre o Sistema Político. b. Efeitos sobre coalizões e atores. c. Efeitos sobre liderança.	Características do sistema político e econômico. Características das coalizões. Características da liderança.
	<i>Fatores de transformação endógenos:</i> a. Preferências dos atores. b. Recursos dos atores. c. Preferências dos atores em relação à coalizão.	<i>Efeitos sobre:</i> a. Coalizão vencedora. b. Políticas públicas.			

Fonte: Almond, Flanagan e Mundt (1973).

Cada uma das quatro etapas que formam o modelo tem características próprias. O “sistema precedente” descreve as características econômicas, as coalizões, a distribuição

de recursos e/ou as características da liderança. O segundo momento, “as transformações ambientais”, explicita as mudanças das variáveis endógenas e exógenas ao sistema político que induzem sua crise e que afetam os valores e recursos dos atores. A terceira etapa, foca nos atores políticos e seus esforços para acumular recursos, manipular preferências e afetar a formação das coalizões para promover seu próprio poder e aspirações. Por fim, a quarta etapa retoma a descrição do sistema precedente, para apresentar as mudanças do sistema político e as coalizões resultantes.

Evidentemente, a divisão em quatro etapas e a passagem de um ponto de equilíbrio para outro, é um modelo, um tipo ideal com fins heurísticos e não necessariamente a maneira como os processos históricos acontecem na observação empírica, fato que é reconhecido pelos autores. Por exemplo, no caso venezuelano explorado no próximo capítulo, começamos com um período de certa estabilidade durante os anos 1958 até 1983, mas, posteriormente, os momentos de equilíbrio são muito precários, inclusive no período de Chávez. A revisão histórica da Venezuela deixa a impressão da existência de uma crise contínua, com breves períodos de estabilidade, até chegar ao foco da pesquisa no período de Maduro entre 2013-2019, momento em que a crise alcança um novo patamar.

Para explicar a crise e o processo de mudança política, o modelo desenvolvido por Almond, Flanagan e Mundt (1973) pressupõe uma relação que é, ao mesmo tempo, linear e circular entre quatro elementos: o ambiente (econômico/social), um sistema de demandas, a estrutura política e o padrão de distribuição de recursos. Portanto,

O modelo sugere um processo contínuo de mudanças no qual as transformações ambientais induzem câmbios na estrutura de demandas que, por sua vez, exercem pressões para efetuar modificações na estrutura política. Estas modificações na estrutura política são então manifestadas em novos padrões de alocação de recursos, que por sua vez têm um impacto direto no ambiente sociopolítico, e assim por diante em torno do loop sistêmico. (FLANAGAN, 1973, p. 47, tradução nossa).²³

O modelo supõe que as modificações ambientais, também chamadas exógenas, (por exemplo, mudanças culturais ou transformações econômicas) afetam o equilíbrio no interior do sistema político e induzem transformações em seu interior. Também podem existir modificações endógenas (ao interior do sistema político), relacionadas com o

²³ “The model suggests a continual process of change in which environmental changes induces changes in the demand structure that in turn exert pressures to effect changes in the political structure. These changes in the political structure are then manifested in new allocation patterns, which in turn have a direct impact on the sociopolitical environment, and so on around the systemic loop.”

desempenho das políticas e dos atores políticos, seus recursos e preferências. Por exemplo, no caso venezuelano, a crise acontece pela combinação de mudanças exógenas e endógenas, o fim do *boom das commodities* e a morte de Chávez modificaram os recursos disponíveis para a coalizão governista.

Almond (1973) classifica essas modificações em dois tipos: de longo prazo e de curto prazo, ambas com efeitos diferentes no processo de transformação política. As variáveis de longo prazo (ex., mudanças na estrutura econômica ou no sistema internacional) podem estar presentes durante muito tempo e só gerar mudanças no sistema político quando uma variável de curto prazo acontece. Essas mudanças de curto prazo são nomeadas pelos autores como aceleradores ou desaceleradores. Tal como aponta Almond (1973):

Um ano ou anos de safra ruim, ou uma depressão industrial, ou ambos, podem de repente desencadear um aumento substancial no nível de demanda e também podem complicar a estrutura da demanda, introduzindo novos tipos de problemas. Chamamos estas flutuações de curto prazo no ambiente de “aceleradores” ou “desaceleradores”, pois as flutuações de curto prazo podem funcionar nos dois sentidos. Assim, bons anos de colheita e aumento da produtividade industrial podem ser influências de curto prazo que reduzem e simplificam o nível e a estrutura da demanda política. (p. 28-29, tradução nossa).²⁴

As variáveis de longo prazo são entendidas pelos autores como ameaças ou oportunidades que os atores políticos devem resolver ou aproveitar. Porém, tanto as variáveis de longo e curto prazo podem gerar mudanças na estrutura de demandas. Por exemplo, a industrialização de um país (uma variável exógena de longo prazo) “transforma a estrutura de classe e pode aumentar significativamente a demanda por participação política por parte da classe média e da classe trabalhadora emergente” (ALMOND, 1973, p. 30, tradução nossa)²⁵.

O que Flanagan (1973) chama de “estrutura de demanda” está composta por dois elementos: as preferências e os recursos dos atores. Qualquer mudança nessas duas variáveis modifica a estrutura de demanda, o que exerce uma pressão sobre a estrutura política. As preferências dos atores são os valores ou aspirações que eles possuem, por

²⁴ “A bad crop year or years, or an industrial depression, or both, may suddenly trigger off a substantial increase in the level of demand and may also complicate the demand structure by introducing new kinds of issues. We call these short-term fluctuations in the environment “accelerators” or “decelerators”, for the short-term fluctuations may work both ways. Thus good crop years and increase in industrial productivity may be short-term influences that reduce and simplify the level and structure of political demand.

²⁵ transform the class structure and may significantly increase the demand for political participation on the parts of the middle class and the emerging working class.”

exemplo, novas ideias que são introduzidas desde o exterior do sistema ou produzidas ao interior da sociedade. Por recursos, o autor se refere a qualquer tipo de capital de que dispõem os atores para pressionar por suas preferências. Flanagan (1973) coloca como exemplos a acumulação de riqueza por parte da burguesia, as capacidades de organização dos trabalhadores, ou a aparição de um líder carismático. No caso venezuelano, após a queda dos preços do petróleo (acelerador) nos anos oitenta, a ideia da necessidade de uma nova constituição (mudança em preferências) foi um importante eixo de mobilização para parte da sociedade venezuelana entre os oitenta e os noventa, no entanto, só quando apareceu a figura de Hugo Chávez como líder (novo recursos de influência), os rivais da coalizão que governou o país tiveram a capacidade de vencer eleições e introduzir câmbios na estrutura política.

Segundo os autores, as crises têm suas origens no colapso ou interrupção do fluxo sincronizado entre as demandas dos atores e a distribuição de recursos. Se os atores que controlam o sistema político são negligentes ou resistentes às mudanças que proveem do ambiente e da estrutura de demandas, então se produz uma dessincronização entre elas e a estrutura de distribuição de recursos²⁶. No entanto, segundo Flanagan (1973) a dessincronização nem sempre se transforma em uma crise. Para que a dessincronização vire uma crise é necessário que o foco do conflito passe das demandas e do problema de distribuição dos recursos, para questionar a legitimidade da autoridade. A situação em que a autoridade é questionada é definida pelos autores como uma “crise sistêmica”, ou seja, um desafio à autoridade e ao sistema político expressado através de meios extralegais (golpes, protestos violentos etc.) e em uma escala capaz de ameaçar a capacidade do incumbente de manter a ordem. De acordo com essa definição, uma crise é resolvida simplesmente quando a ameaça de um ataque ao sistema é removida e o cumprimento das normas (ou aquiescência) por parte dos contendentes está novamente assegurado (FLANAGAN, 1973). O que não significa necessariamente que o problema que deu origem à crise foi solucionado. “A crise pode ter sido simplesmente reprimida, seus sintomas aliviados ou moderados” (FLANAGAN, 1973, p. 48, tradução nossa)²⁷.

²⁶ Como veremos para o caso venezuelano, a queda dos preços internacionais do petróleo usualmente é um acelerador das crises. A mudança dos preços é um importante modificador ambiental de curto prazo, e as elites políticas (tanto no período de 1983 a incapacida como entre 2013 e 2019) negligenciaram mudanças econômicas estruturais para fazer frente a esse cenário, o que no final alimentou o conflito.

²⁷ “*The crisis may simply have been suppressed, its symptoms relieved or subdued.*”

A entrada em uma crise requer a adição de um mecanismo de ativação - movimentos e eventos que acumulam e generalizam as demandas. Esses movimentos e eventos provocam uma mudança no foco do ataque de grupos e interesses descontentes - uma mudança de uma preocupação com muitas queixas específicas que surgem em diferentes localidades geográficas e arenas de questões para um confronto sobre as “regras do jogo” ou a “constituição” que rege a alocação de bens e status aos vários setores da sociedade. Em outras palavras, a intensificação do conflito pode levar à conversão de algumas questões que têm a ver com a legitimidade da alocação de recompensas na questão geral da legitimidade da própria estrutura da autoridade. (ALMOND, *et al.*, 1973, p. 45, tradução nossa).²⁸

Outro elemento interessante colocado pelos autores são os recursos disponíveis para os atores políticos. Flanagan (1973) conceitualiza três tipos de recursos: de incumbência, coercitivos e de influência. Os recursos de incumbência são aqueles originados na ocupação de posição de poder dentro da estrutura governamental (legislativa, burocrática ou judicial). Os coercitivos são aqueles vinculados com o uso ou a ameaça de uso da violência. A capacidade de fazer greves e protestos, ou o controle sobre grupos militares ou paramilitares são exemplos deste tipo de recurso. Com esse tipo de recursos é possível anular decisões advindas da arena de incumbência ou forçar os atores a cumpri-las. Por fim, os recursos de influência são aqueles relacionados com a capacidade de persuasão e podem provir do status, riqueza, informação e carisma.

Como comentado, o marco desenvolvido pelos autores ajuda a identificar os elementos mais relevantes de cada uma das quatro etapas e a fazer o rastreamento de como as modificações desses componentes têm efeitos nas etapas subsequentes. Por isso, no período chamado de “o sistema preexistente” é importante realizar uma descrição detalhada das suas características, enfatizando as relações que permitem o sistema funcionar. Segundo esse modelo, cada momento influencia o momento seguinte, de tal forma que as variáveis dependentes de uma etapa, se transformam nas variáveis independentes da etapa seguinte. Essa lógica de influência também ajuda a explicar o entendimento desta pesquisa sobre a política pública como variável independente. Uma política pública é o resultado de uma decisão do incumbente e, portanto, uma variável dependente na segunda etapa. Mas ela vira variável independente no terceiro momento, de construção de coalizão, que para

²⁸ “*The move into a crisis requires the addition of a triggering mechanism - moves and events that accumulate and generalize demands. These moves and events effect a shift in the focus of the attack of discontented groups and interest – a shift from a preoccupation with many specific grievances arising in different geographical localities and issue arenas to a confrontation over the “rules of the game” or the “constitution” governing the allocation of goods and statuses to the various sectors of society. In other words the intensification of conflict may lead to the conversion of some issues having to do with the legitimacy of the allocation of rewards into the general issue of the legitimacy of the authority structure itself.*”

esta pesquisa corresponde com a criação de mecanismos para cooptar e incentivar a lealdade. Na perspectiva dos autores, a distribuição de recursos gerados pelas políticas públicas é uma das variáveis que influencia a composição final das alianças políticas para a resolução da crise.

2.2. TIPOS DE AMEAÇAS E CRISE

Como ficou estabelecido no conceito de Selznick (1948, 1949) e como se extrai do marco teórico de Almond, Flanagan e Mundt (1973), a cooptação começa com a percepção de ameaças por parte da liderança política. Mas, o que sabemos sobre as ameaças políticas? Em *“La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios”*, Schedler (2016) descreve e analisa de maneira sintética os principais elementos que conformam as ameaças políticas, que podem surgir em qualquer tipo de regime, embora o autor foque sua atenção de forma especial naqueles que denomina de “autoritarismo eleitoral”²⁹. Nesse texto, o autor define as ameaças como “[...] ações coletivas que tenham o potencial de desestabilizar um regime político ou, mais indiretamente, de desencadear dinâmicas corrosivas interativas que possam, em última instância, desestabilizar o regime” (SCHEDLER, 2016, p. 55, tradução nossa)³⁰. Segundo a perspectiva de Schedler (2016), existem duas características fundamentais que permitem classificar as ameaças: as origens e os meios das ameaças. Sobre as origens, é possível verificar três tipos: verticais (quando provém da cidadania), horizontais ou laterais (aquelas que vêm da elite) e externas (aquelas que têm sua origem na comunidade internacional ou em algum ator internacional particular).

Marchas, protestos e rebeliões populares são instâncias típicas de ameaças verticais; intrigas palacianas e golpes militares, manifestações clássicas de ameaças laterais; e pressão diplomática e guerra, instâncias paradigmáticas de ameaças externas. (2016, p. 57, tradução nossa)³¹.

²⁹ “Como parte do crescente interesse nos novos autoritarismos, se identificou os regímenes híbridos, aqueles que misturam o exercício do autoritarismo com instituições apenas formalmente democráticas. Especial atenção tem os regímenes electorales autoritarios, definidos como aquellos que ‘practican el autoritarismo tras las fachadas institucionales de la democracia representativa.’ (SCHEDLER, 2016, p. 15).

³⁰ “[...] acciones colectivas que tienen el potencial de desestabilizar un régimen político o, de manera más indirecta, de poner en marcha una dinámica interactiva corrosiva que puede terminar por desestabilizar al régimen”.

³¹ “Las marchas, protestas y las rebeliones populares son instancias típicas de amenazas verticales; las intrigas palaciegas y los golpes militares, manifestaciones clásicas de amenazas laterales, y las presiones diplomáticas y la guerra, instancias paradigmáticas de amenazas externas.”

Sobre os meios, o autor reconhece dois tipos de meios nas ameaças: pacíficas ou violentas. Entre as primeiras estão, por exemplo, as eleições, as sucessões dinásticas etc. Entre as segundas é possível contar os golpes militares, os magnicídios e as invasões estrangeiras. No Quadro 3 (abaixo), adaptado do original de Schedler (2016), é possível identificar os tipos de ameaças, por origem e meio, assinalando alguns exemplos clássicos.

Quadro 3. Relação entre origens e meios das ameaças com exemplos.

Tipos de ameaças ao regime		
	<i>Ameaças pacíficas</i>	<i>Ameaças violentas</i>
<i>Ameaças laterais</i>	Impeachment	Golpe militar
<i>Ameaças verticais</i>	Competência eleitoral	Rebelião popular
<i>Ameaças externas</i>	Sanções econômicas	Guerra

Fonte: Elaboração própria a partir de Schedler (2016, p. 58).

Como comenta Schedler (2016), os tipos de ameaças não operam de forma independente, ao contrário, usualmente costumam ter efeitos uns sobre os outros. Os protestos massivos podem produzir deserções no interior das elites políticas, uma ameaça de guerra ou de sanções econômicas pode ser incentivo para um golpe militar etc. No contexto da luta política, os atores sociais se observam e estão atentos ao contexto de surgimento dos sinais de ameaça para realizar ajustes nas suas estratégias. Essas estratégias estão orientadas à gestão da relação interdependente entre as ameaças, que faz parte essencial do combate dentro dos regimes políticos. Como aponta Schedler (2016), “os governos autoritários tentam bloquear o feedback positivo entre as ameaças emergentes; os atores da oposição tentam reforçá-lo.” (p. 60, tradução nossa)³².

Na perspectiva contrária, ou seja, desde o ponto de vista dos contendentes, as ameaças são vistas como “janelas de oportunidades” que devem ser aproveitadas para desafiar o incumbente com sucesso, organizando atividades de ação coletiva. A literatura sobre os movimentos sociais desenvolveu de forma produtiva a noção de oportunidades, através do conceito de *political opportunities* (oportunidades políticas) (TILLY, 1978, TARROW, 1988, TILLY; TARROW, 2015), para descrever os elementos estruturais

³² “Los gobiernos autoritarios tratan de bloquear la retroalimentación positiva entre amenazas emergentes; los actores de la oposición de reforzarla.”

dessas situações. Neste sentido, as ameaças se transformam em momentos de vulnerabilidade dos governos ou líderes políticos.

Embora os desafiantes enfrentem habitualmente déficits de recursos e sejam excluídos da tomada de decisões de rotina, o ambiente político em qualquer momento não é imutável; as oportunidades políticas para um desafiante se engajar em uma ação coletiva bem-sucedida variam com o tempo. Estas variações moldam o fluxo e o refluxo da atividade de um movimento. (McADAM; TARROW; TILLY, 2001, p. 41, tradução nossa).³³

2.3.O CONCEITO DE COOPTAÇÃO

Entendida em seu sentido mais reduzido, a cooptação é uma forma de seleção de novos integrantes em uma organização, na qual a incorporação é decidida pelos integrantes já estabelecidos. Em suma, “denomina-se assim o sistema de integração de um corpo colegial, diretivo ou consultivo, pelo qual um ou mais membros são escolhidos, sob a indicação dos membros já efetivos.” (BOBBIO, 1998, p. 286). Sendo exemplos típicos a igreja no momento de escolher um novo Papa, ou na primeira época do império de Roma, quando a seleção do próximo imperador era decidida pelo anterior.

Em este texto a cooptação é entendida desde o ponto de vista estratégico dos atores políticos, como parte do repertório tático à disposição dos incumbentes na procura por estabilidade frente a diversos tipos de ameaças. Assim como os tipos de ameaças podem se dividir em horizontais e verticais, existe uma cooptação horizontal (centrada em grupos da elite no poder) e uma vertical (focada em controlar as ameaças dos grupos de oposição ou externos às instituições de poder).

No seu sentido vertical, o conceito de cooptação é frequentemente usado para descrever “o acolhimento, por parte de um grupo dirigente em funções, de ideias, orientações e programas políticos propostos por grupos da oposição, com o fim de eliminar ou reduzir as consequências dos ataques vindos de fora.” (BOBBIO, 1998, p. 286). Esse significado do conceito tem sido muito importante para os estudos dos movimentos sociais (COY; HEDEEN, 2005, HOLDO, 2017, LIMA, 2020), preocupados com os efeitos dessa estratégia sobre as lutas populares e o fato de que os governos e as elites políticas institucionalizem as demandas dos grupos sociais ou alcancem pactos com os líderes da oposição. Uma das principais preocupações que essa literatura tem é a relação entre

³³ *‘Though challengers habitually face resource deficits and are excluded from routine decision making, the political environment at any time is not immutable; the political opportunities for a challenger to engage in successful collective action vary over time. These variations shape the ebb and flow of a movement’s activity.’*

institucionalização e perda de autonomia dos movimentos sociais. Munck (1995) descreve esse temor nos seguintes termos:

[...] o movimento social falha porque, quando entra em contato com seu ambiente político, em vez de transformá-lo, é transformado por ele. A visão de mudança, a identidade não negociável do movimento social, se perde, pois se torna parte do sistema que se destinava originalmente a transformar e assim deixa de encarnar a promessa de uma nova maneira de fazer política. (p. 31, tradução nossa).³⁴

Assim, uma importante discussão dentro da literatura dos movimentos sociais refere-se a determinar em quais contextos é conveniente que eles trabalhem com o estado e os riscos da cooptação. No entanto, os pactos com líderes de grupos de oposição ou a institucionalização das demandas dos movimentos sociais não é a única forma pela qual a cooptação vertical é exercida. A literatura também identifica outros mecanismos como a apropriação discursiva, o fortalecimento de atores moderados às custas dos mais radicais, entre outras.

Em relação ao uso horizontal da cooptação, a literatura é muito menos abundante. Os principais autores que trabalham essa dimensão do conceito são Acemoglu e Robinson (2005), Gandhi e Przeworski (2007) e Gerschewski (2013). Acemoglu e Robinson apontam de forma convincente, através do uso da teoria de jogos, que um elemento essencial para a sobrevivência dos líderes autoritários é a coesão no interior da elite. Os incumbentes têm a necessidade de compartilhar o poder em um ambiente que seja seguro no qual a deserção deve ser evitada. Esse perigo latente de divisões deve ser abordado e nesse ponto as instituições de cooptação são cruciais. Segundo Gandhi e Przeworski (2007), os regimes autoritários precisam de instituições para coordenar a ação no interior da coalizão, é por isso que os líderes criam mecanismos que lhes possibilitem se manter próximos dos aliados e possíveis inimigos no interior delas. Os diversos tipos de regimes autoritários se apoiam em uma multiplicidade de instituições para se manter no poder, alguns exemplos são as juntas militares, as cortes monárquicas e os comitês nos partidos políticos. A cooptação (embora Gandhi não use diretamente o conceito) seria processo em que se inserem esses atores nas instituições de decisão política. Gerschewski, por sua vez,

³⁴ “[...] *el movimiento social fracasa porque, al entrar en contacto con su medio circundante político, en vez de transformarlo es transformado por él. La visión de cambio, la identidad no negociable del movimiento social, se pierde, ya que éste se torna parte del sistema al que originalmente quería transformar y deja así de encarnar la promesa de una nueva forma de hacer política.*”.

define a cooptação como a capacidade de amarrar estrategicamente atores relevantes à elite do regime.

Nos termos de Bueno de Mesquita, os membros do “seletorado” precisam estar vinculados à “coalizão vencedora”. A cooptação precisa ser exercida para que o ator seja “persuadido a não exercer seu poder de obstrução” e, em vez disso, a utilizar os recursos de acordo com as exigências da elite dominante. Os “jogadores” neste “subgame autocrático” estão no nível intra-elite. As elites militares e empresariais de importância estratégica precisam ser cooptadas. (Gerschewski, 2013, p. 22, tradução nossa).³⁵

Segundo Gerschewski (2013), a cooptação, em conjunto com a repressão e a legitimação, são os principais pilares que permitem a estabilidade nos regimes autoritários. Além disso, o trabalho de Arriola (2009) merece menção particular porque está centrado nos mecanismos de patronagem e neopatrimonialismo no caso da África. Tal como sinaliza o autor, as experiências apontam ao uso estratégico de recursos estatais para facilitar acomodações no interior dos regimes. Por exemplo, Arriola (2009) estuda a relação entre o número de ministérios e a capacidade de aumentar o período de governo dos incumbentes em quarenta países de África. A centralidade da construção de coalizões na estabilidade dos regimes e o uso dos recursos estatais são elementos que servem como antecedente da presente pesquisa.

Essas ideias ressoam com o conceito de cooptação de Selznick (1948), que é central nesta pesquisa. Conforme este autor indica,

Cooptação é o processo de absorção de novos elementos na “liderança” ou na “estrutura de determinação da política pública” de uma organização como forma de evitar ameaças à sua estabilidade ou existência. Esse é um mecanismo de defesa, formulado como um dos vários predicados possíveis disponíveis para a interpretação do comportamento organizacional (1948, p. 34, tradução nossa).³⁶

Uma das razões apontadas pelo autor que explicam a cooptação é a pressão de certos centros de poder. E ocorre quando a autoridade formal se distancia das fontes de poder social, no caso da pesquisa, veremos que a perda de popularidade e de recursos

³⁵ *“In Bueno de Mesquita's terms, members of the “selectorate” need to be bound to the “winning coalition”. Co-optation needs to be exerted so that the actor is “persuaded not to exercise his power to obstruct” and instead to use the resources in line with the ruling elite's demands. The “players” in this “autocratic subgame” are on the intra-elite level. Military and business elites of strategic importance need to be co-opted.”*

³⁶ *“Cooptation is the process of absorbing new elements into the leadership or policy-determining structure of an organization as a means of averting threats to its stability or existence. This is a defensive mechanism, formulated as one of a number of possible predicates available for the interpretation of organizational behavior.”*

econômicos são a causa desse processo durante o governo Maduro. E como aponta o autor “A representação de interesses por meio de constituintes administrativos é um exemplo típico desse processo” (p. 35). Para concluir o tema da cooptação, tomamos as palavras do autor que destacam que:

A cooptação reflete um estado de tensão entre a autoridade formal e o poder social. A primeira está incorporada em uma estrutura e liderança específicas, mas a segunda tem a ver com fatores subjetivos e objetivos que controlam as lealdades e a possibilidade de manipulação da comunidade. (SELZNICK, 1948, p. 35, tradução nossa)³⁷

2.4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO VARIÁVEL INDEPENDENTE

A ideia de que as políticas públicas ou *policies* podem ser a variável independente em uma investigação, e não a dependente como costuma ser na ciência política, é uma proposta trabalhada por diversos autores, embora não seja uma perspectiva hegemônica. Segundo Kellow (1981, 2015), o primeiro autor que desenvolveu esse olhar foi Schattschneider (1935), em “*Politics, pressures, and the Tariff*”, texto em que sugeriu que a política pública pode ser a causa, bem como o resultado da política, ao argumentar que “novas políticas criam uma nova política”.³⁸ (2015, p. 1, tradução nossa). Posteriormente, ainda segundo Kellow (2015), Eckstein (1960) elabora um argumento semelhante em seu estudo sobre os grupos de pressão no Reino Unido e a *British Medical Association*.

No entanto, foi a partir do inovador trabalho de Theodore Lowi (1964) que a ideia de que as *policies* impactam o desenvolvimento das *politics* consolida-se como perspectiva de estudo. Lowi propõe um marco compreensivo em que identifica e classifica diferentes tipos de *policies* e as vincula a efeitos específicos sobre os atores políticos. A lógica que guia a proposta de Lowi (1964) é a seguinte:

(1) Os tipos de relacionamentos a serem encontrados entre as pessoas são determinados por suas expectativas - pelo que elas esperam alcançar ou obter em relação aos outros. (2) Na política, as expectativas são determinadas pelos resultados ou políticas governamentais. (3) Portanto, uma relação política é determinada pelo tipo de política em jogo, de modo que para cada tipo de política é provável que haja um tipo distinto de relação política. Se o poder é definido como uma participação na elaboração de políticas, ou alocações

³⁷ “Cooptation reflects a state of tension between formal authority and social power. The former is embodied in a particular structure and leadership, but the latter has to do with subjective and objective factors which control the loyalties and potential manipulability of the community”

³⁸ “that policy could be the cause as well as the effect of politics, in arguing that 'new policies create a new politics.'”

autorizadas, então a relação política em questão é uma relação de poder ou, com o passar do tempo, uma estrutura de poder. (p. 688, tradução nossa).³⁹

Na perspectiva de Lowi (1964) as *policies* vinculam-se e impactam *arenas of power* (arenas de poder) (KELLOWS, 2015) nas quais se desenvolvem estruturas e lutas políticas particulares, assim como conflitos entre elites e relações grupais. Lowi (1964) argumentou que, inicialmente, existem três tipos de *policies*: distributivas, regulatórias e redistributivas. Posteriormente, Lowi (1972) agregou as políticas constituintes como quarta categoria. A principal característica que diferencia as políticas descritas por Lowi é a capacidade de individualizar os benefícios e os custos (ganhadores e perdedores) que são gerados a partir de seu desenho. Porém, como Lowi (1964) aponta “A longo prazo, todas as políticas governamentais podem ser consideradas redistributivas, porque a longo prazo algumas pessoas pagam em impostos mais do que elas recebem em serviços” (p. 690, tradução nossa)⁴⁰, mas para os atores políticos nem sempre é possível distinguir com facilidade esse fato.

Desse modo, as políticas distributivas são caracterizadas como aquelas pelas quais um benefício é dado a um destinatário, aparentemente sem que ninguém seja prejudicado. As políticas distributivas são facilmente desagregadas ao nível individual “[...] e distribuídas por unidades menores”⁴¹ (LOWI, 1964, p. 690, tradução nossa). Um elemento relevante é que nesse tipo de política o “perdedor” e o receptor não entram em conflito direto. Segundo Lowi (1964), o termo foi usado primeiro para descrever a distribuição de terras do século XIX nos Estados Unidos, mas posteriormente foi estendido para incluir subsídios, compras de defesa, entre outros.

As políticas regulatórias, assim como as distributivas, também têm impactos específicos e individuais, mas não são capazes de ser desagregadas a nível tão específico. As políticas regulatórias implementam-se caso a caso, mas ainda assim existem regras gerais que determinam o nível em que podem ser desagregadas a esse nível, e afetam pelo menos um setor específico da sociedade. Em consequência, se diferenciam das

³⁹ “(1) The types of relationships to be found among people are determined by their expectations-by what they hope to achieve or get from relating to others. (2) In politics, expectations are determined by governmental outputs or policies. (3) Therefore, a political relationship is determined by the type of policy at stake, so that for every type of policy there is likely to be a distinctive type of political relationship. If power is defined as a share in the making of policy, or authoritative allocations, then the political relationship in question is a power relationship or, over time, a power structure.”

⁴⁰ “In the long run, all governmental policies may be considered redistributive, because in the long run some people pay in taxes more than they receive in services.”

⁴¹ “[...] and dispense unit by small unit.”

distributivas que marcam de forma mais precisa o receptor e o perdedor do benefício. Embora são apresentadas discursivamente, em termos gerais o objetivo é “diretamente aumentar o custo e/ou reduzir ou expandir as alternativas de indivíduos privados” (LOWI, 1964, p. 690, tradução nossa)⁴². Leis e regulamentos são exemplos desse tipo de política, que favorecem o conflito porque envolve uma escolha entre quem será favorecido e quem não.

Por último, as políticas redistributivas, assim como as regulatórias, envolvem eleições explícitas entre os “ganhadores” e os “perdedores”, mas os impactos recaem em grupos sociais amplos e mais abrangentes como as classes sociais. Segundo Lowi (1964), “o objetivo envolvido não é o uso da propriedade, mas a propriedade em si, não a igualdade de tratamento, mas a posse, não o comportamento, mas o ser.” (p. 691, tradução nossa)⁴³. Por conseguinte, esse tipo de política é altamente conflitivo porque afeta interesses mais claramente determinados. Os impostos sobre a renda, assim como os típicos programas do estado de bem-estar, como os de aposentadoria, são os exemplos mais claros.

Adicionalmente, Lowi (1964) descreve as arenas de poder vinculadas a cada tipo de *policy*. Essa descrição é feita no contexto específico do sistema político americano, por consequência, existem dúvidas sobre sua aplicação nos sistemas políticos de outros países (KELLOW, 1981). De forma resumida, Lowi (1964) considera que as políticas distributivas e regulatórias, que geram menos conflitos, ocorrem no Parlamento (que tem atores com capacidade de barganha) enquanto as redistributivas, que envolvem processos mais complexos e conflituosos, são elaboradas e implementadas pelo Executivo.

Como já comentado, no caso das políticas distributivas por conta de que cada benefício pode ser tratado como um item separado, o efeito é a multiplicação de interesses e a redução dos conflitos. Já no caso das políticas regulatórias, a tendência é a geração de mais conflitos porque explicitamente determinam ganhadores e perdedores dos benefícios. Além disso, por serem desagregáveis apenas até o nível do setor, os grupos têm maiores incentivos para se organizar coletivamente e entrar na disputa. Finalmente, as políticas redistributivas, segundo Lowi (1964) são as que chegam mais perto da separação entre classes sociais e ativam interesses de classe que facilitam a organização da ação coletiva.

⁴² “directly raising costs and/or reducing or expanding the alternatives of private individuals.”

⁴³ “The aim involved is not use of property but property itself, not equal treatment but equal possession, not behavior but being.”

Posteriormente, Lowi (1972) analisa o nível de coerção necessário para a implementação das *policies* determinando que as políticas distributivas e constituintes têm uma probabilidade de coerção remota, enquanto as políticas regulatórias e redistributivas têm probabilidade de coerção imediata (MACHADO; DIAS; CALDAS, 2014). Os apontamentos de Lowi (1972) são especialmente interessantes porque desenvolvem um modelo específico que captura a maneira dinâmica pela qual empresas individuais, grupos de interesse e associações se aglutinam ou se fragmentam, dependendo do que esteja em jogo:

Mas as relações entre os interesses e entre eles e o governo variam, e a natureza e as condições dessa variação são o que deve preocupar nossas análises políticas. Digamos, em resumo, que na segunda-feira à noite as grandes associações se reúnem de comum acordo e com considerável coesão sobre “o problema do governo”, o imposto de renda, o Estado Providência. Na terça-feira, diante de questões regulatórias, as grandes associações se dividem em seu comércio constituinte e outros grupos especializados, cada um preparado para lidar com problemas especiais de suas próprias maneiras, geralmente de acordo com a temática. Na quarta-feira à noite ainda ocorre outra fissão, pois o *pork barrel* e as outras formas de subsídio e patrocínio político estão em consideração. Os grupos de pais e “grupos catalíticos” ainda existem, mas na quarta-feira à noite eles têm pouca identidade. (LOWI, 1964, 709, tradução nossa).⁴⁴

As ideias de Lowi foram posteriormente desenvolvidas por outros pesquisadores que tentaram resolver as dificuldades que surgiram no momento de classificar políticas concretas no seu marco conceitual. O problema principal, como argumentou Wilson (1973), é que nem sempre as categorias são mutuamente excludentes, ou seja, uma *policy* pode fazer parte de várias categorias. Portanto, Wilson (1973), que tem uma perspectiva mais próxima à escola da teoria de escolha racional, ofereceu uma versão em que utiliza a categoria chave de bens públicos e privados, que são outorgados pelas políticas públicas, gerando incentivos para a formação de grupos, evitando o problema do *free rider* (problema do carona) estabelecido por Olson (1971). No entanto, é importante ressaltar que, Lowi nunca aceitou a leitura pela perspectiva teórica da teoria da ação racional. Segundo Kellow (2015),

⁴⁴ “But the relations among the interests and between them and government vary, and the nature of and conditions for this variation are what our political analyses should be concerned with. Let us say, in brief, that on Monday night the big associations meet in agreement and considerable cohesion on “the problem of government,” the income tax, the Welfare State. On Tuesday, facing regulatory issues, the big associations break up into their constituent trade and other specialized groups, each prepared to deal with special problems in its own special ways, usually along subject-matter lines. On Wednesday night still another fission takes place as the *pork barrel* and the other forms of subsidy and policy patronage come under consideration. The parent groups and “catalytic groups” still exist, but by Wednesday night they have little identity.”

Lowi se opôs determinadamente a uma interpretação de escolha pública de suas arenas de poder (ver Lowi, 1988), talvez especialmente porque a tese do Fim do Liberalismo foi vista por alguns como estando ao lado das contas de escolha pública da burocracia e do crescimento do governo como fornecendo a fundamentação para a Reaganomics e outras manifestações do neo-liberalismo. Lowi rejeitou entusiasticamente as tentativas de dar-lhe o crédito intelectual para estes desenvolvimentos, e foi um comentarista persistente sobre o que ele via como os efeitos perniciosos da economia na ciência política americana. (p. 7, tradução nossa).⁴⁵

No entanto, um efeito reconhecido por Kellow (2015) acerca dessa apropriação da teoria proposta por Lowi por parte da teoria da escolha racional, foi a perda do papel central da *policy* que foi colocada, novamente, como variável dependente. Mas, na medida em que a teoria da escolha racional foi assumindo a abordagem de Lowi, também outra perspectiva teórica, vinculada dessa vez ao institucionalismo, foi se aproximando da ideia de que a *policy* influencia as *politics*.

2.5. “POLICY FEEDBACK”

Como Pierson (1992, 1993) aponta, a partir de meados dos anos 70 e 80 começou uma mudança no interesse das pesquisas que estudavam as políticas públicas. Isso significou maior foco no impacto que as políticas públicas têm sobre a esfera política, ou seja, em como a ação estatal modifica os ambientes políticos, por exemplo, gerando incentivos para que os agentes realizem certas ações dentro deles. Em outras palavras, os pesquisadores deixaram de assumir que as políticas são a variável dependente da pesquisa e as transformaram em variáveis independentes.

Grande parte desta discussão tem se concentrado em instituições formais e organizações políticas. Entretanto, as políticas também estabelecem importantes “regras do jogo”, influenciando a alocação de recursos econômicos e políticos, modificando os custos e benefícios associados às estratégias políticas alternativas e, conseqüentemente, alterando o desenvolvimento político resultante. (PIERSON, 1992, 359-360, tradução nossa).⁴⁶

⁴⁵ “Lowi has determinedly opposed a public choice interpretation of his arenas of power (see Lowi, 1988), perhaps especially because the thesis of *The End of Liberalism* was seen by some as standing alongside public choice accounts of bureaucracy and the growth of government as providing the rationale for Reaganomics and other manifestations of neo-liberalism. Lowi enthusiastically rejected attempts to give him the intellectual credit for these developments, and was a persistent commentator on what he saw as the pernicious effects of economics on American political science.”

⁴⁶ “Much of this discussion has focused on formal institutions and political organizations. However, policies also establish important “rules of the game”, influencing the allocation of economic and political resources,

Isto é, em parte, resultado do renascimento da escola institucionalista de pensamento e, mais especificamente, do institucionalismo histórico, que trouxe um novo olhar sobre os problemas de comportamento humano, que se entende que é limitado ou dirigido pelas instituições (PIERSON, 1993).

Os sistemas políticos também criam incentivos, que não conferem recursos diretamente, mas ajudam a definir as alternativas disponíveis para os atores individuais. As estruturas de incentivo influenciam a probabilidade de resultados particulares e os payoffs ligados a esses resultados. Os indivíduos escolhem, mas as condições que enquadram suas decisões proporcionam fortes incentivos para fazer escolhas particulares. (p. 598, tradução nossa).⁴⁷

A conclusão geral alcançada pela maioria desses estudos é que instituições e políticas são importantes e que a ideia de que as “políticas produzem política” (“*policies produce politics*”) faz sentido. Esse reconhecimento não impede Pierson (1992, 1993) de apontar que, embora a afirmação de que as políticas são importantes seja, em geral, amplamente aceita por estudos focados na área de ação estatal e política, o verdadeiro problema está em demonstrar como elas são importantes. Por exemplo, determinar sob quais contextos os resultados que uma política pública pode gerar é uma regularidade estudável e generalizável, ou seja, um dado a ser levado em conta. E, embora o autor considere que essa perspectiva é interessante, ele também destaca importantes limitações.

Embora essas limitações, Pierson (1992) identifica pelo menos três áreas de interesse, que provaram ser analiticamente produtivas para entender como as políticas afetam o desenvolvimento do jogo político. Essas três áreas são: 1. efeitos de aprendizagem (*learning effects*), 2. formação e desenvolvimento de grupos (*group formation and development*), e 3. impacto sobre as capacidades administrativas governamentais (*impact on governmental administrative capacities*).

A primeira área refere-se a como o desenvolvimento de experiências anteriores (sucessos e fracassos em políticas previamente desenvolvidas) influenciam a análise social que os formuladores de políticas e os tomadores de decisões políticas fazem. “Os formuladores de políticas ‘aprendem’ com a experiência, baseando-se em políticas que

modifying the costs and benefits associated with alternative political strategies, and consequently altering ensuing political development.”

⁴⁷ “Political systems also create incentives, which do not directly confer resources but help to define the alternatives available to individual actors. Incentive structures influence the probability of particular outcomes and the payoffs attached to those outcomes. Individuals choose, but the conditions that frame their decisions provide strong inducements to make particular choices.”

identificam como êxitos, enquanto reagem contra os fracassos”. (PIERSON, 1992, p. 361, tradução nossa).⁴⁸

A segunda área tem a ver com a capacidade das políticas públicas de incentivarem a formação de grupos, o que pode ocorrer de diferentes maneiras. Uma primeira maneira é gerando incentivos diretamente para o surgimento de organizações ou atores que se organizem para se beneficiar dos recursos disponibilizados pelo Estado. Vários estudos (HECLO, 1974, HARDIN, 1982) mostram que grupos de interesse e *political entrepreneurs* podem emergir da implementação de políticas públicas que tornam a captura de recursos atrativa, mesmo nos casos em que não existe uma organização prévia para pressionar a implementação de tais políticas, o que ocorre tanto em sistemas democráticos (WAGNER, 1966) quanto em regimes autoritários.

Como observa Pierson (1992)

as políticas públicas frequentemente criam ‘espólios’ que fornecem um forte incentivo para que os atores se mobilizem em favor da manutenção ou expansão programática. Novas políticas também podem criar nichos para empreendedores de políticas, que podem ajudar ‘grupos latentes’ a superar problemas de ação coletiva.” (p. 363, tradução nossa).⁴⁹

Outra forma pela qual as políticas afetam o desenvolvimento de grupos é que elas podem facilitar o acesso de certos setores ou grupos organizados aos formuladores de políticas. Os atores governamentais que desejam desenvolver agendas de ação amplas e complexas podem dar acesso especial a certos grupos a fim de implementá-las, o que pode, ao mesmo tempo, fortalecer e expandir as capacidades de setores anteriormente organizados. “Essencialmente, esses governos tentaram aumentar sua eficácia comercial ampliando o acesso do grupo aos formuladores de políticas para que estes se conformassem com as iniciativas atuais.” (PIERSON, 1993, p. 601, tradução nossa)⁵⁰.

Assim, embora a política pública não crie grupos diretamente através de incentivos, produz sistemas políticos que facilitam seu desenvolvimento.

As políticas públicas não apenas criam incentivos para atividades de grupos de interesse, mas também podem fornecer recursos que facilitam essa atividade. A

⁴⁸ “*Policy-makers ‘learn’ from experience, building on policies that they identify as successes, while reacting against failures.*”

⁴⁹ “*Public policies often create “spoils” that provide a strong incentive for actors to mobilize in favor of programmatic maintenance or expansion. New policies may also create niches for policy entrepreneurs, who may help “latent groups” overcome collective action problems.*”

⁵⁰ “*Essentially, these governments tried to increase their effectiveness by trading expanded group access to policymakers for group acquiescence to current initiatives.*”

influência política dos grupos varia drasticamente; alguns são atores centrais no desenvolvimento de políticas, enquanto outros são ineficazes, forçados a aceitar ganhos e perdas determinados em outros lugares. As políticas públicas podem claramente “alimentar” a política também neste aspecto. As políticas podem ter um efeito sobre os recursos dos grupos e a capacidade dos grupos de trazer esses recursos para os tomadores de decisão. (1993, p. 601, tradução nossa).⁵¹

Em terceiro lugar estão as capacidades administrativas desenvolvidas pelas políticas. Isto se refere ao fato de que uma política pública, a fim de ser devidamente implementada e obter os resultados que seus implementadores esperam, tem a necessidade de uma burocracia treinada e educada com as capacidades necessárias.

Se a viabilidade das intervenções governamentais exigir a presença de organizações burocráticas coerentes, com funcionários experientes, bem treinados e razoavelmente independentes, os feedbacks das políticas podem se mostrar importantes. As escolhas políticas anteriores podem produzir (ou não produzir) o aparato administrativo que torna novas atividades possíveis. O relato de Weir e Skocpol sobre o desenvolvimento das respostas “keynesianas” à Depressão avança precisamente este argumento. (PIERSON, 1992, p. 364, tradução nossa).⁵²

Nesse sentido, políticas públicas previamente implementadas são fundamentais para desenvolver as capacidades técnicas necessárias para a burocracia, o que implica em um aumento das competências do Estado que influenciam o sucesso ou o fracasso de ações futuras desenvolvidas pelo Estado. Além disso, Pierson (1992) organiza analiticamente a produção teórica focalizada nos impactos das políticas públicas que possam ser de interesse, com base em dois elementos: (a) o tipo de atores afetados pelo “feedback da política”, que pode ser (a.1) “elites governamentais”, (a.2) “grupos de interesse” e (a.3) “público de massa”, e (b) o tipo de mecanismo através do qual a política gera um efeito, entre os quais ele destaca dois: (b.1) os “efeitos de recursos e incentivos” e (b.2) os “efeitos interpretativos”. No quadro 4 (abaixo) pode se ver de forma esquemática a relação entre atores e efeitos do policy feedback.

⁵¹ “Not only do public policies create incentives for interest group activities, they may also provide resources that make that activity easier. The political influence of groups varies dramatically; some are central actors in the development of policy, while others are ineffectual, forced to accept gains and losses determined elsewhere. Public policies can clearly “feed back” into politics in this respect, too. Policies can have an effect on the resources of groups and the ability of groups to bring those resources to bear on decision makers.”

⁵² “If the viability of government interventions requires the presence of coherent bureaucratic organizations staffed by experienced, well-trained, and reasonably independent officials, policy feedbacks may prove to be important. Previous policy choices may produce (or fail to produce) the administrative apparatus that makes new activities possible. Weir and Skocpol’s account of the development of “Keynesian” responses to the Depression advances precisely this argument.”

Quadro 4. Relação entre atores e efeitos do *policy feedback*

		Atores afetados pelo mecanismo de "feedback"		
		<i>Elites governamentais</i>	<i>Grupos de interesse</i>	<i>Público massivo</i>
<i>Efeitos de recursos e incentivos</i>	Capacidades administrativas	"Spoils", Organização de nichos, Financiamento, Acesso a decisores políticos.	Efeito "lock-in"	
<i>Efeitos interpretativos</i>	Aprendizagem de políticas	Aprendizagem de políticas, visibilidade	Visibilidade	

Fonte: Pierson (1992, p. 626).

Essa forma de organizar as discussões pode ser relevante para classificar o presente texto, que visa focalizar principalmente os grupos de interesse/elites governamentais (militares) e os efeitos que os recursos e incentivos podem ter sobre eles.

3. O SISTEMA PRECEDENTE VENEZUELANO: PUNTOFIJISMO E O GOVERNO DE CHÁVEZ

Como discutido no capítulo introdutório, o objetivo desta seção é analisar as bases do sistema político venezuelano, descrevendo as características da etapa de equilíbrio, incluindo suas coalizões e funcionamento. Como o centro da pesquisa é analisar o uso da política alimentar para cooptar os militares durante o período de Maduro, o sistema antecedente supõe a descrição do governo Chávez que foi o criador das políticas sociais herdadas por Maduro. No entanto, no início do governo Chávez o sistema político venezuelano enfrentava uma série de dilemas que apenas são compreensíveis conhecendo as características do período anterior, chamado popularmente como *puntofijismo*. Além disso, existem importantes elementos de continuidade entre o período de *puntofijo* e os governos de Chávez e Maduro que são relevantes para a pesquisa. Os conflitos gerados nos primeiros anos do governo Chávez são produto da crise não resolvida com os atores com poder de veto *puntofijistas*. Por isso a seção se divide em duas partes. Na primeira se explica o sistema político de 1958 até 1998 e suas características, e posteriormente o governo Chávez que inicia em 1999 e vai até 2012.

Como veremos, a chegada à presidência do ex-tenente coronel Hugo Chávez em 1999 baseou-se no processo de decomposição da democracia representativa venezuelana fundada na segunda metade do século XX. A vitória de Chávez significou o fim do sistema de partidos, do marco jurídico que o sustentava e, em decorrência, a transformação do processo de formulação de políticas estabelecido na Venezuela. O sistema político venezuelano, que existiu entre 1958 e 1998, conhecido como “*puntofijismo*”, embora caracterizado como uma democracia modelo durante a década dos sessenta (LEVINE, 1973), tinha problemas estruturais, vinculados a sua forte dependência do petróleo e à rigidez herdada do processo de transição do regime autoritário prévio (KARL, 1997). Esses problemas se manifestaram a partir de finais dos anos setenta e começo dos anos oitenta, momento em que se iniciou um processo de deterioração do qual a elite política nunca conseguiu se recuperar.

A distribuição dos recursos do petróleo entre os atores políticos relevantes e a população através do estado foi o elemento central que consolidou o regime político na Venezuela após a transição democrática que se iniciou em 1958. Mas o endividamento na década dos anos setenta e a queda dos preços internacionais dos hidrocarbonantes nos anos oitenta, gerou o enfraquecimento das condições econômicas do país, impedindo que a elite

política continuasse a prática de compartilhar a receita do petróleo. Essa incapacidade originou a perda de cooperação entre os atores políticos e marcou o início do declínio das capacidades de governança na Venezuela. A partir dos anos oitenta e durante os anos noventa, as políticas públicas foram de pior qualidade, afetando negativamente as condições de vida da população (MONALDI *et al.*, 2006). As próprias características do sistema político impediram fazer ajustes para resolver suas limitações.

O esgotamento do modelo político era um fato reconhecido em 1999, contudo, sua posterior transformação durante o governo Chávez é o elemento que explica os conflitos entre as novas e as velhas elites políticas na Venezuela, assim como o papel que os militares ocupam posteriormente no governo Chávez. Chávez era um *outsider* sem experiência no governo, que em 1992 fracassou em uma tentativa de golpe de estado, mas após sua posse dirigiu uma revolução política⁵³ contra a elite do país, e se transformou em um líder carismático, com grandes recursos de influência, do qual dependiam seus aliados políticos para ganhar eleições e manter o poder.

As mudanças implementadas pelo governo Chávez levaram a ríspidos confrontos entre sua coalizão de governo e a anterior elite (agora excluída do poder). Esse cenário polarizado foi resolvido pela combinação de dois fatores, a capacidade do governo Chávez de manter o controle sobre as forças armadas, e a melhoria da economia em decorrência do *boom dos commodities* (entre 2004 e 2008) durante a primeira década do século XXI. Contudo, era uma estabilidade frágil, ela se manteve apenas enquanto a economia estava em crescimento. Quando esse processo se finalizou, por volta de 2012 (o que aconteceu simultaneamente à morte de Chávez), os confrontos entre a elite excluída do governo e a elite governante voltaram, o que tem definido o período de Maduro, e obrigado a introduzir mudanças para recuperar a estabilidade política.

Para entender melhor o contexto de chegada de Chávez é importante conhecer as principais características do sistema político venezuelano do século passado e os dilemas enfrentados pelos líderes desse período, problemas que foram herdados e transformados por Chávez durante o período subsequente.

⁵³ “Revolução política” tem o mesmo sentido que é colocado por Skocpol (1979) “As revoluções políticas transformam as estruturas estatais, mas não estruturas sociais, e não são necessariamente realizadas através do conflito de classe” (p. 4, tradução nossa). Acreditamos que é possível falar de revolução política neste caso porque a constituição e importantes características do sistema político venezuelano (inclusive, a composição dos poderes públicos) foram transformadas pela coalizão política do governo Chávez, como veremos mais adiante.

3.1. SISTEMA POLÍTICO NO PERÍODO DE PUNTOFIJO

O sistema político venezuelano frente ao qual irrompeu Chávez no final do século XX foi popularmente conhecido como “puntofijismo”. O nome provém de um acordo assinado pelos principais líderes políticos venezuelanos em outubro de 1958, chamado pelos jornalistas de “*Pacto de Puntofijo*”⁵⁴. Esse acordo foi, em essência, uma aliança de governabilidade que permitiu regular a competição pelo poder entre os partidos políticos ao final da última ditadura militar no país. Nesse sentido, o pacto visou a construção de um marco institucional que incentivasse o que Przeworski (1994) chama de “adesão espontânea”⁵⁵ entre as forças políticas relevantes do país, e garantisse a sobrevivência do nascente regime democrático.

Não é possível entender as características do regime democrático sem ter presente que a experiência democrática do puntofijismo surge depois de cinquenta anos de tutela militar. A instituição militar venezuelana foi, desde sua criação em 1908⁵⁶ e até 1958, o suporte de uma série de ditaduras no país e a instância última de decisão nos processos de transferência de poder entre os diferentes incumbentes que ocuparam o cargo de presidente da Venezuela. Durante esses cinquenta anos governaram os generais José Vicente Gómez (1908–1935), Eleazar López Contreras (193 –1941), Isaías Medina Angarita (1941–1945) e Marco Pérez Jiménez (1953 – 1958), interrompidos apenas por uma curta e traumática experiência democrática entre 1945 e 1948 que é conhecida como o “Triênio Adeco”⁵⁷, a qual começou e finalizou com golpes de estado. O gráfico a seguir

⁵⁴ O “*Pacto de Puntofijo*” é considerado um dos momentos mais importantes da história contemporânea da Venezuela. O acordo entre os principais líderes políticos do momento inaugurou o período democrático mais prolongado do país, no entanto, também foi muito criticado porque significou a exclusão do Partido Comunista de Venezuela (PCV), ator importante da luta contra a ditadura do general Marco Pérez Jiménez. O clima de confronto entre a AD e o PCV, e a aparição de guerrilhas no País levou a ilegalização do PCV até 1969. O acordo, assinado em 31 de outubro de 1958 deve seu nome à casa em que se produziram as reuniões entre os principais líderes políticos e tinha como princípio 3 pontos: 1) defesa dos princípios constitucionais, 2) governo de unidade nacional e 3) programa mínimo comum (DA SILVA, 2020).

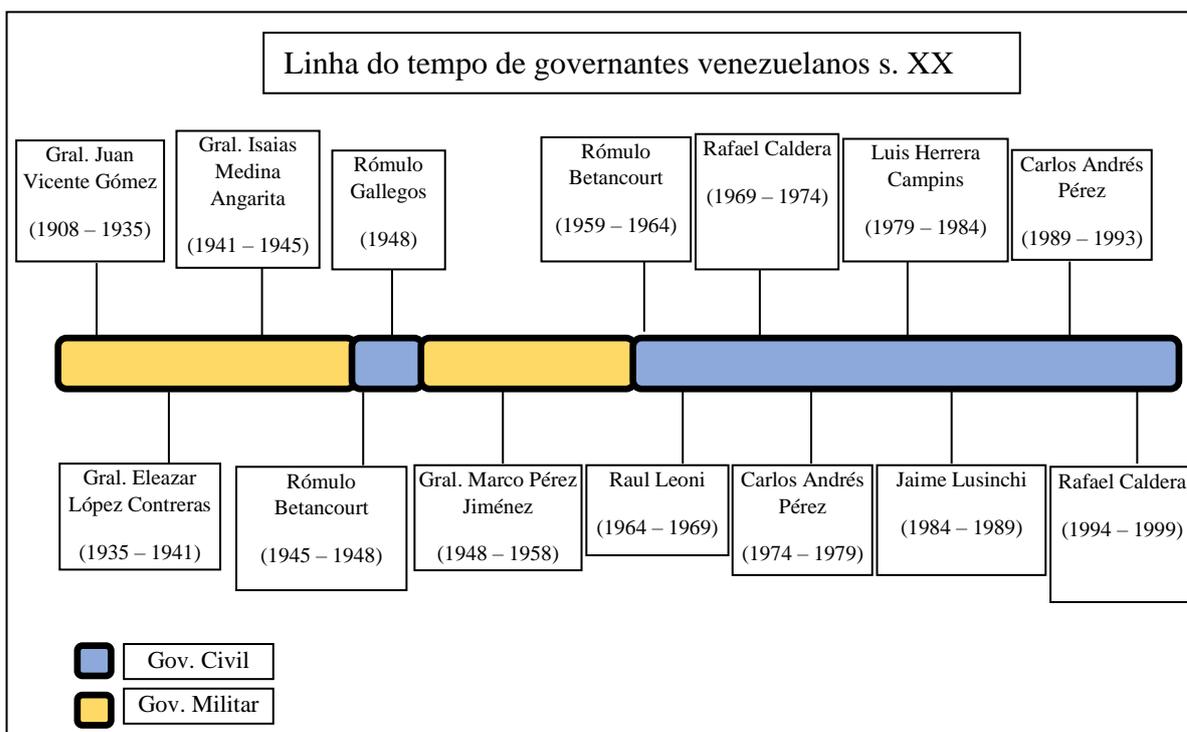
⁵⁵ A partir da teoria de jogos, Przeworski entende a “adesão espontânea” como uma situação de equilíbrio em que os agentes decidem cooperar porque é a melhor situação para cada um individualmente.

⁵⁶ Talvez a forma mais correta de chamar é de profissionalização da instituição militar. Ela existia desde o século XIX e tem sido importante por conta da guerra de independência venezuelana

⁵⁷ O adjetivo “adeco” faz referência ao partido social-democrata venezuelano “Acción Democrática” (AD), fundado em 1941, e o principal partido político na segunda metade do século XX. O “triênio adeco” durou de 18 de outubro de 1945 a 24 de novembro de 1948, e começou como um golpe de estado cívico-militar em que a “Acción Democrática” teve um papel protagônico formando parte da Junta Revolucionária de Governo que dirigiu o país nesse período. Esta estabeleceu as políticas públicas, escreveu uma nova constituição (1947), e finalmente, convocou as primeiras eleições livres e universais da história venezuelana. O período tem sido caracterizado por sua abertura social mas também pelo seu sectarismo político, considerado a causa mais relevante do seu fim (REY, 1991).

mostra uma linha do tempo dos presidentes venezuelanos no século 20 e sua filiação ao governo civil ou militar.

Figura 2. Linha do tempo dos presidentes venezuelanos



Fonte: Elaboração própria.

Como pode se observar, a primeira metade do século esteve dominada pelos militares. Contudo, essa primeira metade do século XX venezuelano, embora muito limitado em direitos políticos e sociais também foi um dos períodos mais pacíficos do país, quando é comparado com o século XIX que foi caracterizado pela presença constante de guerras civis, revoluções e lutas pelo controle do território nacional entre os caudilhos regionais. Além disso, outra característica importante do período entre 1908 e 1958 foi o rápido crescimento econômico e a transformação urbana do país, em decorrência do descobrimento e exploração do petróleo na Venezuela a partir de 1914.

Após o último ditador venezuelano do século XX, o general Pérez Jiménez, perder o apoio da instituição militar, começou a transição que definiu a democracia venezuelana. Essa transição aconteceu como parte de um processo de negociação entres os líderes das principais organizações políticas do momento: Rómulo Betancourt pela *Acción Democrática* (AD), Rafael Caldera pelo *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI) e Jóvito Villalba pela *Unión Republicana Democrática* (URD).

Esses líderes aproveitaram as fraturas no interior da instituição militar (TRINKUNAS, 2001; IRWIN; MICETT 2008) para desenvolver diversas mudanças políticas estruturais, o que incluiu o desenho de uma nova constituição, promulgada em 1961.

O estabelecimento do Pacto de Puntofijo esteve muito influenciado pela experiência adquirida pela classe política venezuelana durante o “Triênio Adecó” e os erros que levaram à perda do governo nesse período. Por essa razão, o acordo tinha o objetivo expresso de acabar com o “canibalismo político” (BETANCOURT, 2006, 272)⁵⁸ e as fortes divisões no interior da elite venezuelana, que foram consideradas responsáveis pelo fim intempestivo do “Triênio Adecó” por um golpe militar. No pacto, os partidos acordaram a defesa obrigatória da constituição e das autoridades legítimas frente a qualquer levantamento das forças armadas, e penalizaram a participação de qualquer civil em “atos de força” como um “delito de lesa pátria” (ACCIÓN DEMOCRÁTICA; PARTIDO SOCIAL CRISTIANO COPEI, UNIÓN REPUBLICANA DEMOCRÁTICA, 2005). Por fim, os líderes políticos comprometeram-se a formar um governo de unidade e criaram em conjunto um plano mínimo de governo, garantindo que, sem importar quem ganhasse as eleições, os membros dos outros partidos fariam parte do gabinete. Isso ajudou a diminuir os incentivos para os perdedores se afastarem do jogo político democrático.

Segundo Karl (1997),

Os pactos foram os mecanismos de contenção e estabeleceram o estilo político de dar algo a todos e o adiamento de escolhas difíceis que posteriormente caracterizaram à jovem democracia. Novos arranjos institucionais foram estabelecidos por meio de vários acordos interligados e negociados pela elite, formulados em 1958 e refinados durante os primeiros anos do governo Betancourt. O “Pacto de Punto Fijo”, a “Declaración de Principios y Programa Mínimo de Gobierno” e o “Avenimiento Obrero-Patronal”, assinados antes das primeiras eleições do país por todos os candidatos presidenciais em disputa, vincularam todos os signatários ao mesmo programa político e econômico básico e estabeleceram parâmetros de ação, independentemente do resultado eleitoral. (p. 98-99, tradução nossa).⁵⁹

⁵⁸ Ao voltar a Venezuela, em 1958, depois de 10 anos de exílio, Betancourt declarou: “Todos nós nos convencemos de que o canibalismo político, a ardente pugnacidade da luta política, varre o caminho para que a barbárie invada e conquiste a República.” (*“Es que nos hemos convencido todos de que el canibalismo político, la encendida pugnacidad de la lucha política, le barre el camino a la barbarie para que irrumpa y se apodere de la República.”* BETANCOURT, 2006 p. 272).

⁵⁹ *“Pacts were the mechanisms of containment, and they established the policy style of giving something to everyone and the postponement of difficult choices that subsequently characterized the young democracy. New institutional arrangements were established through several interlocking, elite-negotiated accords formulated in 1958 and refined during the first years of the Betancourt administration. The Pact of Punto Fijo, the Declaración de Principios y Programa Mínimo de Gobierno, and the Avenimiento Obrero-Patronal, signed prior to the country's first elections by all contending presidential candidates, bound all signatories to the same basic political and economic program and established specific parameters of action, regardless of the electoral outcome.”*

O objetivo do esforço consciente dos líderes políticos que assinaram o pacto, foi a construção de um sistema que, nos termos da teoria de jogos (FIANI, 2006), mudasse as relações do tipo soma zero que eram dominantes na política venezuelana para outras de estilo mais colaborativo. Nessa linha de pensamento Rey (1972) explica que o Pacto tentou formalizar as “regras do jogo” político venezuelano para garantir a sua defesa frente às forças antidemocráticas, visando a socialização dos atores políticos nessas regras e estabelecendo “relações de conflito agonal (não antagônico) dentro do mútuo respeito e da tolerância” (p. 215, tradução nossa).⁶⁰

Nesse sentido, nas palavras de Monaldi *et al.* (2006),

A experiência adquirida com o colapso da democracia venezuelana em 1948 permitiu que os partidos políticos entendessem a importância de desenhar instituições para mitigar os riscos da posse do poder. (p. 11, tradução nossa).⁶¹

Além dos motivos e interesses racionais dos atores políticos por fortalecer o nascente regime democrático, o pacto se viu reforçado pela existência de inimigos internos e externos do processo de transição. Tanto à esquerda como à direita do espectro político venezuelano existiam grupos interessados em capturar as instituições políticas venezuelanas (REY, 1991, MONDOLFI, 2017). À direita, grupos de militares que tinham perdido o poder conspiraram para recuperar o controle sobre o país⁶². Por outro lado, na esquerda política, a decisão de excluir o Partido Comunista de Venezuela (PCV) dos pactos políticos e do gabinete de governo, foi uma fonte de tensões que derivou na aparição de uma guerrilha que também realizou pelo menos duas tentativas importantes de tomar o poder de forma violenta. Os eventos conhecidos como “El Carupanazo” e “El Porteñazo” em 1962 (IRWIN; MONICETT 2008, MONDOLFI, 2017), foram os momentos de crise mais importantes, em que grupos de guerrilheiros com apoio de alguns militares tentaram iniciar uma rebelião, sem sucesso. Essas ameaças aumentaram o senso de urgência na elite política venezuelana assim como um sentimento de necessidade de manter os pactos institucionais, apesar da existência de conflitos e diferenças no interior da classe política na Venezuela na época.

⁶⁰ “[...] *relaciones de conflicto no agonal (no antagónicas) dentro del mutuo respeto y tolerancia.*”

⁶¹ “*The learning experience from the breakdown of Venezuela’s democracy in 1948 allowed political parties to understand the importance of designing institutions to mitigate the stakes of holding power.*”

⁶² A mais importante tentativa desse setor foi a invasão da Venezuela pela Colômbia, realizada pelo ex-ministro da Defesa, o general Jesús María Castro León em 1960 (IRWIN, MANCITT, 2008). Curiosamente, ele fez parte dos militares que se afastaram de Pérez Jiménez, permitindo sua queda.

3.1.1. Instituições formais

Em termos das instituições formais, a democracia de Puntofijo, estabeleceu uma nova constituição que garantiu os direitos políticos e as liberdades fundamentais, assim como o voto secreto e universal para a eleição do presidente e do parlamento. Muitos desses princípios já estavam na constituição de 1947 (criada durante o “Triênio Adeco”), que foi a primeira a estabelecer o voto universal na Venezuela, incluindo o voto feminino (BREWER-CARIAS, 2013). Porém, a verdadeira diferença percebe-se, como vários autores têm apontado (REY, 1991, MONALDI; PENFOLD, 2014), é que a constituição de 1961 tinha a intenção expressa de limitar ao poder executivo.

Segundo Monaldi e Penfold (2014),

O pacto teve um impacto duradouro sobre o tipo de sistema presidencial adotado pela Constituição de 1961, que visava limitar os poderes presidenciais, diminuir a polarização política, restringir a concorrência eleitoral, e criar instituições políticas que promovessem o consenso para a resolução de conflitos. (p. 293, tradução nossa).⁶³

Esse novo desenho institucional foi também influenciado pela experiência prévia no “Triênio Adeco”. Para escrever a constituição de 1947, o partido AD, que governou o país como parte da Junta Revolucionária com os militares, convocou uma eleição para escolher uma Assembleia Constituinte visando substituir a constituição escrita no período militar. A apuração do referendo estabeleceu uma esmagadora maioria da AD (mais de 80%) e recebendo a capacidade quase exclusiva de fazer a nova constituição sem considerar as perspectivas ou interesses de outros partidos. Isso aprofundou o sentimento nos atores políticos daquela época de que a forma como a AD desenvolvia as políticas era excludente, o que foi o fator mais importante para explicar o fim do “Triênio Adeco”.

Em contraposição, a constituição de 1961 foi escrita por um grupo mais equilibrado de atores políticos e os debates foram realizados apenas no interior do próprio Congresso da República, que indicou uma comissão parlamentar para o tema (“*Comisión de Reforma Constitucional*”). A comissão foi composta por oito representantes da AD (36,4%), quatro do COPEI, quatro da URD, três do PCV e três independentes (MONALDI *et*

⁶³ “*The pact had an enduring impact on the type of presidential system adopted by the 1961 constitution, which was aimed at limiting presidential powers, diminishing political polarization, restricting electoral competition, and creating political institutions that would foster consensus for conflict resolution.*”

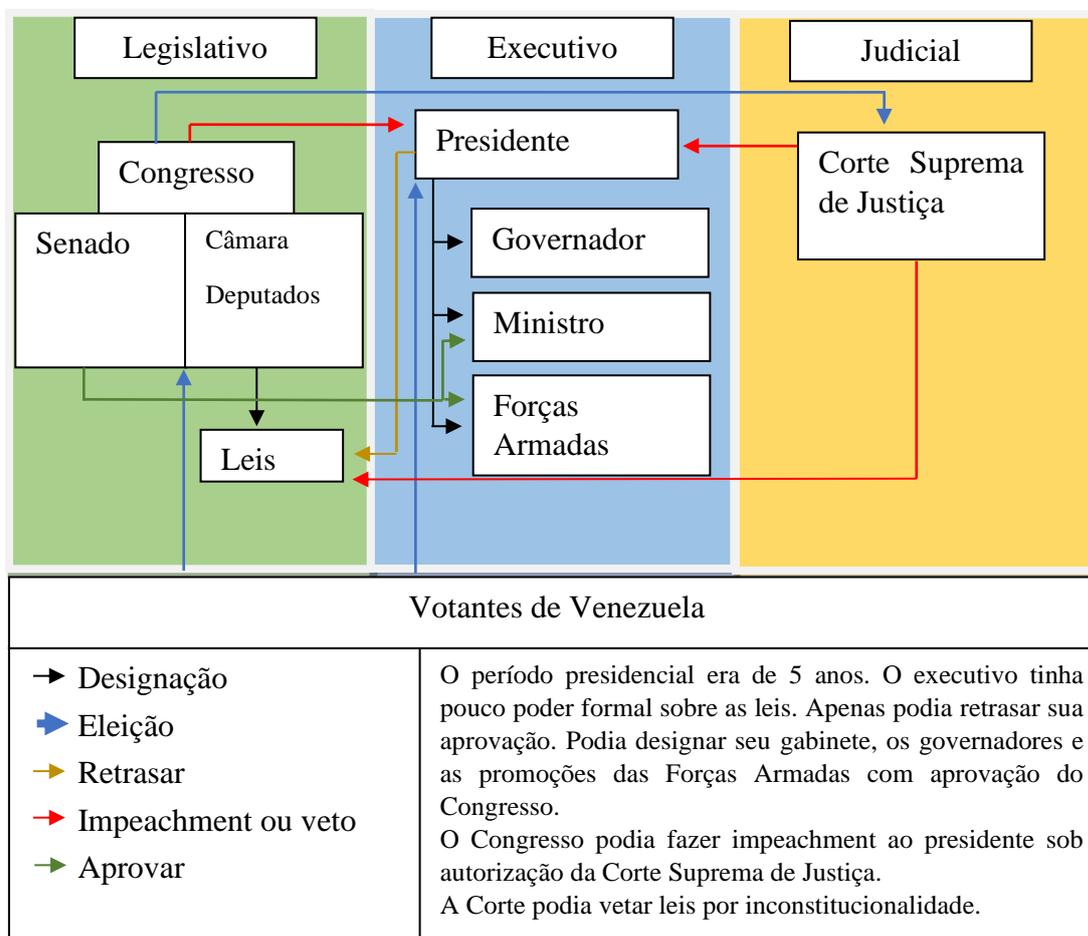
al., 2006). Esse processo foi muito menos aberto que o anterior⁶⁴, mas também menos polarizado e gerou uma constituição que limitava os poderes formais do executivo, aumentava os poderes do parlamento, que foi organizado em duas câmaras, fixou o mandato presidencial em cinco anos sem reeleição imediata e limitou a participação dos militares na vida política da nação. Inclusive, também garantiu alguns direitos econômicos e sociais como o direito ao trabalho no artigo 84.

Contudo, a constituição de 1961 manteve o espírito centralista que predominava na estrutura política venezuelana desde o começo do século XX. Apesar de que a Venezuela era formalmente um estado federal e, com efeito, os estados e prefeituras gozaram de alguma autonomia e receberam competências exclusivas sem controle do poder central, o desequilíbrio entre os poderes e atribuições do poder nacional, o controle sobre a distribuição tributária por parte do poder executivo nacional e o fato que os governadores eram escolhidos pelo próprio presidente (e não em eleições), quem também tinha a capacidade de demiti-los (pelo menos até 1989), limitava fortemente a ideia do federalismo que a constituição venezuelana apontava.

No seguinte quadro é possível perceber as principais características do sistema político venezuelano e os controles que cada poder exercia sobre os outros. É importante perceber como o parlamento tinha certo controle sobre aspectos chaves do executivo, como a aprovação de ministros e promoções dentro das forças armadas. Segundo Trinkunas (2001), isso obrigava os militares de alta patente a manter boas relações com toda a classe política do país e incentivava o controle civil sobre os fardados.

⁶⁴ O debate da Assembleia Constituinte de 1947 foi transmitido por rádio aberta para todo o país.

Figura 3. Principais características do sistema político venezuelano.



Fonte: Elaboração própria.

3.1.2. Instituições informais e o processo de formulação das políticas públicas.

Além dos aspectos formais, na Venezuela a partir de 1958 desenvolveu-se um sistema dominado por dois partidos AD (social-democrata) e COPEI (social cristão) que funcionavam como um tipo de oligopólio político. Ambos os partidos foram o núcleo de um sistema bipartidário (SARTORI, 2005) que era chamado popularmente como “*la guanábana*” (a graviola) pela cor verde (COPEI) e branca (AD) que os representavam. A estrutura de relações políticas e sociais que se configurou na Venezuela nesse período foram definidas por Rey (1991) como um “*sistema populista de conciliación de élites*” (sistema populista de conciliação de elites). Segundo Rey (1991), esse sistema implicava uma série de complexos arranjos institucionais informais que tinham o objetivo de gerar o necessário consenso social sobre as regras básicas de ordem política para conciliar dois

interesses:

[...] por um lado, garantir aos setores minoritários poderosos que seus interesses fundamentais não estariam ameaçados pela aplicação da regra da maioria para a tomada de decisões governamentais, e por outro lado, assegurar a confiança da maioria da população nos mecanismos da democracia representativa, como meio adequado para satisfazer suas aspirações (REY, 1991, p. 543, tradução nossa).⁶⁵

Os autores Rey (1991), Monaldi *et al.* (2006) e Kornblith (1997), identificaram pelo menos dois fatores em que se baseou o funcionamento desse sistema informal no período de Puntofijo. Em primeiro lugar, o papel desempenhado pelo estado como ator principal do desenvolvimento econômico e distribuidor dos benefícios. E em segundo lugar a existência de um número limitado de atores políticos para atuar como mediadores entre o estado e o conjunto da sociedade.

Sobre o primeiro ponto, a divisão da receita petroleira é um elemento fundamental para entender o sistema político venezuelano. Como foi mencionado no capítulo teórico, Lowi (1973) argumenta que diferentes tipos de *policies* criam conflitos políticos diversos entre os atores que recebem os benefícios e aqueles que são prejudicados por eles. No entanto, a sociedade e os políticos venezuelanos conseguiram evitar esse dilema através do uso do dinheiro do petróleo, que sendo uma renda captada no exterior (BAPTISTA, 2005) e não o produto das taxas e impostos cobrados à sociedade, permitiu implementar políticas amplas de caráter distributivo, sem gerar perdas diretas para os atores envolvidos no processo de formulação das políticas.

O fato de que os recursos estatais provêm majoritariamente do setor petrolífero externo, sob controle e propriedade do Estado, e não de impostos ou taxas de origem interna, torna possível financiar o desenvolvimento através de gastos públicos sem que os conflitos distributivos adquiram o caráter antagônico característico dos conflitos redistributivos em outros países, já que não é necessário tirar de um setor social para dar a outro (ou seja, no caso venezuelano, não se trata realmente de uma questão de redistribuição). (REY, 1991, p. 546, tradução nossa).⁶⁶

⁶⁵[...] por un lado, garantizar a los sectores minoritarios poderosos que sus intereses fundamentales no se verían amenazados por la aplicación de la regla de la mayoría en la toma de decisiones gubernamentales, y por otro, asegurar la confianza de la mayoría de la población en los mecanismos de la democracia representativa, como medio idóneo para satisfacer sus aspiraciones de libertad, justicia y bienestar.

⁶⁶“El hecho de que los recursos del Estado provengan en abrumadora medida del sector petrolero externo, bajo el control y propiedad estatal, y no de impuestos o exacciones de origen interno, hace posible financiar, mediante el gasto público, el desarrollo sin que los conflictos distributivos adquieran el carácter antagónico que es característico de los conflictos redistributivos de otros países, pues no es necesario quitar a un sector social para dar a otro (es decir, en el caso venezolano, no se trata, en realidad, de una redistribución).”

O Estado venezuelano tinha a missão de organizar a economia e direcionar os principais investimentos públicos. Na Venezuela, assim como na América Latina em geral, durante a segunda metade do século passado o papel do estado era muito ativo na tentativa de implementar um modelo de substituição de importações e desenhando políticas econômicas protetivas para setores relevantes da economia, dentro de um marco da economia de mercado. Ao mesmo tempo, o estado venezuelano desenvolveu importantes programas de proteção social, saúde e educação gratuitas para a população, mas sem afetar os grupos de interesse econômico.

Em relação ao segundo ponto, o número de atores que mediavam a relação entre o estado e a sociedade era, com efeito, reduzido. Basicamente, esse grupo era composto pelos partidos políticos (o que significava quase exclusivamente AD e COPEI, os quais durante décadas representaram 80% dos eleitores), a Confederação de Trabalhadores da Venezuela (CTV, o maior sindicato do país que tinha fortes laços com AD) e a organização empresarial Federação de Câmaras e Associações de Comércio e Produção de Venezuela (FEDECAMARAS, a organização de empresários mais importante da Venezuela), assim como outras organizações empresariais como CONSECOMERCIO e CONINDUSTRIA (embora menos importantes que a primeira). Esses grupos tinham um acesso privilegiado ao estado e ao processo de decisões políticas.

Os partidos políticos foram extremamente importantes e os grandes organizadores de toda a realidade sociopolítica venezuelana, ao ponto que o sistema político do país foi chamado de “partidocracia” (COPPEDGE, 1996). Para Rey (1991), uma razão que explica a força dos partidos políticos nesse período foi a ausência de outros tipos de organizações, devido ao longo período de ditaduras militares. Ao serem os primeiros a ocupar esse espaço vazio na sociedade venezuelana, os líderes dos partidos políticos se tornaram extremamente poderosos. Consequentemente, o processo de formulação das políticas estava focado nos líderes dos partidos (AD e COPEI), o presidente do país e os representantes dos principais grupos corporativos.

O papel que os partidos políticos tiveram no sistema político venezuelano, se baseava em dois elementos. O primeiro era o desenvolvimento de uma ampla rede de clientelismo que se espalhava por toda a sociedade (REY, 1991). E o segundo era a que as decisões das políticas públicas eram o resultado da negociação entre os partidos políticos, as centrais de trabalhadores e as organizações empresariais, cujos interesses eram incluídos em uma rede institucional (de empresas e órgãos estatais) dentro e fora do estado. Os fortes laços dessa rede institucional com os partidos políticos deram ao estado venezuelano uma

aparência corporativista (REY, 1991). Segundo Monaldi *et al.* (2006),

o pacto estipulava a necessidade de criar mecanismos corporativos que garantissem que os sindicatos e os interesses empresariais, através de organizações guarda-chuva como CTV e Fedecâmaras, respectivamente, fossem consultados e incorporados no processo de elaboração de políticas (p. 10, tradução nossa)⁶⁷.

Por exemplo, assim como no primeiro governo do período puntofijista (Betancourt 1959-1964) as principais forças políticas coordenaram-se para constituir um governo de unidade, nos governos subsequentes, sem importar qual fosse o partido governante, se estabeleceu o costume de não excluir de forma total aos adversários políticos (com a exceção do PCV). Instituíram-se espaços de consulta e negociação entre as principais forças políticas e econômicas do país (REY, 1991, MONALDI *et al.*, 2006). Também foi uma tradição importante (pelo menos até 1984) que a escolha dos cargos das chefias das câmaras do parlamento, dos membros do máximo tribunal de justiça e dos cargos venezuelanos equivalentes à Procuradoria-Geral da República no Brasil, fosse consensual entre os principais partidos políticos (CALCAÑO, 1995).

Como se comentou previamente, a CTV e a FEDECÂMARAS tinham uma participação especial no processo de formulação da política pública na Venezuela. Existiam pelo menos três meios importantes que permitiam a participação desses grupos de interesse: i) a representação corporativista dentro dos partidos, ii) as comissões consultivas presidenciais e iii) a administração pública descentralizada (MONALDI ET AL., 2006). Sobre o primeiro mecanismo, os partidos tinham ao seu interior importantes estruturas de representação trabalhistas que participavam tanto nos Comitês Nacionais de AD e COPEI, quanto no parlamento do país. A participação dos empresários dentro dos partidos foi menos evidente, no entanto, com frequência os presidentes de FEDECÂMARAS tinham laços com partidos particulares e alguns membros da junta diretiva da organização estava vinculado com alguns dos partidos (MONALDI *et al.*, 2006).

As comissões consultivas foram um mecanismo muito importante para entender a relação entre o estado e os grupos de interesse durante o puntofijismo. Basicamente eram equipes de trabalho compostos por representantes dos grupos de interesse os quais tinham

⁶⁷ “the pact stipulated the need to create corporatist mechanisms that guaranteed that labor unions and business interests, through umbrella organizations such as CTV and Fedecamaras, respectively, would be consulted and incorporated into the policymaking process.”

a tarefa de assessorar ao presidente sobre políticas particulares. Segundo Crisp (2000), entre 1958 e 1989, os presidentes venezuelanos estabeleceram trezentos e trinta e nove deste tipo de comissões, e “uma quantidade significativa da legislação iniciada pelo Executivo teve sua gênese em estas comissões” (MONALDI *et al.*, 2006, p. 27, tradução nossa)⁶⁸. Também essas comissões estavam dominadas por AD, COPEI, CTV e FEDECÂMARAS. Um dado relevante sobre as comissões consultivas era que sem importar o partido que governasse, elas mantinham um equilíbrio entre esses grupos (embora a representação trabalhista fosse ligeiramente superior com AD), adicionando apenas alguns outros grupos de representação profissional, dependendo do caso.

Por fim, a administração pública descentralizada (APD) foi o nome que receberam a série de agências governamentais e companhias estatais encarregadas da implementação das políticas públicas. Nelas a participação de AD, COPEI, CTV e FEDECÂMARAS também foi dominante e constante sem importar o partido que estivesse governando. Entre 1959 e 1989 foram criadas trezentas e sessenta e dois agências burocráticas, a grande maioria durante o governo Pérez (AD, 1974 – 1979) que aproveitou o incremento do preço internacional do petróleo (causado pela guerra do golfo) para fazer grandes investimentos de caráter desenvolvimentista. Assim, apenas nos cinco anos do seu primeiro governo, Pérez criou cento e cinquenta e nove agências desse tipo.

Exemplos de participação empresarial nas agências da DPA são: a) o Banco Agrícola: da diretoria de cinco membros, três membros representavam grupos de produtores e camponeses; b) o Fundo de Investimento Venezuelano (FIV): na assembleia estavam os presidentes do CTV, FEDECÂMARAS e da Associação Bancária; c) o Fundo de Crédito Industrial tinha representantes do CTV, do Conselho Industrial (uma afiliada da FEDECÂMARAS) e da Federação das Pequenas Indústrias (Combellas, 1999). Até mesmo o Banco Central (BCV) tinha representantes do CTV e da FEDECÂMARAS em seu conselho até o início dos anos 90. A APD serviu como um dos principais canais para a distribuição da riqueza petrolífera. (MONALDI *et al.*, 2006, p. 28 -29, tradução nossa).

Atores políticos que em outros regimes podem ser relevantes, como o legislativo, na Venezuela eram muito fracos. Por exemplo, no parlamento venezuelano apenas se confirmavam (quando necessário) as leis e políticas que já tinham sido discutidas pelos líderes dos partidos, o presidente e os grupos corporativos. Inclusive, era comum que o parlamento venezuelano delegasse suas capacidades de legislar para o próprio presidente,

⁶⁸ “A significant amount of the legislation initiated by the Executive had its genesis in these commissions.”

que recebia poderes especiais para decretar leis, através da chamada “Lei Especial”, que permitia decretar medidas de emergência no setor econômico e financeiro. Monaldi *et al.* (2006) ilustram esse papel menos relevante do legislativo venezuelano, apontando que entre 1959 e 1989, do total de leis aprovadas, “66% foram iniciadas pelo executivo e apenas 34% por membros do legislativo” (p. 22). Durante o *puntofijismo*, três presidentes (todos de AD) receberam a “Lei Especial”⁶⁹ para decretar leis: Rômulo Betancourt (1959 - 1964), Carlos Andrés Pérez (1974 - 1979), Jaime Lusinchi (1984 - 1989). Os comitês dentro do parlamento eram também pouco relevantes, pois não tinham nenhum poder real sobre o estabelecimento da agenda nem sobre o que era votado, poder que, na realidade, pertencia ao presidente. Os líderes dos partidos se beneficiavam de uma rigorosa disciplina partidária, produto do sistema de listas fechadas e proporcional das eleições parlamentares. As listas dos candidatos a deputados em cada eleição eram escolhidas pelos líderes dos partidos, portanto, era relativamente fácil para eles vigiar e punir os elementos rebeldes dentro das siglas. Como afirma Coppedge,

consequentemente, que os senadores e deputados, deputados estaduais e vereadores se desviaram da linha partidária acontecia tão raramente que os líderes do Congresso nem se preocuparam em apurar ou registrar votos; apenas o tamanho relativo dos partidos importava. (1996, p. 5, tradução nossa).⁷⁰

A burocracia, que em outros países também pode ser considerada um ator relevante e inclusive um jogador com poder de veto, no caso venezuelano se caracterizava pela inexistência de autonomia e baixo profissionalismo (MONALDI *et al.*, 2006). Uma burocracia autônoma não existiu durante as ditaduras militares, e os primeiros governos do período de *puntofijo* (particularmente AD) demoraram em aprovar leis para regular a administração pública. Apenas no primeiro governo de COPEI (1968 - 1973) existiu vontade suficiente entre os partidos para aprovar uma lei sobre o tema. No entanto, em linhas gerais, a administração pública venezuelana continuou sendo politizada e pouco eficiente. Apenas alguns institutos específicos foram considerados suficientemente profissionais, dentre eles destacam-se o Banco Central de Venezuela e a companhia Petroleos de Venezuela S. A. (PDVSA) (MONALDI *et al.*, 2006).

A partir da análise feita por Monaldi *et al.* (2006), podemos concluir que o processo

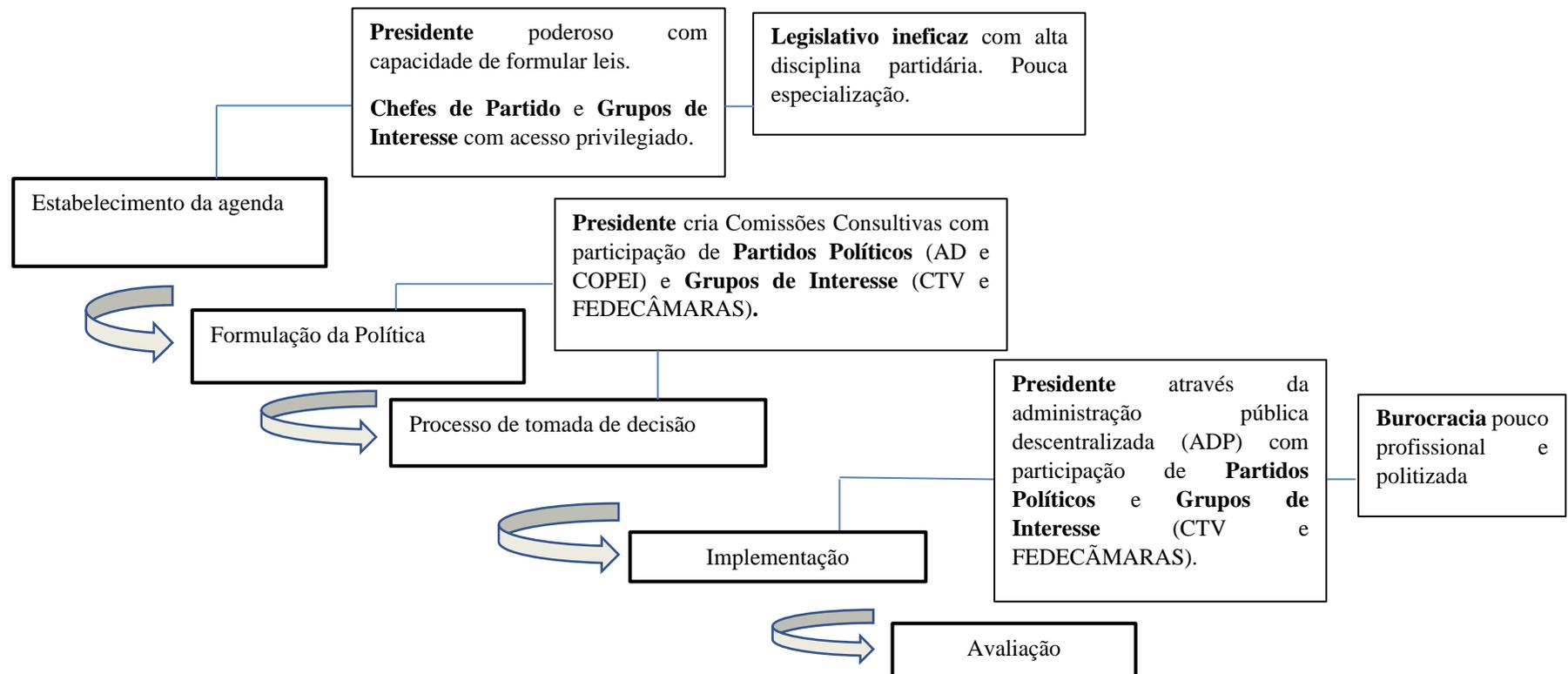
⁶⁹ Como veremos, uma versão ainda mais permissiva dessa lei foi utilizada primeiro por Chávez e depois por Maduro para legislar, relegando ao parlamento venezuelano a um papel secundário.

⁷⁰ “Consequently, senators and deputies, state legislators, and municipal council members strayed from the party line so infrequently that congressional leaders did not even bother to tally or record votes; only the relative sizes of the parties mattered.”

de formulação de políticas públicas venezuelano continha as seguintes quatro características: 1) existência de um número reduzido de atores chave; 2) papel proeminente do executivo no controle da agenda, muitas vezes apoiado pelo legislativo; 3) existência de arranjos corporativistas formais para incorporar grupos empresariais e sindicatos às decisões e implementação das políticas, principalmente na implementação de políticas através da APD, e 4) inexistência de uma burocracia autônoma e eficiente que regulasse o processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Na imagem a seguir estão representadas as principais características do processo de formulação de políticas públicas venezuelano, destacando o papel dos principais atores com poder de veto e qualquer era seu papel.

Figura 4. Processo de Formulação de Políticas Públicas na Venezuela durante o *puntofijismo*



Fonte: Elaboração própria

Essas características do processo de formulação de políticas públicas na Venezuela, principalmente o número limitado de atores que participavam do processo político, eram decorrentes do temor na classe política de que ampliar a concorrência e a participação política, poderia aumentar as demandas sociais e gerar uma situação incontrolável ameaçando à jovem democracia. Porém, também foram a causa da formação de um regime com um caráter marcadamente elitista. Nas palavras de Rey (1991), “uma forma hiperorganizada e elitista de democracia na Venezuela” (p. 547, tradução nossa)⁷¹. Já Monaldi e Penfold (2014) consideraram que “o Pacto de Punto Fijo e a constituição plantaram as raízes de uma democracia caracterizada por sua centralização e exclusão” (p. 294, tradução nossa).⁷²

Por fim, Karl (1997) aponta que

Os pactos de 1958 levaram à institucionalização de uma democracia de duplo caráter duplo, até mesmo contraditório. Por um lado, a representação foi assegurada pela realização de eleições regulares e justas, nas quais todos os cidadãos pudessem participar, um quadro jurídico formal que salvaguardasse os direitos democráticos e o Estado de direito, e importantes atos de política do primeiro presidente do novo regime, Betancourt. Por outro, a representação era restringida pelo pactismo. As rendas do petróleo sustentam esse novo sistema de conciliação de interesses concorrentes, transformando todos os interesses organizados em clientela subsidiada e, assim, permitindo-lhes evitar os jogos econômicos de soma zero que se mostraram tão prejudiciais à democracia no resto da América Latina.⁷³ (p. 101, tradução nossa).

3.1.3. O fim do pacto de puntofijo

A estabilidade gerada por este modelo político de distribuição da renda do petróleo e o sistema político de pactos não conseguiram superar suas próprias limitações. Depois de aproximadamente uma década de crise econômica, que se iniciou em 1983, o regime

⁷¹ “Ambas razones llevaron a que se instaurara en Venezuela una forma de democracia hiperorganizada y elitista.”

⁷² “The Punto Fijo Pact and the constitution planted the roots of a democracy characterized by its centralization and exclusion.”

⁷³ “The pacts of 1958 led to the institutionalization of a democracy with a dual, even contradictory, character. On the one hand, representation was ensured by the holding of regular and fair elections in which all citizens could participate, a formal juridical framework safeguarding democratic rights and the rule of law, and important acts of statecraft by the new regime’s first president, Betancourt. On the other, representation was restricted by pactismo. Petroleum rents underlay this new system of reconciling competing interests by turning all organized interests into subsidized clientele and thus permitting them to avoid the zerosum economic games that have proved so detrimental to democracy in the rest of Latin America.”

político e as instituições que nasceram com o Pacto de Punto Fijo foram perdendo força, e praticamente colapsaram entre meados dos oitenta e os noventa. Como aponta Monaldi *et al.* (2006) “o sistema tornou-se fechado e rígido. Algumas das mesmas características que ajudaram a sobrevivência do regime e a estabilidade política na primeira década começaram a gerar políticas públicas de baixa qualidade e rígidas.” (p. 9, tradução nossa).⁷⁴

Quais foram as causas da desintegração do sistema de partidos venezuelano? A literatura venezuelana sobre o tema não tem chegado a uma conclusão única sobre isso, mas é possível identificar algumas causas relevantes. Em primeiro lugar, o colapso dos preços internacionais do petróleo afetou as perspectivas desenvolvimentistas da elite política venezuelana. Como argumentam Almond, Flanagan e Mundt (1973), os *shocks* externos podem ser aceleradores que transformam os recursos disponíveis para os atores dentro de um sistema político, levando a uma crise. Durante os anos 70, no meio do *boom* petrolífero originado pela Guerra do Golfo, o estado venezuelano assumiu dívidas extraordinárias com o objetivo de fazer grandes investimentos no país, foi o período conhecido como a “*Grande Venezuela*” que dirigiu o presidente Carlos Andrés Pérez (AD) no seu primeiro governo. Porém, a subsequente queda dos preços no começo dos anos oitenta teve um efeito cascata na política venezuelana, principalmente quando a elite ficou sem capacidades (ou com capacidades muito limitadas) para dividir rendas com o resto do sistema político. Em 1983, o presidente Luis Herrera Campins (COPEI), para deter a fuga de capitais do país, tomou a decisão de controlar a venda e compra de moeda estrangeira, o que logo depois se transformou em um sistema de controle cambial conhecido pelo nome da agência encarregada de administrar esse controle “Régimen de Cambio Diferencial” (RECADI), uma mudança radical da política econômica do país, até esse momento aberta ao capital externo.

Outro elemento importante foi o relaxamento das regras informais do pacto político. Isto foi resultado do aumento do poder presidencial e da desapareção das ameaças que colocavam em perigo o sistema político venezuelano (Rey, 1991), ou seja, o aparente controle sobre os militares e a rendição das guerrilhas de esquerda a final dos anos sessenta. Face esse novo cenário político, a elite política venezuelana perdeu os incentivos para

⁷⁴ “The system became closed and rigid. Some of the same features that helped regime survival and policy stability in the first decade started generating bad and rigid public policies.”

manter as regras informais de negociação e passaram a um modelo de concorrência mais aberta entre os partidos (Monaldi et al, 2006). Segundo Rey (1991),

A partir de 1968, quando as ameaças mais visíveis ao regime democrático desapareceram e sua consolidação ocorreu, o objetivo de preservar o regime perdeu seu caráter prioritário. A partir de então, a orientação das partes tornou-se cada vez mais pragmática ou orientada para o poder (p. 558, tradução nossa).⁷⁵

Na interpretação de Monaldi *et al.* (2006), o elemento mais importante foi o ganho de poder presidencial. Durante o governo Pérez (AD), o *boom* do preço do petróleo também permitiu ao governo aumentar as capacidades estatais, esse aumento do poder executivo afastou-lhe da necessidade do cumprimento dos pactos informais e da negociação entre os partidos. Como mencionado acima, durante esse governo o parlamento delegou ao presidente a capacidade de legislar, o que permitiu ao governo Pérez contrair dívidas importantes no país, que geraram conflitos entre o partido governante AD e COPEI. Isso foi um sintoma do relaxamento das normas do pacto informal entre os partidos. Posteriormente, no governo Lusinchi (AD), a superioridade da AD no parlamento, permitiu escolher as chefias das câmaras e outros cargos relevantes, sem a costumeira negociação com o COPEI e favorecendo claramente o seu próprio partido (CALCAÑO, 1995).

Por fim, outros autores consideram que as reformas institucionais implementadas no final dos oitenta e começo dos noventa, contribuíram definitivamente para o colapso do sistema político. Durante esses anos, no país se discutiu e tentou implementar mudanças institucionais que melhorassem o sistema político. O esforço mais consistente nesse sentido foi a Comissão Presidencial para a Reforma do Estado (COPRE), que após um período de consulta nacional entregou um relatório com uma série de recomendações que foram só parcialmente implementadas. Por uma parte, alguns autores (CALCAÑO, 1995, LÓPEZ MAYA; CALCAÑO, 1996) consideram que essas mudanças foram muito reduzidas e insuficientes para recuperar a legitimidade do sistema político. As tentativas para democratizar o sistema político e os partidos em geral foram impedidas pelas próprias legendas, devido ao temor de perderem suas clientelas políticas. Além disso, uma tentativa de reforma constitucional foi negligenciada, e do pacote de sugestões feitas pela COPRE, apenas algumas poucas reformas foram introduzidas, mas apenas quando a crise política já era crônica. Em geral, é possível afirmar que existiu uma atitude de resistência por parte

⁷⁵ “a partir de 1968, en la medida en que desaparecieron las amenazas más visibles al régimen democrático y se produce su consolidación, el objetivo de preservación del régimen pierde su carácter.”

dos partidos políticos, principalmente por parte da AD, que era o partido com mais poder e, conseqüentemente, com mais a perder. No entanto, ambas as legendas se mostraram incapazes (ou sem vontade) de se adaptarem ao novo contexto econômico e social venezuelano (MONALDI *et al.*, 2006).

Por outra parte, Penfold e Corrales (2011), que reconhecem as limitações das reformas institucionais introduzidas, consideram que elas tiveram um efeito importante, porém negativo, e foram as responsáveis por enfraquecer os partidos políticos a partir dos anos noventa. Dois elementos são relevantes de acordo com eles: a possibilidade de escolher os governadores pelo voto popular direto e as mudanças no sistema de eleição parlamentar, que mudou as listas fechadas para um sistema misto (MARENCO, 2012). Essas medidas geraram um processo de maior concorrência no interior dos partidos e quebraram a disciplina partidária, o que aumentou a rigidez do sistema, pois a perda de poder por parte dos líderes dos partidos políticos aumentou a dificuldade de aprovar as reformas, assim como aumentou a quantidade de jogadores políticos (governadores, deputados mais independentes), o que enfraqueceu o poder dos partidos políticos.

Dois eventos marcaram de forma definitiva o fim do período de Puntofijo: *El Caracazo* e as tentativas do golpe de estado de 1992. O momento mais dramático aconteceu com os massivos protestos de 27 e 28 de fevereiro de 1989, conhecidos como *el Caracazo*. Os protestos se iniciaram na manhã do dia 27 em Guarenas, cidade próxima a Caracas (a 38 km de distância), como resposta à implementação de um novo programa de ajustes econômicos do segundo governo Pérez (1989 - 1993). Essa reforma de caráter mais ortodoxa afetou diretamente os preços da comida, dos serviços e do transporte. Os protestos se espalharam desde Guarenas até Caracas (e outras cidades do país) e se converteram em violentos saques a estabelecimentos como supermercados e lojas de eletrodomésticos. Devido ao nível de violência social e a incapacidade da polícia de controlar a população, o governo decretou o estado de emergência e enviou o exército para tentar controlar a situação. A saída do exército às ruas significou um aumento desmedido da repressão, que acabou com 276 mortes, segundo cifras oficiais, embora diversas ONGs apontem um número maior. O desprestígio que implicou esse nível de repressão massiva, nunca visto no país, e menos em democracia, teve um efeito devastador na confiança da população nos partidos políticos (LÓPEZ MAYA, 2003).

Esse cenário se somou à perda geral de legitimidade que a classe política venezuelana acumulou por casos de corrupção e a atitude de colusão entre os dois principais partidos governantes (AD e COPEI). Tudo isso gerou um ambiente de

descontentamento da população e minou o poder dos atores e instituições que anteriormente permitiram a estabilidade política. Rey (1991), sinalizou que, nesses anos, se desenvolveu o “sentimento de que a corrupção política e administrativa é generalizada e a falta de confiança na imparcialidade e honestidade da administração da justiça ameaça destruir os fundamentos morais do sistema democrático” (p. 564, tradução nossa)⁷⁶. Inclusive, Carlos Andrés Pérez, no ano de 1993, recebeu um impeachment que o destituiu como presidente por um caso de corrupção. Dito em poucas palavras: “No final da década de 1990, a grande maioria do público estava convencida de que o sistema puntofijista era corrupto, inepto, instável e rígido.” (CORRALES; PENFOLD, 2011, p. 16).⁷⁷

O golpe definitivo ao sistema de Punto Fijo chegou em 1992 quando se produziram duas tentativas de golpe de estado contra o presidente Carlos Andrés Pérez. No descrito contexto de decadência do sistema político, grupos de militares começaram a conspirar e finalmente decidiram tomar o poder pela força no dia 4 de fevereiro de 1992 e no dia 27 de novembro do mesmo ano, argumentando a corrupção do sistema político e o uso desproporcionado da força no evento de *el Caracazo*. Embora a situação da economia venezuelana já tinha estimulado o aumento do conflito social, as tentativas de golpe de estado tomaram a classe política de surpresa, acostumada há mais de três décadas de relativa paz⁷⁸ e à subordinação das forças armadas. Apesar de que ambas as duas tentativas fracassaram, estabeleceram as bases para que o ex tenente-coronel Hugo Chávez, líder do grupo “Movimiento Bolivariano Revolucionario 200” (MBR-200)⁷⁹, e responsável pela

⁷⁶ “*sentimiento de que la corrupción política y administrativa se há generalizado y la falta de confianza en la imparcialidad y honestidad de la Administración de justicia amenazan con destruir las bases morales del sistema democrático.*”

⁷⁷ “*By the late 1990s, the vast majority of the public had become convinced that the puntofijista system was corrupt, inept, unstable, and rigid.*”

⁷⁸ Paz relativa devido ao fato de que durante a década dos anos sessenta, a Venezuela teve confrontos de relativa importância, principalmente no interior do país, com grupos de esquerda guerrilheiros. A pacificação do país se logrou ao final da década com a legalização do Partido Comunista da Venezuela e a anistia por crimes.

⁷⁹ O MBR-200 foi um dos vários grupos conspiradores dentro das forças armadas. Esse grupo se criou dentro do exército e foi o que dirigiu a primeira tentativa de golpe, o de 4 de fevereiro de 1992. Azzellini e Wilpert (2009) fazem um pequeno resumo desde uma perspectiva favorável sobre o grupo: “*Founded in December 1982, the Revolutionary Bolivarian Army 200 (EBR-200), later renamed Revolutionary Bolivarian Movement 200 (MBR-200), was a clandestine civil-military organization with the goal of overthrowing the government and building a more just system. Founding members Hugo Chávez Frías, Yoel Acosta Chirinos, and Jesús Urdaneta Hernández symbolically swore a Bolivarian oath under the same tree (Samán de Güere), where Simón Bolívar is said to have rested. The organization worked intensively against social injustice and corruption within the political system of Venezuela. They were inspired by Simón Bolívar, Ezequiel Zamora, and Simón Rodríguez. They were also influenced by Jean-Jacques Rousseau, especially his radical democratic ideas. MBR-200 was finally dissolved before the elections in 1998 and integrated into the Movimiento V República (MVR).*”

primeira tentativa de golpe, vencesse as eleições para a presidência na Venezuela em 1998, marcando o fim da liderança puntofijista.

3.2. SISTEMA POLÍTICO DO GOVERNO CHÁVEZ.

Como apontam Penfold e Monaldi (2014) “em 1998, Hugo Chávez foi eleito presidente da Venezuela como um outsider, sob uma plataforma eleitoral que prometia dismantlar o que era amplamente considerado um sistema político corrupto e disfuncional.” (p. 305, tradução nossa)⁸⁰. O sentimento generalizado na opinião pública venezuelana era que os líderes dos partidos políticos haviam se convertido em uma elite que tomava decisões exclusivamente para se beneficiarem, contrariando os interesses da população venezuelana. Nas palavras de López Maya e Panzarelli (2011),

Chávez e seu movimento obtêm a vitória eleitoral porque expressam politicamente o que naquele momento parecia ser as aspirações da maioria: construir uma democracia participativa, rejeitar as políticas neoliberais e expulsar do poder partidos corruptos e insensíveis (p. 40, tradução nossa).⁸¹

A conquista da presidência de Chávez em 1999 significou uma mudança radical das estruturas políticas na Venezuela. Após mais de uma década de paralisia econômica e degradação das condições de vida da população, Chávez prometeu na sua campanha presidencial uma revolução política que chamou de “revolução bolivariana”. O objetivo dessa revolução era colocar os interesses do povo no centro do interesse político e afastar as elites que lideraram até esse momento o país. A proposta central de Chávez foi a “democracia participativa”, o que significava introduzir mecanismos de participação para a população, como os referendos e outros mecanismos na planificação das políticas públicas. No entanto, as mudanças que foram implementadas no governo Chávez, que foram além desses mecanismos, introduziram uma grande polarização no sistema político, levando ao conflito entre o governo e os principais atores políticos do país. Esse cenário foi apenas temporariamente resolvido após a derrota política dos setores de oposição e o aumento dos ingressos petrolíferos que permitiram assegurar o poder político de Chávez.

⁸⁰ “In 1998, Hugo Chávez was elected president of Venezuela as an outsider, under an electoral platform that promised to dismantle what was widely perceived to be a corrupt and dysfunctional political system.”

⁸¹ “Chávez y su movimiento obtendrían el triunfo electoral al expresar políticamente lo que pareció en ese momento ser las aspiraciones de la mayoría: construir una democracia participativa, rechazar las políticas neoliberales y expulsar del poder a los partidos corruptos e insensibles.”

Para organizar os anos do governo Chávez (1999 – 2012) no presente trabalho dividimos seu período em dois: o primeiro de 1999 a 2004 e o segundo de 2005 a 2012. O primeiro momento está caracterizado por ser o mais conflitivo e de maior instabilidade política, e está composto pelos seguintes elementos: 1) foco do governo Chávez nas mudanças institucionais e a criação de uma nova constituição, 2) incorporação dos militares como implementadores de programas sociais ao processo de formulação da política pública (PFP), e 3) fortes conflitos entre os principais atores do antigo PFP e do novo modelo de decisões políticas. O fim desse período chegou com o controle sobre PDVSA (graças à participação militar) e a vitória de Chávez no referendo revogatório realizado em 2004, quando os recursos de coerção (FLANAGAN, 1973) da oposição extinguiram-se.

O segundo período, entre os anos 2005 e 2012 está caracterizado pela implementação do programa econômico e social do governo Chávez que misturou três elementos: 1) controles centralizados na economia, principalmente o controle dos preços dos alimentos e o controle cambial de vendas de divisas, 2) um alto investimento social, através dos programas sociais chamados “Missões sociais”, e 3) uma política agrária de combate ao latifúndio, com a repartição de terras (que incluiu a desapropriação) e ajudas econômicas aos camponeses. Durante esse segundo período, os preços internacionais do petróleo permitiram o crescimento econômico e a oposição viu-se obrigada a disputar o poder dentro do novo marco eleitoral do qual desconfiavam. Por isso, esse período foi de maior estabilidade, mas apenas quando comparado com o anterior, porque a polarização e o conflito não desapareceram. Contudo, as políticas e programas sociais implementados durante o período tiveram resultados mistos. Os programas de distribuição de alimentos foram bem-sucedidos nos primeiros anos de sua criação na redução da fome entre a população mais vulnerável, mas outros aspectos da política alimentar (como os controles centralizados da economia e a produção agrícola) tiveram um saldo negativo. Além disso, a corrupção tornou-se um problema grave e evidente. Por fim, o sistema político venezuelano entrou em crise quando três eventos convergiram em um curto período: a queda internacional dos preços do petróleo, a morte do presidente Hugo Chávez, e o colapso da economia em decorrência dos controles centralizados impostos por Chávez (HERNÁNDEZ, 2021). Esses três eventos transformaram os recursos à disposição do partido governante e obrigaram-no a introduzir reformas.

3.2.1. Período 1999 - 2004. Transformações institucionais e o conflito entre atores político

O principal objetivo durante o primeiro período do governo Chávez foram as mudanças institucionais. Chávez marcou esse começo simbolicamente em seu discurso de posse dizendo “Juro perante o meu povo e sobre esta constituição moribunda que promoverei as transformações democráticas necessárias para que a nova República tenha uma Carta Magna adequada aos novos tempos” (CRISTANCHO, 1999, online, tradução nossa). A declaração resume o foco da atividade do governo Chávez nos primeiros anos da sua presidência. A emergência social do país foi o argumento usado para explicar a necessidade de implementar mudanças institucionais rápidas e profundas. No mesmo dia da posse, Chávez decretou a convocatória de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) visando escrever uma nova constituição, e solicitou uma “Lei Especial” para legislar sobre a economia. Contudo, a mudança da constituição, que era a principal promessa eleitoral de Chávez, teve que superar vários desafios. O mais importante era o fato de não existir um mecanismo na constituição de 1961 para fazer uma modificação integral da carta magna. A opção eram as reformas constitucionais que deviam ser aprovadas por duas terças partes do parlamento venezuelano. Porém, o partido de Chávez (o MVR na época) era minoria tanto na câmara dos deputados como no senado.

Sem possibilidades de conseguir a reforma necessária para uma nova constituição através do congresso, a coalizão de Chávez optou por solicitar, ainda antes da posse, um referendun consultivo popular para iniciar o processo ignorando o parlamento, o que gerou dúvidas sobre a legalidade dessa alternativa. O governo Chávez dependia da Corte Suprema de Justiça (CSJ) que devia responder sobre a legalidade da consulta popular. A CSJ determinou em janeiro de 1999, antes da posse, que considerava constitucional a realização de um referendun para convocar uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC), possibilitando o início do processo. Porém, a decisão foi a primeira causa de conflitos entre governo e oposição e um exemplo do novo estilo de formulação das políticas que se estabeleceu com Chávez, caracterizado pela falta de negociação entre as forças políticas, a polarização e o uso de outros poderes, ora o judicial, ora o legislativo, para evitar as negociações e acordos com setores rivais.

Com altos índices de aprovação, Chávez ganhou, em abril de 1999, o referendun para convocar a ANC e posteriormente, em julho do mesmo ano, obteve uma esmagadora maioria de cadeiras na ANC, com mais de 90% de apoiadores encarregados de escrevê-

la⁸² (MONALDI *et al.*, 2006)⁸³. Contudo, o conflito com a oposição aumentou quando, em julho, o Congresso foi coagido a suspender suas funções, enquanto a ANC trabalhava na nova constituição, designando uma comissão delegada para realizar as funções básicas do parlamento (MORENO, 1999). Embora a situação de fraqueza após a derrota eleitoral da ANC obrigou, inicialmente, os partidos políticos a aceitarem a situação, em agosto eles tentaram retomar suas funções. Isso levou ao uso das forças policiais para impedir a entrada dos deputados de oposição na sede do parlamento (EL MUNDO, 1999). No entanto, a CSJ novamente deu razão ao governo Chávez. Segundo a interpretação de Corrales e Penfold

Alguns meses depois, a Suprema Corte também concordou em suspender o Congresso enquanto a Assembleia Constituinte estava em andamento, outro dos principais objetivos de Chávez. Apesar de ter reservas em relação a este processo de esvaziar o Congresso do poder desta forma, a Corte Suprema não se sentiu suficientemente confiante para bloquear os desejos de um presidente tão popular. Chávez estava desfrutando dos mais altos índices de aprovação de qualquer presidente venezuelano desde os anos 60 (2011, p. 18, tradução nossa).⁸⁴

Nesse contexto, diferente da constituição anterior que limitava o poder presidencial, a constituição de 1999 resultou em uma ampliação dos poderes executivos, no enfraquecimento do sistema de partidos e na eliminação de contrapesos importantes como o senado. Foi considerada a constituição mais presidencial da América Latina (CORRALES; PENFOLD, 2011, PENFOLD; MONALDI, 2014, CORRALES, 2015).

Primeiro, o mandato presidencial foi ampliado de cinco para seis anos, com uma reeleição imediata. Em segundo lugar, o presidente teve controle total sobre as promoções dentro das forças armadas, sem a necessidade de aprovação do Legislativo. Em terceiro lugar, a nova constituição eliminou o Senado e, portanto, a representação igualitária dos estados dentro da legislatura. Quarto, de acordo com a nova constituição, o presidente poderia ativar qualquer tipo de referendo (incluindo um para convocar uma Assembleia Constitucional com plenos poderes) sem qualquer apoio do Legislativo. Em quinto lugar, a Constituição eliminou qualquer financiamento público para os partidos políticos.

⁸² Em termos de compreender a ampliação da participação de atividades militares é relevante mencionar que entre os membros da Assembleia Constituinte, o 15% tinham formação militar. (CORRALES, 2010).

⁸³ Os resultados dessa eleição não estiveram isentos de polêmica. Em termos da votação efetiva, as eleições para a ANC tiveram um 52,9% de abstenção. A coalisão de Chávez obteve 65,8% na votação e a oposição os 30% restantes. Porém, o resultado foi consequência, em parte, do desenho institucional, porque o sistema escolhido para eleição foi majoritário em vez do proporcional e o governo fez uso das “chaves” eleitorais que permitiam a concentração do voto. Por outro lado, a falta de unidade nos partidos de oposição teve um efeito devastador para o seu setor político que foi sub-representado, recebendo apenas seis cadeiras do total das cento e trinta e um que estavam em disputa na assembleia, ou seja, menos de 10%.

⁸⁴ “*Despite having reservations regarding this process of stripping Congress of power in this way, the Supreme Court did not feel confident enough to block the wishes of such a popular president. Chávez was enjoying the highest approval ratings of any Venezuelan president since the 1960s*”.

Por fim, a Constituição introduziu a possibilidade de revogar o mandato para prefeitos, governadores ou o presidente, dependendo da aprovação de um rigoroso conjunto de condições. (PENFOLD; MONALDI, 2011, p. 305, tradução nossa).⁸⁵

Um importante efeito da mudança do marco legal foi que a “oposição foi marginalizada desde a fundação do novo regime político, promovendo a rápida polarização do sistema de partidos” (MONALDI *et al.*, 2006, p. 18)⁸⁶ e quebrando com a “adesão espontânea” (PRZEWORSKI, 1994) ao sistema político. Assim, o sistema político adquiriu as características do que O’Donnell (1991) chamou de “democracia delegativa”⁸⁷. O governo Chávez fez uso da sua maioria política e sua popularidade para avançar sua agenda sem negociar com os seus rivais, que por sua vez denunciaram a exclusão política. Inclusive, o presidente Chávez considerava que as negociações interpartidárias eram parte de um estilo de fazer política que representava os vícios do período anterior. Como disse no seu discurso de posse “Hoje senhores, unir-nos com aqueles que querem manter as coisas como estão, para buscar consenso com aqueles que se opõem às mudanças necessárias, eu digo hoje, como Bolívar, que é uma traição!” (CHÁVEZ, 2005, p. 14, tradução nossa).⁸⁸

Embora o ganho de poder de incumbência (FLANAGAN, 1973) seja a característica mais relevante do novo cenário político, a nova constituição também criou instituições como o Poder Eleitoral e o Poder Cidadão, concedendo autonomia formal a diversas instituições e processos políticos. O Poder Eleitoral foi o responsável por garantir a realização de eleições e o Poder Moral de cuidar do patrimônio público, do devido processo e da legalidade no Estado. Deles se originaram o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) e o Conselho Moral Republicano, composto, por sua vez, pelo Ministério Público,

⁸⁵ *“First, the presidential term was expanded from five to six years with one immediate re-election. Second, the president was provided complete control over the promotions within the armed forces, without the need for approval from the legislature. Third, the new constitution eliminated the Senate and therefore the equal representation of the states within the legislature. Fourth, according to the new constitution, the president could activate any kind of referendum (including one to summon a Constitutional Assembly with full powers) without any support from the legislature. Fifth, the constitution eliminated any public financing for political parties. Finally, the constitution introduced the possibility of recalling the mandate for mayors, governors, or the president, contingent on the approval of a stringent set of conditions.”*

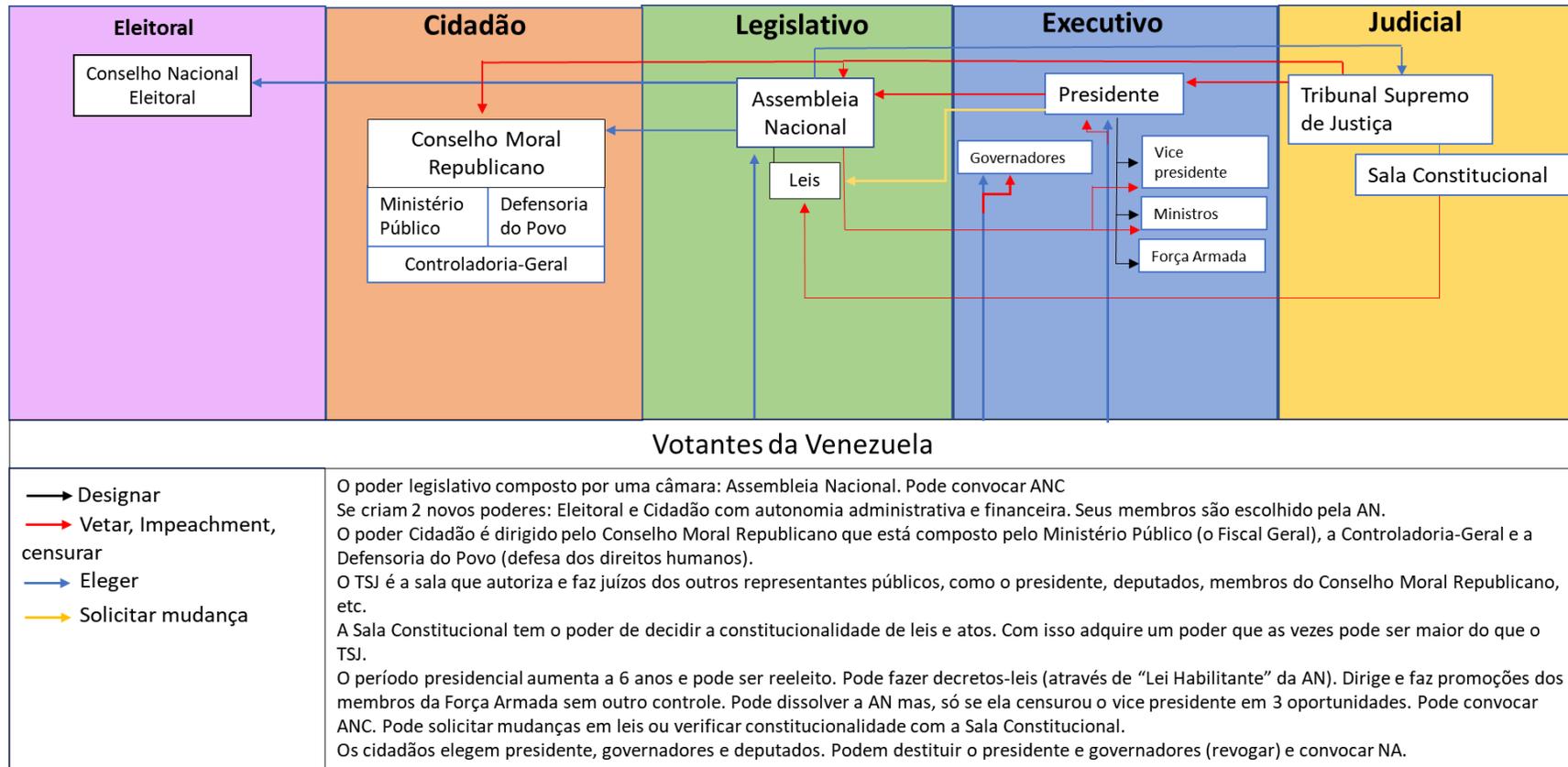
⁸⁶ *“Under these conditions, opposition parties were marginalized from the foundation of the new political regime, promoting a rapid polarization of the party system.”*

⁸⁷ Como traz O’Donnell: “As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: o (ou, eventualmente, a, isto é, Corazón Aquino, Indira Ghandi e, em certa medida, Isabel Perón) que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir [...]” (1991, p. 30).

⁸⁸ *“Hoy señores, unirnos a los que quieren conservar esto tal cual está, buscar consenso con los que se oponen a los cambios necesarios, yo digo hoy como Bolívar ¡Es una traición!”*

pela Controladoria Geral e pela Defensoria do Povo. Os integrantes desses novos órgãos eram designados pelo parlamento venezuelano. Na figura 5, a seguir, pode-se observar as principais características das relações entre os poderes.

Figura 5. Relações entre poderes públicas na Venezuela pós Chávez.



Fonte: Elaboração Própria

As mudanças institucionais também transformaram a relação com os militares. A introdução dos militares no estado e nas políticas públicas venezuelanas acontece como parte do processo de alteração geral do sistema político venezuelano e do marco legal do país. Como já mencionado, a mudança constitucional e o aumento do poder executivo tiveram vários efeitos, porém os mais relevantes na relação com os militares foram duas: primeiro, o presidente recebia o poder exclusivo de decidir sobre as promoções das altas patentes (a partir do cargo de coronel) dentro das forças armadas, o que antes era uma competência compartilhada com o senado. Em segundo lugar, os militares obtiveram uma ampliação nas suas atividades, ganhando através do artigo 330 da constituição o direito de votar nas eleições (anteriormente proibido), e através do artigo 328, a atribuição explícita de colaborar em atividades de segurança interna, assim como a autorização constitucional de “participação ativa no desenvolvimento nacional”⁸⁹. Sendo esta última a mudança mais importante porque lhes autoriza a participar da política econômica do país.

Esse novo padrão de relações cívico-militares no país foi definido por Chávez como uma “aliança cívico-militar”, o que significou a incorporação dos militares nas estruturas administrativas do estado, o que Chávez fez desde o começo do seu governo. As mudanças que permitiram isso ficaram registradas na própria constituição. No seguinte quadro pode-se ver uma comparação entre o artigo sobre as funções das Forças Armadas de ambas as constituições.

Quadro 5. Comparação da descrição e competências das Forças Armadas venezuelanas

Comparação da descrição e competências das Forças Armadas venezuelanas. Constituição de 1961 versus 1999	
Constituição 1961	Constituição 1999
Art. 132 As Forças Armadas Nacionais formam uma instituição apolítica, obediente e não deliberativa, organizada pelo Estado para assegurar a defesa nacional, a estabilidade das instituições democráticas e o respeito à Constituição e às leis , cuja observância deve estar sempre acima de qualquer outra obrigação. As Forças Armadas Nacionais estarão a serviço	Art. 328 A Força Armada Nacional constitui uma instituição essencialmente profissional, sem militância política, organizada pelo Estado para garantir a independência e a soberania da Nação e assegurar a integridade do espaço geográfico, através da defesa militar, cooperação na manutenção da ordem interna e participação ativa no desenvolvimento nacional , de acordo com esta

⁸⁹ Na década de 1980 uma reforma na Lei Orgânica das Forças Armadas Nacionais (LOFAN) permitiu aos militares se envolver em atividades de desenvolvimento, no entanto agora ficava como tarefa constitucional e se acrescentava a ideia de “ativa” (SUCRE, 2003; TRINKUNAS, 2002.)

<p>da República, e em nenhum momento estarão a serviço de qualquer indivíduo ou partido político. (tradução nossa e grifo nosso⁹⁰).</p>	<p>Constituição e com a lei. No cumprimento de suas funções, ela está a serviço exclusivo da Nação e sob nenhuma circunstância de qualquer pessoa ou partido político. Seus pilares fundamentais são a disciplina, a obediência e a subordinação. A Força Armada Nacional é composta pelo Exército, Marinha, Força Aérea e Guarda Nacional, que operam de forma integrada no âmbito de sua competência para o cumprimento de sua missão, com seu próprio sistema de previdência social abrangente, conforme estabelecido por sua respectiva lei orgânica⁹¹.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaboração própria.

Existem várias diferenças entre ambos os artigos. Por exemplo, na constituição de 1961 as forças armadas eram consideradas uma instituição apolítica, o que mudou para simplesmente não existir militância política a partir de 1999. Também, na nova constituição desaparece a menção às instituições democráticas e, por sua vez, se inclui a participação na manutenção da ordem interna e a participação ativa no desenvolvimento nacional. Além disso, os militares ganharam uma previdência social autônoma na própria constituição. Por fim, o nome “Forças Armadas Nacionais” mudou para “Força Armada Nacional”, o que significou a unificação dos quatro corpos militares venezuelanos (Aviação, Exército, Guarda Nacional e Armada) sob uma única estrutura de comando. Isso eliminou um elemento que ajudou a estabelecer o controle civil no período político do puntofijismo, a divisão entre os comandos (TRINKUNAS, 2005).

3.2.1.1. Os militares como executores da política social

O papel que os militares adquiriram na nova constituição, como agentes ativos no desenvolvimento nacional, facilitou que recebessem a direção de vários programas sociais.

⁹⁰ “**Art. 132** *Las Fuerzas Armadas Nacionales forman una institución apolítica, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación. Las Fuerzas Armadas Nacionales estarán al servicio de la República, y en ningún caso al de una persona o parcialidad política.*”

⁹¹ **Art. 328** *La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y con la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica.*

Porém, desde antes das mudanças legais, o governo Chávez decidiu que as forças armadas fosse a instituição que administrasse esse tipo de programa. A ausência de uma burocracia estabelecida e forte, e o fato de que, por tradição a administração pública na Venezuela estivesse vinculada com os partidos políticos do período de Puntofijo aumentou, na perspectiva do novo governo, a necessidade de sua substituição pelos militares.

Segundo Chávez, em entrevista a Harnecker (2002), a inclusão dos militares na execução dos programas sociais atendia a várias razões, em primeiro lugar, à necessidade de responder às expectativas e demandas sociais em um contexto de falta de recursos econômicos e com a militância política trabalhando no processo da constituinte. Em entrevista com Harnecker, Chávez disse:

Agora você está certa quando diz que entende por que há tantos militares em meu governo. Imagine em 2 de fevereiro de 1999, com quase todas as governações e prefeituras mais do que em nossa contra, adversárias (99,99%) (*sic*); o Congresso contra nós; a Suprema Corte contra nós; um orçamento que recebemos reduzido; um governo quase sem recursos para pagar salários; com o preço do petróleo a 7 dólares; e também com o imenso nível de expectativas geradas por nossa vitória (...). **E a tudo isso você tem que acrescentar uma estrutura partidária comprometida com a luta política: a Assembleia Constituinte estava chegando, tudo isso estava chegando. Por isso, decidi usar as forças armadas.** Eu acho que sem a participação dos militares na área social, o Plano Bolívar 2000 - iniciado em 1999 e continuado em 2000 - talvez o processo não tivesse avançado politicamente tão rapidamente como avançou. (HARNERCKER, 2002, p. 46 - 47, tradução nossa, grifo nosso).⁹²

De acordo com o general Guaicaipuro Lameda, militar inicialmente próximo ao governo Chávez, e que posteriormente se afastou dele, o plano inicial era que a participação dos militares fosse direcionada para resolver problemas de curto prazo e mostrar que a administração Chávez estava ocupada com todos os detalhes. “E a rede mais eficiente que se podia empregar com esse objetivo foram as forças armadas. Essa era a ideia do presidente Chávez...” (SOCORRO, 2002, *apud* SUCRE, 2003, p. 150). No entanto, no governo Chávez não simplesmente sentia-se a necessidade de incorporar aos militares como também tinha-se uma enorme desconfiança sobre as capacidades e a lealdade da burocracia estatal, assim que a incorporação militar foi considerada “uma

⁹² “Ahora tu (*sic*) tienes razón cuando dices que entiendes que haya tantos militares en mi gobierno. Imagínate el 2 de febrero de 1999, con casi todas las gobernaciones y alcaldías más que opositoras, adversarias (99,99%); el Congreso en contra; el Tribunal Supremo en contra; un presupuesto que recibimos reconducido; un gobierno casi sin recursos ni para pagar sueldos; con un precio del petróleo a 7 dólares; además con el inmenso nivel de expectativas que generó el triunfo nuestro (...). Ya a todo esto hay que agregar una estructura partidista comprometida en la lucha política: venía la Constituyente, venía todo aquello. Entonces yo me decidí a emplear a la Fuerza Armada. Creo que sin la participación de los militares en el área social, el Plan Bolívar 2000 - iniciado en el 99 y que continuó en el 2000- quizás el proceso no hubiese avanzado en lo político con la rapidez con que lo hizo”.

necessidade diante da ineficiência da estrutura burocrática descoordenada, paquidérmica e hipertrofiada do Estado.” (GUERRA; PONCE, 2005). Chávez também comentou que,

Certamente, administrar um estado com o grau de complexidade, clientelismo e ineficácia que temos tido e continuamos tendo é bastante complexo. É muito mais complexo do que se poderia imaginar. Há um número enorme de organizações e órgãos que não conhecíamos [...] **E se você acrescentar a isso os procedimentos, os vícios dos funcionários públicos.... Imagine que uma lei antiga ainda não tenha sido alterada que protege os funcionários públicos clientelistas que foram incorporados pela AD e COPEI!** Um ministro, ou qualquer outro funcionário, não pode ser removido, a menos que viole a lei. Houve casos em que alguns ministros removeram pessoas e depois foram obrigados a colocá-las de volta em seu lugar. (HARNERCKER, 2002, p. 41, tradução nossa, grifo nosso).⁹³

O suposto comprometimento da burocracia estatal com os partidos de oposição tem sido apontado como explicação da necessidade governamental de estabelecer um aparato paralelo, como são as Missões Sociais (MONEDERO, 2010)⁹⁴. Em qualquer caso, o governo Chávez percebia a burocracia estatal como um impedimento para desenvolver os planos e ações que queria empreender no plano social, o que levou a que fossem os militares, considerados uma estrutura mais organizada e eficiente, os responsáveis de executá-los.

O primeiro e mais importante ato de incorporação dos militares nas atividades públicas foi o “Plan Bolívar 2000”, lançado em 27 de fevereiro de 1999, a poucos dias da tomada de posse de Chávez. A data de lançamento foi escolhida com a intenção de ser um gesto simbólico de comemoração do Caracaço (que aconteceu em 27 de fevereiro de 1989). O programa ficou sob o comando do General do Exército Víctor Cruz Weffer.

Segundo Trikunus (2005),

O Plano Bolívar 2000 incluiu a reforma e construção de infraestrutura, assistência médica para os pobres, combate ao analfabetismo e ao desemprego,

⁹³ “Ciertamente manejar un Estado con el grado de complejidad, clientelismo, inoperancia como el que hemos tenido y seguimos teniendo, es algo bastante complejo. Mucho más de lo que uno se lo imaginaba. Hay una enorme cantidad de organizaciones, de organismos que desconocíamos (...). Y si a eso agregas los procedimientos, los vicios de los funcionarios públicos... ¡Imagínate que aún no se ha cambiado una vieja ley que ampara a ese funcionariado clientelar que fue incorporado por AD y COPEI! Un ministro, o cualquier funcionario está imposibilitado de removerlo salvo que viole la ley. Han habido casos en que algunos ministros han removido gente y luego se han visto obligados a reponerlos en su sitio.”

⁹⁴ “Los intentos de usar a la administración pública para pagar la deuda social educativa o sanitaria fueron respondidos por los funcionarios enquistados en las estructuras del Estado con una rotunda negativa. Si los médicos venezolanos no estaban dispuestos a subir a los cerros, era necesario encontrar alternativas. Si los maestros no respondían a las necesidades sociales de alfabetización y aprendizaje, se precisaba recurrir a otras fórmulas. Si los organismos económicos de la administración no tenían respuestas para más de la mitad de la población, era necesario encontrar otros mecanismos. Una suerte de Estado paralelo participado popularmente se ponía en marcha.”

e distribuição de alimentos. Inicialmente estabelecido como um programa de emergência de seis meses que contratou civis desempregados e os colocou sob a direção de oficiais militares, tornou-se parte permanente das políticas do governo Chávez (Comando Geral del Ejército 2000). Sob o Plano Bolívar 2000, as forças armadas chegaram ao ponto de usar soldados para vender mercadorias básicas a preços abaixo do mercado para conter custos em mercados mais baixos e da classe trabalhadora. (p. 215, tradução nossa).⁹⁵

De acordo com o que foi informado através dos jornais, o programa incluía mais de setenta mil militares com um orçamento inicial equivalentes a vinte milhões de dólares (LA NACIÓN, 1999). Segundo Guerra e Ponce (2005), o programa se dividiu em três etapas: Projeto País (*Propais*), Projeto Pátria (*Propatria*) e Projeto Nação (*Pronación*), cada uma com um objetivo. As principais áreas de trabalho do Plano Bolívar 2000 eram a saúde, a educação, a infraestrutura e o desemprego. O foco do programa foi ajudar os setores mais excluídos, mas na etapa chamada *Pronación*, o objetivo era resolver problemas do tipo estrutural através do desenvolvimento de indústrias petroquímicas, de gás e agrícolas.

Harnecker (2004) entrevistou vários militares envolvidos no Plano Bolívar 2000, e todos reconheceram o impacto positivo que o programa teve em termos das relações que se criaram entre eles e as comunidades, e como eles eram vistos pela sociedade (principalmente após “El Caracazo”), conseguindo que a “a Força Armada tenha uma grande aceitação popular em vez de estar dentro das casernas” (HARNECKER, p. 47, tradução nossa)⁹⁶. Tal como Chávez comentou:

É claro que eles conhecem os líderes dos bairros e esses líderes os conhecem, porque cada unidade militar fez seu plano e distribuiu setores: batalhão tal e tal corresponde ao bairro tal e tal. E é isso que eles vêm fazendo há três anos, naquele contato em que os militares vão à vizinhança, patrulham, constroem a pequena escola ou consertam o pequeno hospital, e é assim que eles começam a se conhecer uns aos outros. O soldado agora sabe que se ele for para tal e tal bairro, não será rejeitado como antes. (HARNECKER, 2002, p. 52, tradução nossa)⁹⁷

⁹⁵ “Plan Bolívar 2000 included infrastructure refurbishment and construction, health care for the poor, combating illiteracy and unemployment, and food distribution. Initially established as a six-month emergency program that hired unemployed civilians and placed them under the direction of military officers, it became a permanent part of the Chávez administration’s policies (Comando General del Ejército 2000). Under the Plan Bolívar 2000, the armed forces went so far as to use soldiers to sell basic goods at below-market prices to hold down costs in lower- and working-class marketplaces.”

⁹⁶ “la Fuerza Armada tenga una gran aceptación popular en vez de estar metida en los cuarteles.”

⁹⁷ “Claro, ellos conocen a los dirigentes de los barrios y esos dirigentes los conocen a ellos, porque cada unidad militar hizo su plan y se distribuyó sectores: al batallón tal le corresponde el barrio tal. Y en eso llevan 3 años, en ese contacto en que el militar va al barrio, hace patrullaje, hace la escuelita o arregla el

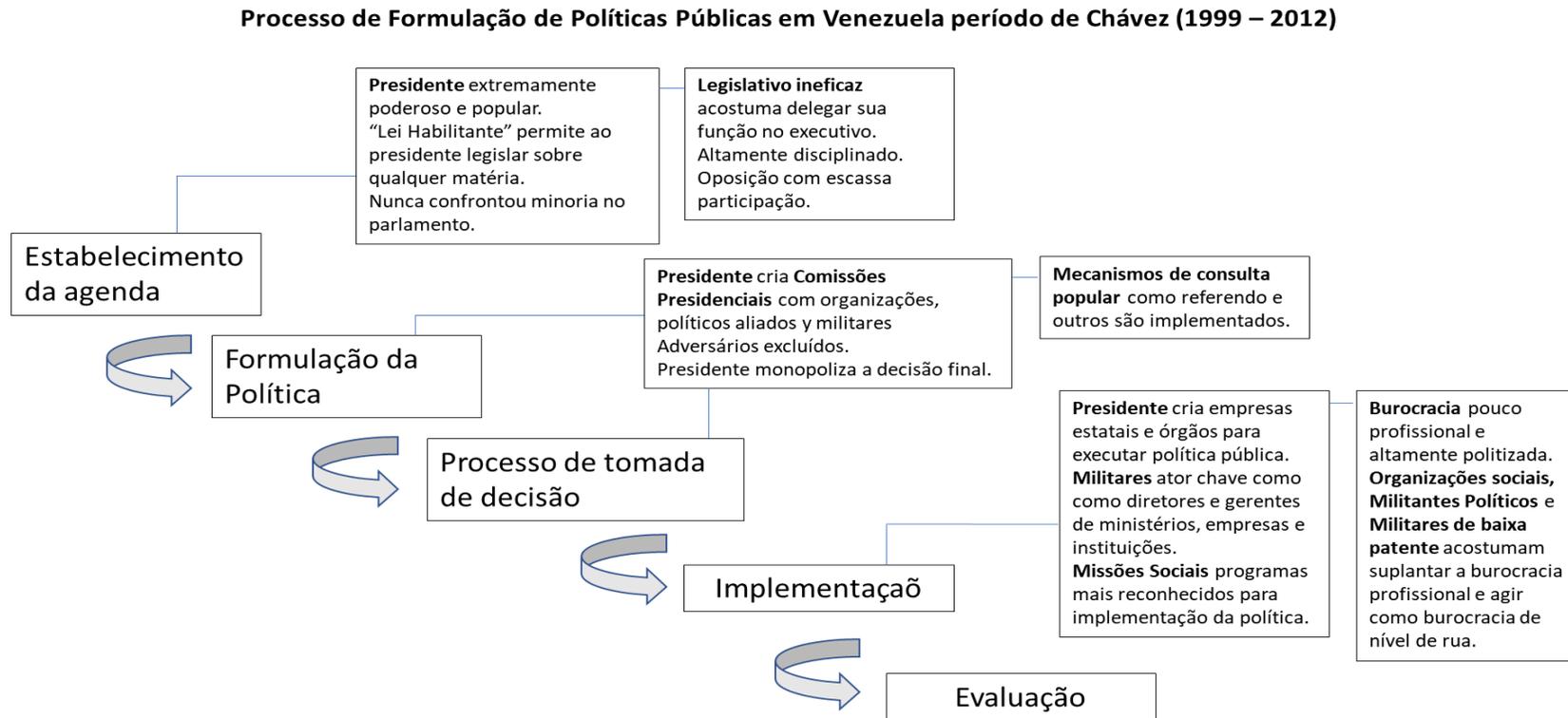
O “Plano Bolívar 2000” não foi o único exemplo, mas sim o mais importante e com maior orçamento desse período. Porém, outros casos da participação dos militares na política social e econômica podem ser mencionados, por exemplo, em agosto de 2000, Chávez cria uma *Comisión Presidencial de Asistencia Alimentaria Popular* (Comissão Presidencial de Assistência Alimentar Popular) a cargo do General de Brigada do Exército Julio José García Montoya, com o objetivo de atacar o problema alimentar do país, muito mencionado nos discursos do presidente Chávez. Também designou ao general do exército Wilfredo Ramón Silva como presidente do Fundo Nacional do Desenvolvimento Urbano (FONDUR), órgão encarregado da planificação de moradias para setores populares, e designou ao mencionado general Guaicaipuro Lameda como presidente para PDVSA, entre outros.

Essas mudanças institucionais aumentaram a polarização entre os atores políticos venezuelanos. Os grupos que anteriormente eram essenciais para a criação e implementação das políticas na Venezuela, como a CTV e FEDECÁMARAS, foram excluídos do processo decisório e da implementação. É importante lembrar que antigamente, os meios usados pelos governos de *puntofijo* para incluir a esses atores foram as comissões de assessoria e a APD, em que os partidos políticos, empresários e sindicatos eram os atores principais, mas essas instituições desapareceram, e foram os militares e os aliados de Chávez os encarregados de assumir cargos na sua administração. Em pouco tempo, os grupos de interesse do período de *puntofijo* tomaram a liderança da oposição ao governo Chávez, inclusive sendo mais relevantes que os partidos políticos que estavam muito enfraquecidos depois das contínuas derrotas eleitorais e o desprestígio social. O ambiente de tensão entre esses grupos derivou em um estado de rebelião permanente na sociedade, primeiro na forma de greves e protestos em 2001 e posteriormente em um golpe de estado em abril de 2002. Os militares foram o ator decisivo para resolver o conflito, pois reverteram o golpe de estado, e posteriormente substituíram os executivos de PDVSA, e outros atores econômicos durante a greve geral de 2002-2003, obrigando a voltar à normalidade. Portanto, os militares acabaram por se converterem em árbitros informais do processo político venezuelano.

hospitalito, y así empiezan a darse a conocer. Ya el militar sabe que yendo al barrio tal no lo van a rechazar como antes.”

No quadro a seguir estão representadas as principais características do processo de formulação da política pública durante o governo de Chávez, e os principais atores que agem nas diferentes etapas do ciclo das políticas.

Figura 6. Processo de Formulação da Política Pública na Venezuela governo Chávez 1999 2012



Fonte: Elaboração própria.

Após a aprovação da nova constituição, realizaram-se novas eleições para os cargos de presidente, governadores, prefeitos e deputados que agora se reuniam no órgão unicameral chamado Assembleia Nacional (AN). O objetivo era renovar os mandatos dos poderes públicos e que seus períodos coincidisse com os estabelecidos na nova carta magna, embora isso significava que, se vencer a eleição, o período de Chávez como presidente se estendia, somando os seis anos estipulados na nova constituição aos dois anos que já tinha na presidência. As eleições foram realizadas em julho do ano 2000, com novas vitórias para a coalizão de Chávez, que ganhou novamente a presidência, além da maioria das governações, e obteve mais de 50% das cadeiras na AN. Confiante após essa nova vitória eleitoral, contando agora com maioria no parlamento, o seu partido podia escolher os membros do Tribunal Supremo de Justiça (TSJ), do Conselho Nacional Eleitoral (CNE) e dos outros poderes públicos.

Além disso, e aproveitando o contexto favorável, em setembro de 2000 o presidente Chávez solicitou poderes especiais para legislar sabendo que tendo maioria na AN tinha garantida sua aceitação. Essa era uma atribuição especial que na nova constituição é chamada de “Lei Habilitante”, a qual permite ao presidente ditar decretos-lei em diversas áreas, muito mais abrangente que a antiga “Lei Especial” que só permitia leis na área econômica e financeira. Em novembro de 2000 a coalizão Chávez no parlamento aprovou a lei para que ele pudesse decretar leis durante o período de um ano, o que converteu Chávez ao primeiro presidente do país a receber por duas vezes poderes especiais para legislar.

As leis decretadas pelo presidente no contexto desses poderes especiais se transformaram no centro do conflito político venezuelano desses anos e uma causa indireta do golpe de estado em 2002. Em novembro de 2001, a poucos dias do vencimento do prazo para elaborar as leis, Chávez publicou quarenta e nove decretos-leis, que afetaram diversas áreas econômicas do país. Entre elas, três geraram reações especialmente fortes por parte dos atores econômicos e políticos adversos ao governo Chávez: A Lei de Hidrocarburos (LH), a Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário (LTDA) e a Lei de Pesca (LP). Sobre a LTDA e a LP o principal elemento de resistência eram as limitações na propriedade privada. Como já aparecia na constituição (artigo 305 e 307) o governo entendia que a luta contra o latifúndio era um problema central que deveria se resolver para melhorar os problemas que o sistema agroalimentar venezuelano apresentava desde os anos oitenta do século passado. A LTDA tentava resolver esse problema aumentando os poderes do executivo na área e facilitando as desapropriações por parte do estado. A lei estabelecia

que qualquer parcela de terra rural ociosa que excedesse 5.000 hectares podia ser desapropriada e alocada pelo estado aos camponeses⁹⁸.

Do ponto de vista de Lowi (1964), a política agroalimentar estava tomando uma perspectiva verdadeiramente redistributiva, que estimulava o conflito entre agentes políticos. A LH, por outra parte, aumentava as taxas que deviam ser pagas por cada barril de petróleo produzido, passando de 16,7% para 30%, e obrigava uma participação estatal mínima de 51% em todas as parcerias estratégicas no setor petrolífero. Também, foram feitas críticas por parte do setor sindical que denunciou que a nova lei tornava as condições laborais mais flexíveis.

Na perspectiva da oposição, as novas leis geraram a ideia de que a propriedade privada estava sob ameaça e que o governo Chávez procurava o aumento das rendas estatais com objetivos de clientelismo e corrupção. Essa percepção mobilizou a parte da população que até esse momento estava desorganizada, permitindo às forças de oposição superar as limitações de coordenação que tiveram durante os primeiros anos do governo Chávez e produzindo uma aliança tática entre a CTV e FEDECÂMARAS, os atores excluídos que exigiam uma participação nas decisões políticas. Tal como aparece em uma nota do jornal espanhol *El País* “O presidente da Fedecâmaras, Pedro Carmona, reclamou que as leis foram adotadas sem consultar os setores afetados e que elas refletem ‘uma visão estatista e intervencionista do Estado’” (REBOSSIO, 2001, tradução nossa)⁹⁹. Como já sabemos, a

⁹⁸ Para o governo Chávez, a LTDA era prioridade. Em um discurso em que ele explicou a necessidade de solicitar a lei, Chávez disse: “Bem, quais são essas leis? Lei de Terras e Desenvolvimento Rural no campo socioeconômico. Vou começar por aí, o que é o mais importante no momento. Bem, vamos estabelecer um regime único, é disso que tenho falado, já me ouviram falar muito sobre isso, que abrange os problemas da terra e do desenvolvimento rural. É por ali que temos que passar para erguer o país. Vou repetir: na Venezuela, ou latifúndios terminam ou eu deixo de me chamar Hugo Chávez ou morro. Para mim, estas são três alternativas que são basicamente duas. Temos que pôr um fim ao latifúndio. Senhores donos de latifúndios, não queremos ser arbitrários, queremos ouvi-lo, pediremos todos os documentos, as variáveis, o que quer que lhes chamemos, mas temos que pôr um fim a esta perversão que é a concentração da melhor terra nas mãos de poucos, incluindo as do Estado. Uma Lei de Terra e Desenvolvimento Rural onde serão estabelecidos objetivos, regras destinadas a proteger a população rural, a regularização dos salários agrícolas - há muita exploração no campo” (CHÁVEZ, 2000). “Bem, vamos estabelecer um regime único, é disso que tenho falado, já me ouviram falar muito sobre isso, que abrange os problemas da terra e do desenvolvimento rural. É por ali que temos que passar para erguer o país. Vou repetir: na Venezuela, ou latifúndios chegam ao fim ou eu deixo de me chamar Hugo Chávez ou morro. Para mim, estas são três alternativas que são basicamente duas. Temos que pôr um fim ao latifúndio. Senhores donos de latifúndios, não queremos ser arbitrários, queremos ouvi-lo, pediremos todos os documentos, as variáveis, o que quer que lhes chamemos, mas temos que pôr um fim a esta perversão que é a concentração da melhor terra nas mãos de poucos, incluindo as do Estado. Uma Lei de Terra e Desenvolvimento Rural onde serão estabelecidos objetivos, regras destinadas a proteger a população rural, a regularização dos salários agrícolas - há muita exploração no campo.” (CHÁVEZ, 2000).

⁹⁹ “*El titular de Fedecâmaras, Pedro Carmona, se quejó de las leyes porque se adoptaron sin consultar a los sectores afectados y reflejan 'una visión estatista e intervencionista del Estado'.*”

consulta com esses setores era uma tradição importante do anterior processo de formulação das políticas.

Em 09 de dezembro de 2001, FEDECÂMARAS, a CTV e trabalhadores da administração pública convocaram uma bem-sucedida greve geral no país (AZNÁREZ, 2001) à qual Chávez respondeu que “uma greve de empresários é um aval para qualquer revolucionário” (EL PAÍS, 2001, online, tradução nossa). No entanto, a participação cada vez mais ativa da cidadania em protestos contra o governo Chávez era uma mostra da crescente instabilidade e um efeito da retórica polarizadora do presidente. A população se revoltava contra as leis, em primeiro lugar, porque elas foram promulgadas de forma repentina e sem discussão pública em temas sensíveis, o que aprofundou a percepção negativa em parte da população sobre as intenções e estilo autoritário do presidente Chávez. Além disso, o objetivo das leis gerava dúvidas na população, a percepção de que elas eram parte de uma agenda que dirigia ao país para uma economia centralizada e estatista se instalou na opinião pública. Também, deve se considerar o impacto que teve a LH ser rejeitada pelos representantes da empresa mais importante do país, a qual era percebida como um exemplo de eficiência face ao resto da estrutura burocrática do estado. Isso ajudou a articular um discurso em torno da meritocracia contra o estado, que mobilizou setores importantes da classe média do país, até esse momento apáticos.

Em geral, os atores políticos tinham a percepção de que Chávez abusava continuamente do seu poder e popularidade, e tentava sitiar seus adversários políticos. Como chegou a dizer o ex-presidente Herrera Campins (COPEI) “[Chávez parece estar] ‘incomodando setor por setor, como se quisesse impedir a compreensão harmoniosa de todos os venezuelanos’” (REBOSSIO, 2001, online, tradução nossa). Já o presidente da FEDECÂMARAS afirmou: “‘Nós não queremos que Chávez caia. Estamos buscando apenas uma ação mais concertada, uma retificação clara’” (EL PAÍS, 2001, online, tradução nossa).¹⁰⁰

Como aponta Hernández (2021),

À distância, deve-se notar que os Decretos-Lei emitidos em 2001, em sua avaliação geral, não representaram uma alteração grave da ordem constitucional, nem implicaram uma mudança substancial no modelo econômico que estava sendo implementado na época, o que levou à liberalização de setores econômicos tradicionalmente sujeitos a um intenso controle estatal. Porém, a arbitrariedade

¹⁰⁰ “[Chávez parece estar] ‘molestando sector por sector, como si quisiera impedir el entendimiento armónico de todos los venezolanos’. También Carmona ‘No queremos que Chávez caiga. Sólo buscamos una vía de actuación más concertada, una rectificación clara’, asegura el economista Pedro Carmona, presidente de la Federación de Cámaras de Venezuela (Fedecámaras).

com que os decretos-lei foram emitidos alimentou a polarização e os protestos. (p. 24, tradução nossa).¹⁰¹

Em meados de 2002 a situação política era de muita tensão. Embora a pressão da oposição era muito alta e vários aliados políticos de Chávez se afastaram pelas leis habilitantes, o presidente não recuou e no dia primeiro de janeiro de 2002, as novas leis se tornaram válidas no país. O conflito havia se estendido também para o controle sobre a PDVSA, a empresa estatal petroleira que tinha uma grande autonomia na época e, inclusive, desde os anos noventa virou um ator independente e com poder de veto no referente à política petroleira. Em fevereiro de 2002, Chávez decide demitir o general Guaicaipuro Alameda como presidente da PDVSA e colocar um economista de esquerda próximo a ele, Gastón Parra Luzardo, com uma nova diretiva. O novo presidente e sua equipe são rejeitados pela gerência da PDVSA, que não acompanha a política petrolífera de Chávez. A tensão entre a gerência da PDVSA e o governo Chávez aumenta até que no dia sete de abril de 2002, em uma emissão televisiva, Chávez demite publicamente sete membros da alta gerência da empresa. Não simplesmente a demissão, mas a forma como ela foi feita alimentou ainda mais a polarização e gerou novos protestos. No dia nove de abril a CTV decretou uma greve geral, FEDECÂMARAS se junta à CTV no dia seguinte e é convocada uma marcha para o dia onze de abril (LÓPEZ MAYA, 2002). Para esse momento, na oposição venezuelana havia se instalado a ideia de que era necessário sair do governo Chávez e se considerava que ele havia se afastado da constituição.

Tal como aponta López Maya,

Por um lado, desde que tomou o poder, mas mais agudamente desde os últimos meses de 2001, o governo Chávez alterou as regras da convivência social venezuelana anterior, no sentido de Moore: ele aprovou leis que são centrais para seu projeto político sem submetê-las ao necessário debate democrático; ele fez uso de símbolos de força e ameaças para intimidar a oposição quando ela exerceu seu direito de protesto [...] o Presidente usou permanentemente um discurso agressivo, discriminatório e ofensivo, desqualificando seus oponentes e expondo-os ao escárnio público, o governo procurou penetrar organizações sociais como a CTV para cooptá-las ou sufocá-las, não cumprindo sua obrigação

¹⁰¹ “A la distancia, hay que advertir que los Decretos-Leyes dictados en 2001, en su apreciación general, no suponían una grave alteración del orden constitucional ni tampoco implicaban un cambio sustancial del modelo económico que para entonces se implementaba, y que había conducido a la liberalización de sectores económicos tradicionalmente sometidos a un intenso control estatal. Sin embargo, la arbitrariedad con la que los Decretos-Leyes fueron dictados aupó la polarización y las protestas.”

de produzir segurança e proteção, para manter a paz social. (2002, p. 9, tradução nossa).¹⁰²

A polarização política não era exclusivamente um tema social, mas também institucional, e a Força Armada encontrava-se dividida entre membros contrários ao presidente, principalmente alguns de alta patente, enquanto a maioria das patentes meias mantinham seu apoio ao governo Chávez. Essa divisão é chave para explicar o golpe de estado do dia 11 de abril. O evento acabou sendo um momento que definiu o processo político venezuelano e a participação dos militares. Em decorrência, a importância dos militares aumentou, e se transformaram em juízes de fato do conflito entre as elites políticas do país, que haviam esgotado os mecanismos institucionais para resolver as suas diferenças. Mas, concretamente, também permitiu ao governo Chávez demitir muitos militares que não apoiavam o processo político de mudanças. O resultado foi ao mesmo tempo um aumento da importância do setor militar e um maior controle do governo Chávez sobre ele.

No entanto, também é importante notar que as divisões no interior dos agentes mais importantes da oposição facilitaram o fracasso do golpe de estado e o retorno de Chávez ao poder. Como aponta Ellner (2009),

Ao contrário das versões dos porta-vozes do chavismo e a oposição, as diferenças nos objetivos econômicos e políticos entre os líderes anti-chavistas explicam as divisões que tornaram possível a volta de Chávez ao poder. A oposição estava dividida entre o governo Carmona, que procurou restabelecer as políticas neoliberais radicais dos anos 90, demorando o retorno ao regime democrático, e os líderes AD e CTV, que tinham uma atitude ambivalente em relação ao neoliberalismo e insistiam em pelo menos manter uma aparência mínima de procedimentos democráticos. (p. 115, tradução nossa).¹⁰³

¹⁰² “*Por una parte, desde que asumiera el poder, pero de manera más aguda desde los últimos meses de 2001, el gobierno de Chávez ha alterado las reglas de la convivencia social venezolana anterior, en el sentido que le da Moore al término: ha aprobado leyes medulares para su proyecto político sin someterlas al necesario debate democrático; ha hecho uso de símbolos de fuerza y amenazas para amedrentar a la oposición cuando ésta ha ejercido su derecho a la protesta [...] el Presidente ha recurrido permanentemente a un discurso pugnaz, discriminatorio y ofensivo descalificando a sus opositores y exponiéndolos al escarnio público, el oficialismo ha buscado penetrar organizaciones sociales como la CTV para cooptarlas o ahogarlas, incumpliendo su obligación de producir seguridad y protección, de mantener la paz social.*”

¹⁰³ “*Contrary to the version of both Chavista and opposition spokesmen, differences in economic and political goals among anti-Chavista leaders explain the divisions that made possible Chávez's return to power. The opposition was divided between the Carmona government, which sought to reestablish the radical neoliberal policies of the 1990s by delaying the return to democratic rule, and AD and CTV leaders who had an ambivalent attitude toward neoliberalism and insisted on at least a semblance of democratic procedures.*”

Segundo Ellner (2009), um elemento relevante que explica o fracasso do golpe de estado de 2002 tem a ver com as dificuldades que teve Carmona na construção da sua coalizão de poder, processo em que deixou por fora atores relevantes e concentrou os recursos estatais em um grupo de atores com menos força, mas ideologicamente mais próximos. O partido político AD, que continuava a ser um dos mais relevantes do país, mas que devido a sua tradição clientelista não apoiava uma política econômica privatizadora, foi excluído de postos de poder no governo de Carmona, que preferiu nomear representantes do COPEI, partido de centro direita mais próximo ideologicamente, mas que se encontrava muito mais enfraquecido. A CTV, que foi muito importante para mobilizar a população em protestos e greves, também não teve representantes na nova administração. No setor militar, os cargos mais relevantes foram entregues para a Armada, a qual tinha um maior prestígio social, mas deixava de fora o Exército que possui o principal poder de fogo e que foi, em última instância, o responsável pela queda de Chávez (ELLNER, 2009).

Depois de um dia de tensão em que Carmona suspendeu a AN, revogou as leis que iniciaram o conflito e destituiu os representantes dos outros poderes públicos, começa o processo de retomada do poder de militares aliados de Chávez, que o devolvem ao poder em 13 de abril. Tanto a oposição quanto o governo demonstraram possuir importantes recursos de coerção, no entanto, no final a proximidade dos militares com Chávez foi decisiva. Contudo, os conflitos entre oposição e governo não acabaram com o retorno de Chávez, pelo contrário eles continuaram com diversos graus de intensidade durante o resto do ano. Embora inicialmente foram feitas algumas retificações, como a reincorporação de alguns dos gerentes demitidos da PDVSA, a parte central das reclamações não foram atendidas e em pouco tempo a oposição retomou os protestos.

O evento mais importante desse ano foi o paro petrolero de 2002-2003, que começou em dezembro, e que novamente colocou os militares na face de decidir o destino do processo político. Em 2 de dezembro de 2002, os partidos políticos organizados em uma frente chamada “Coordenadora Democrática”, junto com a CTV, FEDECÁMARAS e a “Gente do Petróleo”, uma organização civil de trabalhadores de PDVSA, convocaram uma greve nacional por tempo indeterminado, solicitando a demissão do presidente. Segundo a informação dos jornais, o acatamento foi parcial, mas envolveu algumas grandes empresas e a gerência da PDVSA, que paralisou as operações da empresa, incluindo vários navios petroleros. Para esse momento, tal como apontam Corrales e Penfold (2011), o conflito político adquiriu as características do que é chamado em teoria dos jogos de “jogo da galinha”, um tipo de enfrentamento no qual nenhum dos jogadores negocia, nem fazem

concessões até o iminente choque de forças com sérias consequências gerais, neste caso, a paralisação econômica do país.

A suspensão das atividades da indústria gerou um impacto extremo na economia venezuelana que perdeu milhões de dólares e causou uma aguda escassez de gasolina e produtos básicos, principalmente de alimentos. Tão importante foi o efeito que Castro-Aniyar (2013) a denomina um “paro petrolero-alimentar”. Segundo ele,

assim, a greve de 2001, como a de 2002, foi uma greve na produção de bens e serviços básicos, e em ambos os casos os agentes mais importantes foram a mídia e o Fedecámaras, o sindicato dos empregadores. Esta greve tinha sido uma greve alimentar antes de se tornar uma greve petrolífera. Foi também uma greve alimentar e petrolífera destinada a remover um presidente que estava decretando leis para a transformação do sistema agroalimentar e petrolífero. Esta fórmula já havia sido bem-sucedida no golpe de 1973 contra o Presidente Allende no Chile. (CASTRO-ANIYAR, 2013, p. 133, tradução nossa).¹⁰⁴

A greve de 2002-2003 é um momento chave para compreender a lógica do governo Chávez e posteriormente de Maduro sobre o problema alimentar (uma perspectiva que é apresentada por Castro-Aniyar). Desde a percepção da coalizão de Chávez, os atores econômicos usaram o controle sobre seus meios de produção, distribuição e venda de alimentos para induzir instabilidade política e incentivar o golpe de estado. A partir desse momento, a ideia de crise econômica não vai mais ser separada da narrativa do golpe de estado, e essa concepção vai inspirar a política alimentar venezuelana, a qual se caracteriza pela intervenção do estado na economia como fórmula para vencer o jogo político.

A solução do conflito que paralisou a indústria petrolera venezuelana passou novamente pela ação das forças armadas. Os militares, por ordens presidenciais, obrigaram a reabrir as empresas, substituíram trabalhadores nas linhas de venda e distribuição de produtos, e finalmente tomaram o controle dos navios petroleros e instalações da PDVSA para forçar a retomada do trabalho.

Mais uma vez, ao invés de negociar, Chávez respondeu punindo. Ele demitiu arbitrariamente quase 60% do pessoal da PDVSA, incluindo a maioria dos gerentes, e atribuiu o controle da indústria petrolífera aos militares. [...] Chávez convenceu os militares e a comunidade internacional de que a PDVSA havia sido usada para fins subversivos e que o interesse nacional exigia o controle direto do Estado sobre a indústria. Os militares aceitaram com prazer suas novas

¹⁰⁴ “De tal modo que el paro del 2001, como el del 2002, fueron paros sobre la producción de bienes y servicios básicos y, en ambos casos, su agente más importante fueron los medios de comunicación y Fedecamaras, el sindicato patronal. Este paro había sido entonces un paro alimentario antes de que fuese un paro petrolero. Fue, además, un paro alimentario y petrolero dirigido a remover un presidente que decretaba leyes para la transformación del sistema agroalimentario y petrolero. Esta fórmula ya había tenido éxito en el golpe de Estado contra el Presidente Allende en 1973, en Chile.”

responsabilidades e, com o apoio de militantes chavistas e gerentes de baixa patente da PDVSA, a produção foi lentamente restaurada. (CORRALES; PENFOLD, 2011, p. 24, tradução nossa).¹⁰⁵

O paro petroleiro gerou mais um efeito relevante. A crise econômica que surgiu durante esse processo, incluindo a fuga de capitais, motivou o estado venezuelano a impor uma série de medidas econômicas para garantir a estabilidade financeira do país. Dessas medidas, as mais importantes foram dois decretos em janeiro de 2003: o controle cambial, que centralizou a venda de dólares através do Banco Central de Venezuela a uma taxa fixada pelo governo, e a criação de um rígido sistema de controle dos preços dos mais importantes produtos alimentícios venezuelanos. Embora ambas as medidas tinham, inicialmente, um caráter temporário, na prática elas viraram permanentes e se converteram em um eixo da política econômica e alimentar do país, que dependia da importação de produtos. Além disso, é criado um órgão para lidar com a política cambial, a “Comissão Nacional de Administração de Divisas” (CADIVI), a qual foi dirigida principalmente por militares e em conjunto, com o controle de preços e os futuros programas sociais vão se converter em um sistema de interesse econômico fundamental.¹⁰⁶

Entretanto, a luta política na Venezuela continuou durante o ano de 2003. Ela apenas se resolveu quando se realizou, em 2004, um referendo presidencial (uma instituição criada pela constituição de 1999) para decidir a continuidade de Chávez na presidência, a qual aconteceu depois de longas e tensas negociações entre a oposição e o governo Chávez, mediadas pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Centro Carter. A derrota eleitoral da oposição por quase vinte pontos percentuais foi o momento de declive definitivo para o grupo político e deixou as forças opositoras muito enfraquecidas. Além disso, o conflito deslocou de forma definitiva aos partidos políticos, a CTV e as FEDECÁMARAS do processo de formulação de políticas públicas. O executivo adquiriu maior poder após segurar o controle sobre a PDVSA, a perda de importância da CTV e a diminuição do poder de FEDECÁMARAS, que embora continuou sendo um ator relevante (pelo seu poder econômico) já não teve importância real no processo decisório das políticas, nem a capacidade de coordenar a ação de outros atores

¹⁰⁵ “Again, rather than negotiate, Chávez responded by punishing. He arbitrarily fired nearly 60 percent of the PDVSA personnel, including most managers, and assigned control of the oil industry to the military. [...] Chávez persuaded the military and the international community that PDVSA had been used for subversive purposes and that the national interest required direct state control of the industry. The military gladly accepted its new responsibilities, and with the support of chavista militants and low-ranking PDVSA managers, production was slowly restored.”

¹⁰⁶ Também as Missões Sociais nascem como resultado desse conflito, como veremos mais adiante.

econômicos para fazer o presidente considerar seus pontos de vista na política pública. Daí em diante, foram diretamente os partidos políticos fragmentados os que exerceriam a liderança do processo político no país e que tentaram denunciar, mas sem uma participação de importância, a política do governo Chávez.

3.2.2. Período 2005 – 2012. Auge e queda da política alimentar venezuelana

Com a derrota dos partidos políticos da oposição e os jogadores com poder de veto sob controle, o seguinte período esteve marcado pela implementação da política pública e o investimento social do governo Chávez. Segundo Corrales e Penfold (2011), Chávez entendeu as contínuas vitórias eleitorais como um convite a radicalizar o processo de mudanças no país. Além disso, o preço internacional do petróleo aumentou de forma explosiva desde 2004 e, somado às transformações institucionais, serviu como um fator exógeno que ajudou a conter a crise e incrementou as capacidades do executivo de intervir na economia. Tal como apontam Corrales e Penfold (2011),

A política econômica de Chávez só se tornou radical - fortemente antimercado e distributiva - quando a remoção das restrições institucionais e o aumento da receita do petróleo lhe permitiram aproveitar a oportunidade e apertar a concorrência política¹⁰⁷ (p. 47, tradução nossa).

Durante esse período, o aumento do gasto público teve um efeito positivo na popularidade do presidente e na estabilidade do seu governo. Também, o contexto internacional tornou-se favorável porque, no marco do que se conheceu como “Maré Rossa”, outros líderes de esquerda chegaram à presidência na região, permitindo ao governo venezuelano estabelecer alianças com vários deles e consolidar sua posição política internacional. Portanto, no período de 2005 até 2012 vemos uma crescente atividade do estado e o desenvolvimento de programas sociais em diversas áreas como educação, saúde, pobreza, alimentação, esportes, moradia, proteção animal etc.

Em paralelo, durante esses anos se manteve um processo tenso de disputa política, embora menos violento do que no período anterior. Um dos eventos mais importantes foi a vitória do governo nas eleições parlamentares do ano de 2005, em que a oposição decidiu

¹⁰⁷ “Chávez’s economic policy became radical - heavily antimarket and distributive- only when the removal of institutional constraints and the rise in oil revenue allowed him to seize the opportunity and tighten political competition.”

não participar, por considerar que as condições eram injustas e esperando uma forte pressão internacional sobre o governo venezuelano. Essa pressão nunca aconteceu¹⁰⁸ e o governo passou a controlar completamente o legislativo durante os seguintes cinco anos. Em 2006 o presidente Chávez ganhou novamente a presidência, contra o candidato único da oposição, Manuel Rosales, o que contribuiu para aumentar a confiança do governo no seu apoio popular. Porém, em 2007 o governo Chávez recebeu sua única derrota eleitoral, em um referendo para reformar a constituição, a tentativa foi derrotada por menos de um ponto porcentual. Contudo, alguns dos mais importantes artigos dessa reforma, como a possibilidade da reeleição indefinida, foram aprovados em uma reforma menor da constituição em 2009 e através de leis no parlamento. Como a política social do governo Chávez foi tão abrangente e em conformidade com nosso objetivo de pesquisa, nesta seção focamos a atenção na política alimentar, o que inclui não apenas os múltiplos programas de distribuição de alimentos, mas também sua política agrária e de produção de alimentos, assim como os controles centralizados da economia.

Quais foram as principais linhas da política alimentar do governo Chávez? Segundo a reconhecida ONG venezuelana Programa Venezuelano de Educação Ação em Direitos Humanos (PROVEA), que faz avaliações anuais da situação dos direitos humanos no país e das políticas sociais dos governos, podemos dividir a política alimentar de Chávez em três elementos: criação de um programa de distribuição de terras e ajuda aos camponeses com o objetivo de aumentar a produção nacional de alimentos; adoção de medidas para proteger os preços dos alimentos e garantir sua acessibilidades; e, distribuição e comercialização de alimentos a preços subsidiados de alcance massivo (PROVEA, 2011). O primeiro elemento está relacionado com a luta contra o latifúndio e o apoio econômico aos camponeses, o segundo ponto com os controles centralizados da economia como o controle dos preços e o controle cambial, por fim, o terceiro elemento informa sobre a criação dos programas sociais como a Missão MERCAL (posteriormente renomeada Missão Alimentação em 2007).

A partir da posse de Chávez o problema agroalimentar teve dois objetivos fundamentais: garantir a segurança alimentar e lutar contra os latifúndios, que Chávez responsabilizava pelo pobre desempenho agrícola e o estado decadente dos camponeses no país. A nova constituição expressava ambas as duas preocupações. O artigo número 305

¹⁰⁸ Não apenas as condições externas eram favoráveis para o governo Chávez, como a oposição venezuelana era considerada como golpista e tinha perdido legitimidade internacionalmente.

estabelece que “O Estado promoverá a agricultura sustentável como base estratégica para o desenvolvimento rural integrado, a fim de garantir a segurança alimentar da população.” (ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 1999, tradução nossa), e o artigo 307 aponta que “O regime latifundista é contrário ao interesse social” (ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 1999, tradução nossa). Também no seu primeiro programa de governo, “Linhas gerais do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação 2001-2007” (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, 2001), o governo Chávez expressava como primeiro passo para atingir a segurança alimentar o “uso racional da terra agrícola” e o objetivo de “triplicar a extensão da terra para cultivos e das terras para o gado” (p. 32, tradução nossa).

É importante notar que na época do primeiro governo Chávez, o problema alimentar venezuelano estava influenciado pelo contexto internacional e o nacional. No nível internacional a Cúpula Mundial da Alimentação realizada em 1996 definiu a necessidade de reduzir o número de pessoas com fome no mundo como um objetivo central para a ONU e como um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Essa concepção inspirou o conceito de segurança alimentar e nutricional desenvolvido pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*Food and Agriculture Organization*, FAO), que por sua vez contribuiu para a definição da política alimentar venezuelana. No nível nacional, o aumento da pobreza e a desnutrição eram problemas graves que sempre formaram parte do discurso político-social de Chávez. Além disso, no país existiam grupos com diversos interesses. Segundo Díaz Morales (2017), no final dos anos 90 existiam pelo menos dois grupos interessados no tema agroalimentar. Por um lado, os agricultores, esperavam uma política orientada à produção nacional e por outro, as grandes empresas de comercialização que dependiam da importação de alimentos.

Com a chegada de Chávez, a política se viu voltada para a proteção da produção interna. Portanto, durante os primeiros anos as políticas se focaram principalmente em aumentar o acesso a fontes de financiamento para os pequenos e médios agricultores, através da criação de créditos agrícolas, fundos de desenvolvimento e outras formas de incentivos. Também se estabeleceram alguns programas para melhorar a qualidade de vida dos camponeses. O governo Chávez considerou que existia a necessidade de fazer uma

nova e verdadeira reforma agrária¹⁰⁹ no país para obter melhores resultados na produção agrícola; A polêmica Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário (LTDA) (mencionada na seção anterior) estava pensada para ser um instrumento importante na luta contra o latifúndio, mas o conflito político e o pobre desempenho econômico dos primeiros anos evitou avançar nessa área. Contudo, a LTDA foi o começo da criação de uma série de instituições e leis que visavam incentivar a agricultura no país. Dentre elas deve-se mencionar a criação em 2002 do Instituto Nacional da Terra (INTI), uma agência do governo federal que tinha o objetivo de identificar terras que não estavam sendo utilizadas para cultivos e que poderiam ser entregues aos camponeses para serem cultivadas. Nessa mesma linha, também foram criados o Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural (INDR) e a Corporação Venezuelana Agrária (CVA) que cumpriu um papel muito relevante no investimento social e de infraestrutura para os camponeses (HERNÁNDEZ, 2009). Inclusive, o papel do Estado foi muito relevante porque durante os primeiros anos do governo Chávez houve uma diminuição no financiamento agrícola real, que só aumentou quando o preço do petróleo subiu. Segundo Gutiérrez (2020):

Três períodos podem ser distinguidos em termos de financiamento agrícola real. No período 1998-2003, a tendência foi de queda (-0,7%). No período 2003-2015 (cobrindo os anos da bonança do petróleo), a carteira de empréstimos dos bancos comerciais e universais, em termos reais, cresceu a uma taxa média anual de 22,6%. (p. 96, tradução nossa).¹¹⁰

Hernández (2009) aponta que a quantidade de dinheiro investido pelo estado no setor agrícola nos primeiros seis anos foi “um salto nas alocações para a agricultura e o desenvolvimento rural de proporções significativas, representando entre 3 e 6 vezes a média das despesas reais por mandato presidencial entre 1969 e 1993.”¹¹¹ Contudo, como mencionamos no anterior capítulo, os conflitos dos anos 2001 - 2002 são chave para definir o processo de formulação de políticas, inclusive foram uma causa da aparição dos grandes

¹⁰⁹ Em um discurso de 1999, Chávez disse que “porque já se fala aqui há muitos anos de reforma agrária e distribuição de terras, mas acontece que a Venezuela, de acordo com números publicados recentemente na imprensa nacional, é, deixe-me dizer-lhe isto, o segundo país do mundo em termos do grau de desigualdade na distribuição de terras. O segundo país do mundo com a maior desigualdade na distribuição de terras, e acontece que o Estado é um dos maiores proprietários de terras.” (Chávez, 2004, p. 94, tradução nossa).

¹¹⁰ “*Se pueden distinguir tres períodos en cuanto al financiamiento agrícola real. En el período 1998-2003, la tendencia fue decreciente (-0,7%). En el período 2003-2015 (cubre los años de la bonanza petrolera), la cartera crediticia de la banca comercial y universal, en términos reales, creció al ritmo promedio anual de 22,6%.*”

¹¹¹ “*Un salto en las asignaciones a la agricultura y el desarrollo rural de proporciones importantes, que representa entre 3 y 6 veces los gastos reales promedio por período presidencial entre 1969 y 1993.*”

programas sociais conhecidos como Missões. As já mencionadas Missões Sociais são criadas tanto para responder à emergência social gerada pelo conflito político, como pela perda de popularidade política do presidente. Nesses primeiros anos, os conflitos e dificuldades econômicas no país enfraqueceram o apoio da população a Chávez. Com a pressão de fazer novas eleições e, principalmente, o referendo presidencial de 2004, as Missões foram, ao mesmo tempo, uma estratégia para resolver os graves problemas sociais do país e para aumentar o apoio popular. Além disso, e como comentado, o paro petrolero de dezembro de 2002 também gerou um forte desabastecimento de produtos alimentícios no país que contribuiu com o aumento da insegurança alimentar e a fome na Venezuela nesses anos. Como aponta Morales (2016):

Quando Chávez se viu ameaçado de derrota nas urnas por causa do referendo sobre seu mandato (previsto para agosto de 2004), ele criou as chamadas “Missões” a fim de atender às necessidades mais urgentes da população. Estas “missões” poderiam ser interpretadas como a criação de estruturas paralelas à burocracia estatal, através das quais os recursos públicos poderiam ser canalizados por meios “parafiscais”. (p. 27, tradução nossa).¹¹²

A primeira Missão Social foi Barrio Adentro, um programa social da área de saúde, apoiado pelo governo cubano, que disponibilizou atenção médica de nível básico nas favelas mais pobres e de difícil acesso da cidade de Caracas e outras regiões do país. Na área alimentar, o principal programa foi a Missão MERCAL (que depois seria renomeada Missão Alimentação). O nome provém de MERCAL (MERCADO DE ALIMENTOS C. A.), uma empresa do estado criada em abril de 2003 com o objetivo de fazer a comercialização e venda de produtos alimentícios e outros produtos de primeira necessidade (D’ELIA, 2006). O presidente da nova empresa foi o Coronel do Exército, Gerardo Liscano Acevedo, e inicialmente estava sob o controle do Ministério de Agricultura e Terra (MAT). Para cumprir seu objetivo, a MERCAL criou uma extensa rede de estabelecimentos onde vendia-se produtos básicos (principalmente alimentos) a preços subsidiados. Esses estabelecimentos eram chamados “Mercates” e tinham tamanhos e capacidades diversas, desde os menores chamados “Mercalitos”¹¹³ até grandes espaços equivalentes a supermercados, conhecidos como “Super-Mercates” (D’ELIA, 2006). No

¹¹² “Posteriormente, cuando Chávez se vio amenazado de una derrota en las urnas a raíz del referendo revocatorio de su mandato (pautado para agosto de 2004), creó las denominadas «Misiones», con el fin de solventar las necesidades más sentidas de la población. Estas «Misiones» pudieran ser interpretadas como la conformación de estructuras paralelas a la burocracia del Estado, a través de las cuales se pudo canalizar recursos públicos por vías «parafiscales».”

¹¹³ Semelhantes a lojas de conveniência ou incluso menores.

ano 2003 também foi fundada a Corporação de Abastecimento e Serviços Agrícolas (LA CASA S.A.) com o objetivo de

garantir imediatamente o estoque desses produtos (a partir da cesta básica de alimentos), permitindo o acesso a eles de forma oportuna e a preços justos à população mais necessitada do país, inclusive através de aquisições internacionais nos casos em que a produção nacional não atenda a esses requisitos (D'ELIA, 2006, 46-47, tradução nossa).¹¹⁴

Em poucas palavras, LA CASA foi o órgão encarregado da compra e importação de alimentos. Posteriormente, um organismo antigo chamado PROAL¹¹⁵ é reformado e chamado FUNDAPROAL e é encarregado de atender as necessidades alimentares dos grupos de baixa renda que não conseguem acesso aos alimentos subsidiados pelo governo. No ano de 2004 é criado o Ministério de Alimentação (MINAL) que vai ser encarregado de dirigir tudo o que estiver relacionado com a distribuição de alimentos (DÍAZ MORALES, 2017). Dentro do MINAL se incorporaram a MERCAL, LA CASA S.A. e o FUNDAPROAL. O Ministério da Alimentação também foi encarregado aos militares, e dos quatro ministros que ocuparam o cargo de ministro no período de Chávez, três foram militares e a única civil esteve menos de um ano. No quadro a seguir pode-se observar as instituições ou “entidades anexas”¹¹⁶ que formavam o MINAL quando este foi criado.

Quadro 6. Instituições ou “entidades anexas”¹¹⁷ que formaram o MINAL e suas funções

Estrutura institucional da Missão MERCAL	
Instituição	Função
LA CASA S.A.	Compras nacionais e internacionais, e estoque.
MERCAL C. A.	Distribuição e venda de produtos para a população

¹¹⁴ “*garantizar de manera inmediata el abastecimiento a dichos productos (de la cesta básica) permitiendo el acceso a ellos manera oportuna y a precios solidarios, a la población más necesitada del país, valiéndose inclusive de adquisiciones internacionales en aquellos casos en que la producción nacional no cubra tales exigencias*” (D'ELIA, 2006, p. 46-47).

¹¹⁵ Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL) criado em 1996 pelo ex-presidente Caldera para estabelecer um subsídio direto na venda de produtos agrícolas.

¹¹⁶ Em terminologia administrativa, as entidades anexas (*entes adscritos* em espanhol) são instituições que planejam, promovem e estimulam programas, projetos e atividades e dependem do governo federal, mas com um certo grau de autonomia.

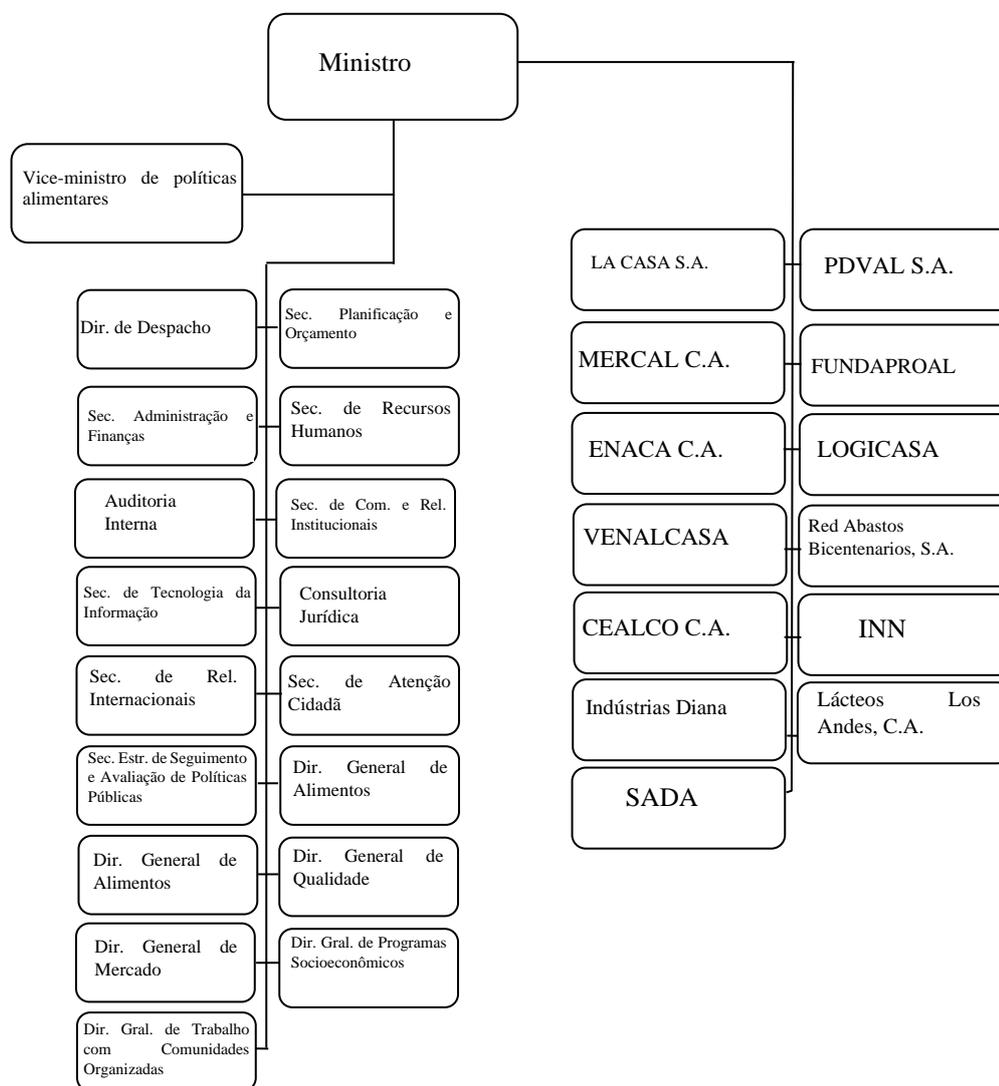
¹¹⁷ Em terminologia administrativa, as entidades anexas (*entes adscritos* em espanhol) são instituições que planejam, promovem e estimulam programas, projetos e atividades e dependem do governo federal, mas com um certo grau de autonomia.

FUNDAPROAL	Alimentos para população em risco nutricional grave e alta vulnerabilidade
------------	----------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaboração própria.

No entanto, esse primeiro desenho institucional foi mudando com o tempo, principalmente com o crescimento do gasto social, a criação de empresas públicas e as desapropriações de empresas privadas, que transformaram o MINAL em um dos maiores e com mais recursos ministérios da Venezuela. Já em 2011 o MINAL tinha treze entidades anexas (MINISTERIO DE ALIMENTACIÓN, 2012), que incluíam várias empresas produtoras de alimentos como “Lácteos Los Andes, C.A.” e “Industrias Diana, C.A.”. Além das Missões Sociais, também foram criados outros órgãos que apoiaram o esforço de MERCAL na distribuição de alimentos. Em 2008 foi criada a Produtora e Distribuidora Venezuelana de Alimentos (PDVAL) e em 2010 a “Abastos Bicentenarios” que foi uma nova rede de supermercados direcionadas às classes médias da população venezuelana e não necessariamente aos setores mais populares. Na gráfica a seguir se apresenta o organograma do Ministério de Alimentação para o ano 2012.

Figura 7. Organograma do Ministério de Alimentação 2012



Fonte: Elaboração própria com informação do MINISTERIO DE ALIMENTACIÓN (2012)

Durante esse período também aconteceram as principais desapropriações de empresas produtoras de alimentos do país. Alguns dos casos mais notórios foram a empresa inglesa Agroflora em 2005, a empresa de café Fama de América¹¹⁸ em 2009 e a empresa Agroisleña em 2010, que controlava 60% do mercado dos insumos agrícolas do país. Também, o governo criou uma rede de comércios pequenos e médios (estilo lanchonetes) como “Areperas Socialistas”, “Café Venezuela” e “Padarias Socialistas”, que visavam ser

¹¹⁸ Empresa venezuelana de longa tradição e marca mais famosa de café do mercado, com origens no final do século XIX.

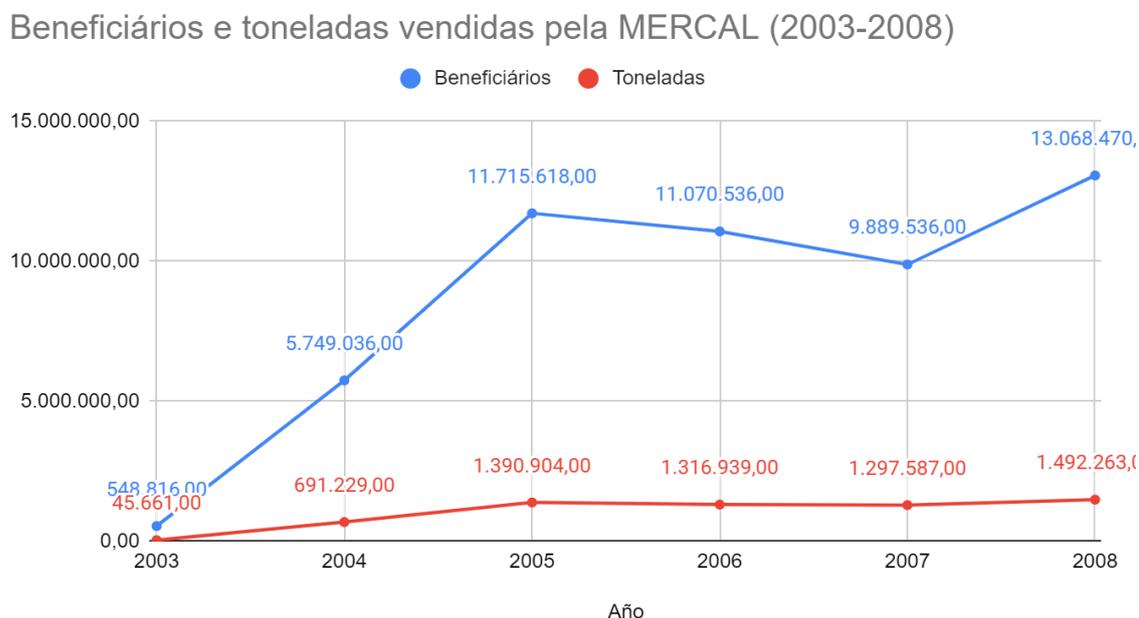
uma concorrência do comércio privado, em parte com a intenção de ajudar a baixar os preços do mercado. Em conclusão, como aponta Hernández (2009) o estado criou

Um novo sistema agroalimentar paralelo ao existente, com o objetivo de garantir a segurança alimentar. Este sistema é implementado pelo Ministério da Alimentação, no lado da distribuição de alimentos, e pelo Ministério da Agricultura e Terras, através da Corporación Venezolana Agraria e PDVSA, no lado dos serviços agrícolas e agroindústria de alimentos. (p. 73, tradução nossa).¹¹⁹

O desenvolvimento e impacto da Missão MERCAL e os organismos que trabalharam com ela na distribuição de alimentos foi muito importante para reduzir os problemas alimentares no país. Para final de 2005 já existiam mais de 13.800 locais de venda que pertenciam à rede MERCAL (D'ELIA, 2006), os quais estavam espalhados por todo o país. A rede estava constituída em sua grande maioria por “Mercalitos”. Também, segundo D'elia (2006), os benefícios da Missão MERCAL atingiram 1.025.814 pessoas no final de 2003, e para meados de 2004 alcançaram 3.834.600 de pessoas. Segundo a prestação de contas do MINAL em 2008, (PROVEA, 2009), o número de pessoas beneficiadas e as toneladas de alimentos vendidos pela MERCAL é ainda maior, como se pode ver na seguinte gráfica.

¹¹⁹ “El Estado ha emprendido la creación de un nuevo sistema agroalimentario paralelo al existente, con el propósito de garantizar la seguridad alimentaria. Este sistema es instrumentado por el Ministerio de la Alimentación del lado de la distribución de alimentos, y por el Ministerio de Agricultura y Tierras, a partir de la Corporación Venezolana Agraria y Pdvsa, del lado de los servicios agrícolas y la agroindustria alimentaria.”

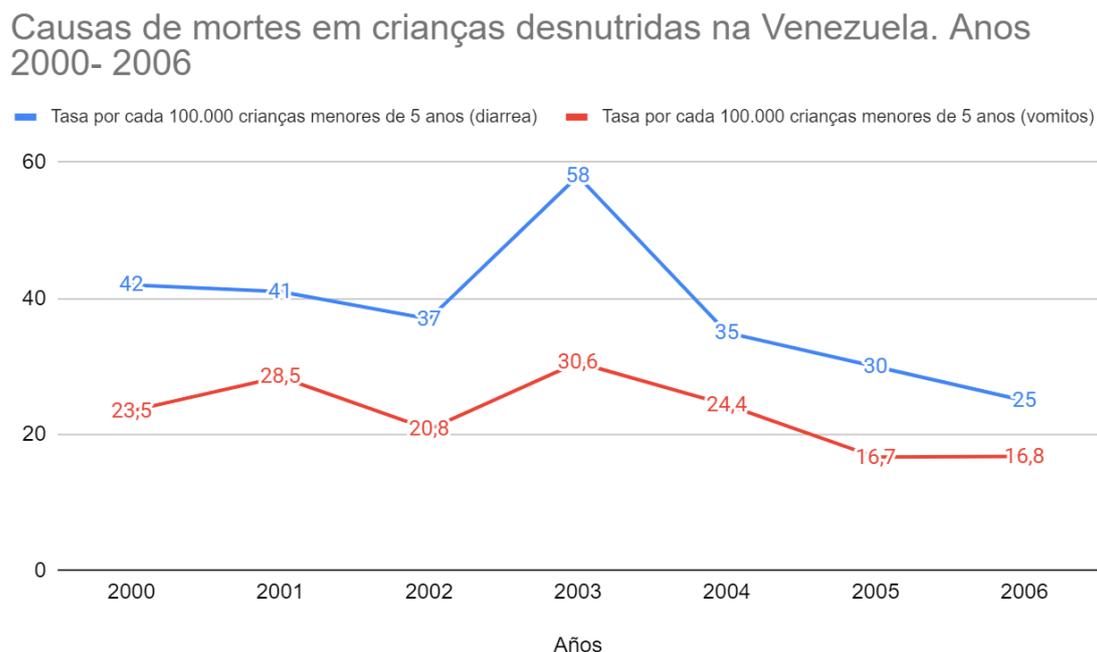
Figura 8. Pessoas beneficiadas e toneladas de alimentos vendidos pela MERCAL (2003 – 2008)



Fonte: Elaboração própria com dados de PROVEA (2009).

Para se ter uma ideia do impacto, segundo cifras do Banco Mundial, a população estimada na Venezuela para 2008 era de 27,64 milhões de pessoas, e, naquele ano, a Missão MERCAL atingiu a praticamente a metade da população do país. O número fazia parte do seu objetivo pensando que para 2004 a população estimada em situação de pobreza era cerca de 40%. Além disso, o programa teve efeitos positivos em diversos indicadores associados à segurança alimentar. Por exemplo, uma análise do Instituto Nacional de Nutrição (INN) determinou uma redução em indicadores importantes como a diminuição da mortalidade infantil por causas vinculadas à falta de alimentos saudáveis, como se pode ver no seguinte gráfico.

Figura 9. Causas de mortes em crianças desnutridas na Venezuela. Anos 2000-2006.



Fonte: Elaboração própria com dados de PROVEA (2009).

As crianças são uma das populações mais vulneráveis e mais importantes no momento de avaliar a segurança alimentar, e a melhoria nos seus indicadores significou um impacto positivo muito grande, sobretudo quando se percebe que as condições sociais pioraram durante os anos de conflito político entre 2002 e 2003. No ano de 2006 as mortes de crianças por vômito caíram de 23,5% para 16,8%, e as mortes de crianças por diarreia caíram de 42% para 25%, em ambos os dois casos uma queda de aproximadamente 40%. Podemos afirmar que toda a literatura (incluindo a crítica) reconhece que os efeitos imediatos da Missão MERCAL foram muito positivos para a população venezuelana, principalmente a mais pobre. No entanto, os críticos questionavam a sustentabilidade dos programas sociais que haviam sido criados graças aos altos preços do petróleo. Além disso, o alcance desses programas sociais não pode ser entendido sem a participação da PDVSA, a qual a partir das mudanças legais estava obrigada a desenvolver uma área social e fazer aportes para o desenvolvimento do país. Os recursos excedentes da PDVSA eram administrados através de uma série de fundos para agilizar seu uso. Os fundos mais notórios foram o Fundo de Desenvolvimento Nacional (FONDEN) e o Fundo para o Desenvolvimento Econômico e Social do País (FONDESPA). Segundo cálculos de Hernández (2009) a Missão Alimentação (MERCAL) recebeu aportes da PDVSA equivalentes a mais de 1.900 milhões de dólares entre 2004 e 2008. A quantidade do

investimento nas importações e subsídios confirma que a situação da segurança alimentar venezuelana dependia, em grande medida, dos preços do petróleo e das importações, ou seja, de uma variável externa. Esse diagnóstico coincide com estudos apresentados por PROVEA (2009) que afirmam que:

No setor alimentício, conquistas como o aumento do consumo de alimentos e a recuperação do poder de compra da população podem ser rapidamente corroídas pelo aumento da inflação e pela escassez cíclica no país.

Além disso, a segurança alimentar da população está permanentemente ameaçada devido à enorme dependência da importação de alimentos que, somada aos obstáculos e restrições burocráticas impostas pelo controle de câmbio, afeta a disponibilidade de alimentos nos momentos em que é necessária para a população. (p. 28, tradução nossa).¹²⁰

Acerca do diagnóstico, é importante salientar dois elementos críticos da situação alimentar venezuelana: a inflação e a escassez cíclica, que se transformaram em características estruturais da economia do país que apenas eram controladas através das importações de alimentos, que virou a principal estratégia do governo. Segundo cálculos de Hernández (2009, p.75), os subsídios diretos através de importações realizadas por LA CASA S.A. foram de 3.000 milhões de BsF (a moeda local)¹²¹, ou seja, aproximadamente 1.400 milhões de dólares. Segundo dados do CADIVI, “para a compra de alimentos (importações comuns) o país gastou cerca de 3,581 bilhões de dólares somente nos primeiros nove meses de 2008, canalizados basicamente através do Mercal.” (BASKIN, 2021, p. 20, tradução nossa).¹²²

No entanto, o governo Chávez também tentou modificar a situação através de uma transformação na distribuição de terras no país. Em 2005 o governo inaugurou uma política mais agressiva no tema das terras. Como aponta Ellner (2009):

¹²⁰ “En el plano alimentario, logros como el aumento del consumo de alimentos y la recuperación del poder adquisitivo de la población pueden verse rápidamente mermados ante el crecimiento de la inflación y el desabastecimiento cíclico que existe en el país. Además, la seguridad alimentaria de la población está permanentemente amenazada debido a la enorme dependencia de las importaciones de alimentos que, sumada a las trabas burocráticas y a las restricciones que impone el control de cambios, afecta la disponibilidad de los alimentos en los momentos en que son requeridos por la población.”

¹²¹ Em 6 de março de 2007, o Poder Executivo através de uma Lei Habilitante aprovada pela Assembleia Nacional eleita em 2005, emitiu o Decreto nº 5.229, com o Rango, Valor e Força da Lei de Reconversão Monetária, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2008. Este decreto foi publicado na Gaceta Oficial nº 38.638, onde estabelece no Capítulo II, Terceira Disposição, que a nova unidade monetária transitória foi denominada “Bolívar Fuerte” e poderia ser abreviada com o símbolo “Bs. F”. Desde então, como parte do processo de reconversão monetária, a denominação, desenho e avaliação da moeda circulante foi alterada.

¹²² “para la compra de alimentos (importaciones ordinarias) el país destinó solo en los primeros nueve meses de 2008 unos 3 mil 581 millones de dólares, canalizados básicamente a través de Mercal.”

Em janeiro de 2005, no aniversário da morte do líder camponês Ezequiel Zamora, do século XIX, Chávez anunciou o início de uma guerra total contra o latifundismo, sinalizando assim a abertura de uma nova frente no processo revolucionário. Ao fazer isso, Chávez invocou a Constituição de 1999, cujo artigo 307 declara o sistema “contrário aos interesses sociais” e concede aos camponeses e outros produtores agrícolas “direitos de propriedade”. Nos meses subsequentes, o governo se moveu para desmembrar grandes propriedades, algumas das quais pertenciam a poderosos grupos capitalistas venezuelanos e estrangeiros. Longe de serem escolhidas arbitrariamente ou “de cima”, essas fazendas foram alvo de distribuição de terras em resposta a ocupações por camponeses que foram encorajados pelo artigo 307 e pela subsequente Lei de Terras. Em abril de 2005, uma reforma da Lei de Terras autorizou o Instituto Nacional de Terras (INTI) a prosseguir com a aquisição de terras mesmo enquanto os casos estivessem nos tribunais, contornando assim uma decisão do Tribunal Supremo de Justiça (Supremo Tribunal) vários anos antes que havia retardado a reforma agrária. (p. 124, tradução nossa).¹²³

Segundo a informação do INTI (apud PROVEA, 2009), a partir dessa guerra total contra o latifúndio, o governo foi capaz de identificar quarenta e oito latifúndios com mais de 5,2 milhões hectares, conseguindo recuperar três dos maiores latifúndios em 2005, onde se instalaram cooperativas de camponeses conhecidas como “Fundos Zamoranos”¹²⁴. Em paralelo à política de desapropriação de terras se desenvolveram mecanismos de acompanhamento e formação de pequenos agricultores, assim como mudanças legais para apoiá-los. No ano de 2009 o vice-ministro de Economia Agrícola disse que se ampliou o espaço de cultivo passando de um 1 milhão e 600 mil hectares para 2 milhões 300 mil hectares (PROVEA, 2009, p. 19).

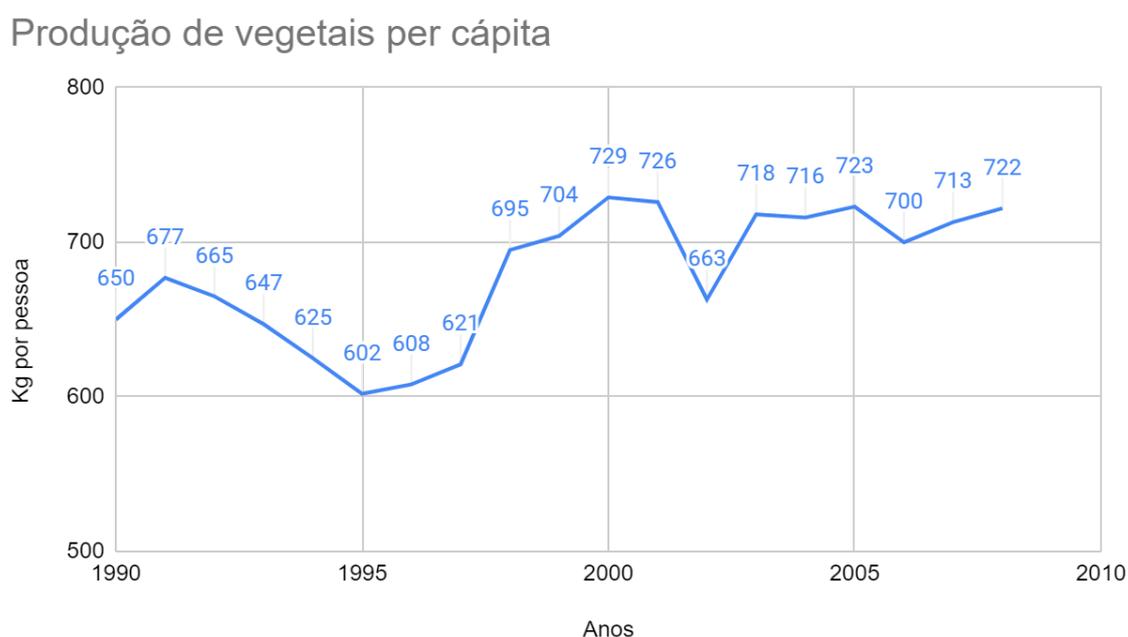
Nesses anos também existiu um alto índice de desapropriações tanto de terras como de empresas relacionadas com a produção agroalimentar. De acordo com

¹²³ “In January 2005, on the anniversary of the death of nineteenth-century peasant leader Ezequiel Zamora, Chávez announced the initiation of an all-out war on latifundismo, thus signaling the opening of a new front in the revolutionary process. In doing so, Chávez invoked the 1999 Constitution, whose article 307 declares the system “contrary to social interests” and grants peasants and other agricultural producers “property rights”. In subsequent months, the government moved to break up large estates, some of which were owned by powerful Venezuelan and foreign capitalist groups. Far from being chosen arbitrarily or “from above”, these estates were targeted for land distribution in response to occupations by peasants who were encouraged by article 307 and the subsequent Lands Law. In April 2005 a reform of the Lands Law authorized the National Land Institute (INTI) to proceed with land takeovers even while cases are in the courts, thus bypassing a decision of the Tribunal Supremo de Justicia (Supreme Court) several years earlier that had slowed down agrarian reform.”

¹²⁴ Segundo o site Latinno (POGREBINSCHI, 2017), os Fundos Zamoranos são “sistemas de cooperativas ou de autogestão das comunidades agrícolas que promove a produção e a formação educacional a fim de promover um desenvolvimento rural comunitário e sustentável. Na prática, funcionam como uma instância de representação e gestão do campo por parte dos camponeses sem terra. A Lei de Terras do governo de Hugo Chávez legalizou estas instâncias para que explorassem terras nacionalizadas. O objetivo final era o de assegurar a produção, a subsistência e a soberania alimentar.”

Transparência Venezuela (2022) entre 2005 e 2012, o executivo nacional interveio 26 empresas privadas que foram convertidas em empresas públicas¹²⁵. No entanto, apesar do investimento e das mudanças feitas no setor agroalimentar, os resultados da produção agrícola foram muito mais discretos e menos bem-sucedidos que na área de distribuição de alimentos. Por exemplo, na produção de vegetais quando comparada com a década anterior existe um aumento, no entanto, ele não foi suficiente para diminuir a dependência do país nas importações, nem é percentualmente relevante.

Figura 10. Produção de vegetais per capita



Fonte: Elaboração própria com dados de Hernández (2009).

Como se pode perceber no gráfico acima, embora o aumento da produção comparado com a década anterior é evidente, na verdade ele não foi o suficiente para garantir a soberania alimentar na Venezuela. Segundo Hernández (2009) o crescimento da produção dependeu exclusivamente dos cereais, os quais tiveram um aumento de 69% a uma taxa anual de 6%. Inclusive, ainda segundo cálculos de Hernández (2009), o milho explica o aumento de 91% da agricultura vegetal entre os anos 1998 e 2007 e se os cereais

¹²⁵ 7 usinas de açúcar, 2 empresas de laticínios, 2 usinas de processamento de carne, 2 empresas de frutas/mercados, 4 empresas de processamento de cereais - milho e arroz, 4 empresas na área de pesca e aquicultura, 4 empresas de processamento de café e 1 empresa na área de sementes oleaginosas.

fossem retirados do cálculo “teria havido uma diminuição de 3% na produção agrícola per capita.” (HERNÁNDEZ, 2009, p. 77). No caso da produção bovina também não existe uma diferença de produção relevante, segundo os cálculos de Hernández (2009) a quantidade de gado existente no país ficou estagnada a partir de 2004 como resultado parcial das numerosas importações de carne feitas pelo governo, sendo assim, só a produção avícola cresceu realmente na Venezuela. Em conclusão, podemos dizer que a Venezuela apresentava signos relevantes da chamada “doença holandesa” na economia, que por conta das importações gerou um declínio em muitos setores da agroindústria venezuelana.

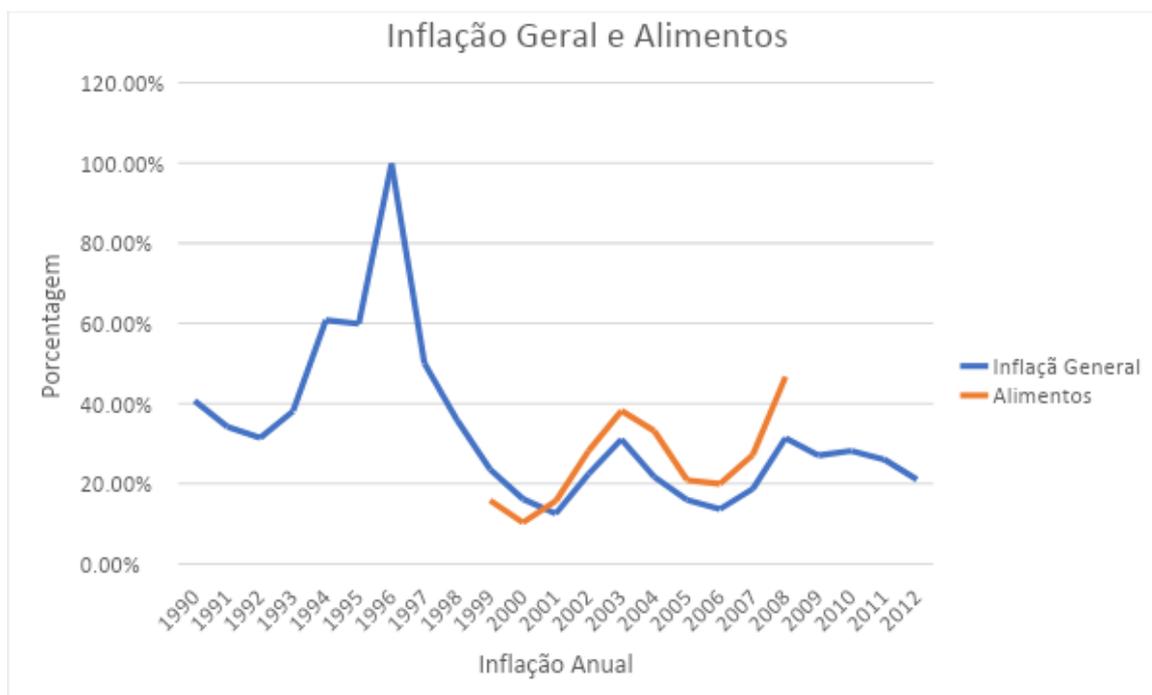
O terceiro e último elemento da política alimentar na Venezuela são os controles centralizados da economia, como o controle cambial e o controle de preços. Eles também são decorrentes do conflito entre 2001 e 2002. As constantes greves, a polarização política e, principalmente, a paralisação da PDVSA gerou uma crise econômica no país, com uma forte queda do PIB (-8% em 2002 e -7,8% em 2003) e a perda de valor do Bolívar. Esse cenário levou o governo Chávez a impor uma série de medidas para conter o afundamento da economia venezuelana. Em janeiro de 2003 através do decreto N° 2.278 ditou a norma que centralizava no BCV as operações de câmbio de moedas estrangeiras. Essa não era a primeira vez que o Estado venezuelano impôs um controle cambial na economia, inclusive no capítulo anterior já mencionamos o sistema RECADI dos anos 80.

No entanto, na perspectiva do jurista Hernández (2021), as novas medidas tinham um caráter político explícito, vencer na luta contra o setor privado da economia no contexto da polarização dos primeiros anos do governo Chávez. Posteriormente, em fevereiro de 2003 Chávez dita o decreto com o qual criou-se o controle de preço, essa norma, até certo ponto, estava pensada para complementar o controle cambial (HERNÁNDEZ, 2021). Em outras palavras, o controle de preços tinha o objetivo de garantir que o controle cambial se refletisse nos preços dos produtos comercializados. De alguma maneira, o controle cambial funcionava como uma forma de subsídio indireto e o governo esperava que impedisse a inflação, a lei de controle de preços pretendia reforçar isso. Contudo, o poder do Executivo aumentou ainda mais após o estabelecimento dessas medidas que lhe permitiram influenciar e limitar o comportamento dos atores econômicos, principalmente em uma economia como a venezuelana que é altamente dependente das importações. A ameaça latente era a possibilidade de perder de forma arbitrária o acesso aos dólares necessários para comprar os insumos básicos para produzir.

Porém, se o objetivo das leis era controlar os preços reais e parar a inflação, então os controles centralizados são provavelmente o aspecto da política alimentar menos bem-

sucedido do governo Chávez. A inflação na Venezuela foi sempre um problema difícil de controlar, contudo, entre os anos 2003 e 2009, embora outros indicadores sociais melhoraram, os macroeconômicos como a inflação continuaram a ser um grave problema (como pode ser visto no Gráfico 4, abaixo).

Figura 11. Mudanças na inflação da Venezuela desde os anos 90



Fonte: Elaboração própria com dados de PROVEA (2009) e Hernández (2021).

Como se pode observar, embora a inflação não tenha alcançado os níveis dos anos 90, ela foi alta durante todo o período do governo Chávez, quase sempre acima dos vinte pontos, e com tendência a subir. Os alimentos foram os produtos que mais aumentaram o preço durante esse período. Porém, o governo Chávez entendia o aumento dos preços como parte de uma dinâmica mais política do que econômica. Desde os eventos do golpe de 2002, o governo enquadrava as situações econômicas negativas, como parte de um plano de desestabilização realizado pela oposição com apoio dos empresários. Em outros termos, a percepção do governo era que a inflação formava parte de uma tentativa da oposição política de minar a popularidade do governo Chávez. Essa ideia incentivou uma dinâmica econômica de círculo vicioso na qual o governo aumentava as importações e os mecanismos de punição sobre as empresas para tentar conter os preços e reduzir o desabastecimento. As importações e as regulações enfraqueceram as capacidades de

produção da empresa privada, gerando mais inflação, desabastecimento e alimentando as suspeitas do governo, que introduziu uma nova ronda de importações e leis mais rígidas. Como explica Corrales (2017),

Para conter a inflação, Chávez optou por duas ferramentas, ambas testadas, ambas ruins: a abertura irrestrita das importações com moeda preferencial e controles de preços. Das duas medidas, o controle dos preços foi o que causou mais estragos, destruindo o setor privado.

Em termos de política econômica, o controle de preços talvez seja a única coisa que pode causar escassez. Quando os custos de produção - insumos, mão-de-obra, taxas de impostos - começam a subir - dada a inflação - e os empresários não podem aumentar os preços que cobram por seus produtos e serviços - por causa do controle de preços - o resultado é sempre o mesmo: eles deixam de oferecer esses produtos e serviços. Isto iniciou a grande escassez na Venezuela que começou a ser sentida em 2010 (p. 32-33, tradução nossa).¹²⁶

Por isso, na perspectiva de Hernández (2021) através desses controles centralizados “os mecanismos de mercado foram destruídos” (p. 18). A evolução das leis que regem o controle dos preços é um sinal do próprio processo de criminalização dos agentes econômicos. Por exemplo, o controle de preços começou apenas impondo o preço máximo de venda de alguns produtos, como os empresários diminuíram a produção dos produtos regulados para não vender com prejuízo, posteriormente se reformou a lei para obrigar a comercializar os produtos regulados. Quando não foi suficiente se fixou o preço de todos os bens e serviços através de uma regra rígida que determinava as margens de ganância considerados “justos” dos comerciantes (HERNÁNDEZ, 2021).

Com o objetivo de executar a política de controle centralizado, também se estabeleceram várias instituições. O órgão do governo federal encarregado de autorizar as vendas de dólares foi a Comissão Nacional de Administração de Divisas (CADIVI) que pertencia ao Ministério de Finanças. Para definir os preços dos produtos foi criado o Instituto para a Defesa e a Educação do Consumidor e do Usuário (INDECU), vinculado ao Ministério do Comércio, que recebia apoio das forças armadas (principalmente da Guarda Nacional) e organizações comunitárias para fiscalizar o comércio e,

¹²⁶*Para frenar la inflación, Chávez optó por dos herramientas, ambas ya probadas, ambas malas: la apertura irrestricta a las importaciones con divisas preferenciales y el control de precios. De las dos medidas, el control de precios trajo mayores estragos, pues destruyó al sector privado. En materia de políticas económicas, el control de precios es tal vez lo único que es capaz de traer una situación de escasez. Cuando los costos de producción - insumos, mano de obra, tasas de impuestos - empiezan a subir - dada la inflación - y los empresarios no pueden subir los precios que cobran por sus productos y servicios - a causa de los controles de precios -, el resultado siempre es el mismo: dejan de ofrecer dichos productos y servicios. Esto dio inicio a la gran escasez de Venezuela que se empezó a sentir para el año 2010.*

posteriormente, o Instituto para Defesa das Pessoas no Acesso de Bens e Serviços (INDEPABIS) em 2008, com funções similares. Nessas instituições os militares também tiveram participação, por exemplo, em várias oportunidades militares foram nomeados como Ministros de Finança, mas suas participações foram especialmente relevantes na CADIVI, a qual esteve dirigida por militares na maior parte do período de Chávez.

Com uma alta inflação, muitos empresários deveriam assumir perdas no processo de produção, vendendo produtos regulados, o que desestimulava a iniciativa privada em áreas econômicas relevantes. Além disso, todos os anos o governo tinha que fazer ajustes dos preços, embora a brecha entre o valor regulado e a inflação permanecia. No quadro a seguir, Abadi e García (2016) apresentam uma tábua que resume a brecha dos valores.

Quadro 7. Resumo da brecha dos valores

Período	Número de produtos com preço ajustado	Incremento percentual médio autorizado
2003	13 de 87	21,00%
2004	82 de 87	32,30%
2005	9 de 91	38,80%
2006	9 de 91	15,40%
2007	36 de 91	47,50%
2008	36 de 98	59,80%
2009	29 de 95	14,50%
2010	16 de 91	25,90%
2011	35 de 91	43,80%
2012	27 de 91	15,70%

Fonte: Hernández (2021).

Em conclusão, o controle de preços e o controle cambial contribuíram decididamente para piorar a situação econômica do país e do comércio em geral. O mau desempenho, foi um acelerador chave do processo de mudança nos recursos dos atores políticos, na seguinte etapa. Nas palavras de Morales (2016),

Qual foi o resultado do envolvimento do governo nos processos de produção, transformação, comercialização/distribuição e consumo de bens agroalimentares? As principais políticas macroeconômicas e agroalimentares - especialmente aquelas relacionadas ao controle cambial, de preços e ao controle da terra - determinaram a ostensiva diminuição da produção nos setores agrícola e agroindustrial. Mas, concomitantemente, elas também tiveram um impacto sobre o aumento desproporcional da inflação e das importações de alimentos,

bem como sérias implicações relacionadas à corrupção e, fundamentalmente, ao consumo de alimentos. (p. 23, tradução nossa).¹²⁷

3.2.2.1. Queda da política pública e fim do governo Chávez

Desde sua criação em 2003 até 2008, a Missão Alimentar, de acordo com todos os dados oficiais, foi uma política com um impacto significativo sobre a capacidade de acessar alimentos para os venezuelanos. De acordo com o Instituto Nacional de Nutrição (INN), houve uma notável melhora em indicadores importantes como a porcentagem de crianças diagnosticadas com desnutrição severa que caiu de 2,45% em 1995 para 1,24% em 2008, assim como na taxa de desnutrição, que caiu de 2,45% em 1995 para 1,24% em 2008, e na taxa de subnutrição, que caiu de 11% das crianças subnutridas no país em 1990 para 6% em 2008. Além disso, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) reconheceu os esforços da Venezuela nesta área em 2013, e em 2014 concedeu um reconhecimento especial à Missão Alimentar (CORREO DEL ORINOCO, 2014). Inclusive, em 2015 o representante da FAO na Venezuela, Marcelo Resende, ressaltou que “na Venezuela, a política pública das Missões, apoiada pelas receitas do petróleo, teve um impacto favorável no acesso econômico e na disponibilidade de alimentos para a população.” (FAO, 2015). Nesse mesmo ano, o Estado venezuelano recebeu o segundo reconhecimento por seu desempenho em segurança alimentar.

No entanto, vários elementos enfraqueceram a política social organizada pelo governo para garantir o direito da população à segurança alimentar. O primeiro elemento foi que a partir de 2008, houve uma mudança no contexto econômico internacional, com a crise mundial originada nos Estados Unidos, a subsequente queda dos preços do petróleo e o aumento do preço dos alimentos. Além disso, como explicamos, em nível doméstico, a produção agrícola não alcançou os resultados esperados (MORALES, 2013), de modo que a estratégia de abastecimento (que dependia quase exclusivamente da importação de produtos) começou a se revelar como insustentável. Inclusive, segundo Morales (2013) “de acordo com informações fornecidas pelo BCV, resolver o problema da escassez custou ao país, em 2008, a cifra de 7.490 milhões de dólares, um montante que representou 79% mais

¹²⁷ *¿Cuál fue el resultado de la participación del gobierno en los procesos de producción, transformación, comercialización/distribución y consumo de bienes agroalimentarios? Las principales políticas macroeconómicas y agroalimentarias –especialmente aquellas relacionadas con el control de cambios, de precios y de tierras– determinaron la disminución ostensible de la producción del sector agrícola y del sector agroindustrial. Pero, concomitantemente, también incidieron en el incremento desmesurado de la inflación y de las importaciones de alimentos, así como en serias implicaciones relacionadas con la corrupción y –fundamentalmente– con el consumo alimentario.*

do que em 2007”¹²⁸ (MORALES, 2013, p. 65, tradução nossa). Também o controle de preços, que teve que ser revisto para 2009, alcançou os produtos distribuídos pelo MERCAL, que foi forçada a aumentar os preços em uma média de 81,7% entre maio e novembro de 2009; (MORALES, 2013).

Por outro lado, a partir de 2008, se intensificam as acusações da oposição sobre a corrupção e a gestão discricionária dos recursos, na importação de produtos, especialmente aquelas compras realizadas através do PDVAL. Dessas reclamações, o caso que teve maior impacto na opinião pública foi a descoberta, em 2010, de mais de 30.000 toneladas de alimentos em estado de decomposição (PANORAMA, 2010). A corrupção atingiu tais níveis nos anos seguintes que em 2016 Nicolás Maduro reconheceu o contrabando da PDVAL e disse que “Abastos Bicentenario apodreceu”¹²⁹ (CORREO DEL ORINOCO, 2016). Ao mesmo tempo, entre 2008 e 2013, havia evidências de um contexto econômico interno complexo, no qual as distorções causadas pelo controle de preços e cambial, estavam se aprofundando (especialmente, mas não apenas, no mercado de alimentos) destacando a alta inflação e a crescente escassez (ELLNER, 2010, GUTIÉRREZ, 2014).

Evidentemente, a mudança de cenário teve um impacto negativo tanto nos recursos à disposição da elite política como na capacidade de consumo da população, o que se transformou em um lento processo de aumento da popularidade dos partidos de oposição. A política alimentar venezuelana estava deteriorando gravemente a economia, no entanto, o governo Chávez estava relutante em introduzir as profundas reformas econômicas e administrativas que seriam necessárias e prolongou a situação. A razão disso estava em uma mistura de interesses criados em torno das políticas alimentares. Por uma parte, vários militares próximos a Chávez controlavam os órgãos responsáveis por solicitar e aprovar os dólares para as importações. Os militares controlavam MERCAL e PDVAL, principais entes importadores, e a administradora de divisas CADIVI. Também as contínuas eleições incentivavam o governo Chávez a manter o gasto social para reforçar sua popularidade. Entre 2003 e 2012 se fizeram oito eleições, quase uma por ano, induzindo a gastar para segurar as vitórias eleitorais. Por último, Chávez, líder único da coalizão de esquerda, anunciou em 11 de julho de 2011 que sofria de câncer (EL PAÍS, 2011). Isso perturbou a dinâmica do governo, especialmente o processo de formulação de políticas públicas que, como vimos, dependia fortemente do executivo e de Chávez em particular.

¹²⁸ “Según informaciones provenientes del BCV, resolver el problema del desabastecimiento le costó al país, en 2008, la cifra de 7.490 millones de dólares, cantidad que representó un 79% más que en el 2007.”

¹²⁹ “Abastos Bicentenario se pudrió.”

Com um Chávez metade do tempo ocupado com sua própria saúde e a outra metade trabalhando nas vitórias eleitorais, as reformas administrativas necessárias para impedir o colapso econômico nunca foram sequer discutidas, e nenhum outro ator tinha poder suficiente para introduzir essas mudanças. Apenas com a chegada de outro governo, como veremos no próximo capítulo, existiu a possibilidade de considerar essas reformas.

Quadro 8. Organização de fatos históricos

<p>23 de janeiro 1958: O golpe de Estado na Venezuela terminou a presidência do General Marcos Pérez Jiménez, que foi forçado a deixar o país e fugir para a República Dominicana. É a última ditadura militar venezuelana do século XX.</p>
<p>31 de outubro de 1958: Assinatura do Pacto de “Punto Fijo”. Acordo político assinado em 31 de outubro de 1958 entre os três principais partidos venezuelanos. O objetivo do acordo era garantir a estabilidade política do país após a queda da ditadura de Marcos Pérez Jiménez, poucos meses antes das eleições marcadas para dezembro do mesmo ano. Com o pacto se estabelecem as regras informais do jogo político venezuelano.</p>
<p>23 de janeiro de 1961: Criação da constituição venezuelana do período de “Punto fijo”. Com 37 anos, foi a constituição que mais tempo durou.</p>
<p>18 de fevereiro de 1983: “Viernes negro” (sexta-feira negra) dia em que a moeda venezuelana (o Bolívar) sofreu uma suspensão abrupta da venda do dólar americano, como resultado das políticas econômicas adotadas pelo então presidente Luis Herrera Campins. Posteriormente se estabelece um controle cambial, impondo uma restrição à saída de moeda estrangeira. O dia ficou marcado como o começo da crise econômica venezuelana.</p>
<p>27 de fevereiro de 1989: “O Caracaço” explosão social espontânea, de grandes proporções, ocorrida em Caracas, o dia 27 de fevereiro de 1989, em repúdio ao pacote de medidas econômicas imposto pelo governo de Carlos Andrés Pérez. Marca o início da crise política do período de “Punto Fijo”.</p>
<p>04 de fevereiro e 27 de novembro de 1992: Tentativas de golpe de estado, a primeira dirigida pelo tenente-coronel Hugo Chávez Frías contra o governo de Carlos Andrés Pérez. A tentativa fracassou, mas a tentativa teve uma recepção positiva nas classes populares venezuelanos e converteu Chávez em uma figura política.</p>
<p>06 de dezembro de 1998: Vitória eleitoral de Hugo Chávez em eleições presidenciais. A partir desse momento começa o processo de reformar as estruturas políticas e criar um novo processo de formulação de políticas públicas. Também é o início do processo de polarização política no país.</p>
<p>02 de fevereiro de 1999: Hugo Chávez é empossado e como primeira ação presidencial, faz um decreto convocando a um referendo consultivo para modificar a constituição.</p>
<p>27 de fevereiro de 1999: Lançamento do “Plan Bolívar 2000”, primeiro programa social do governo Chávez sob direção dos militares. O programa incluiu cerca de 40000 soldados venezuelanos que se envolveram em atividades de luta contra a pobreza, incluindo vacinações em massa, distribuição de comida e educação.</p>
<p>25 de abril de 1999: Aprovada a convocatória para criar uma Assembleia Nacional Constituinte por referendo por popular. O resultado foi de 87% a favor, com 62% de abstenção.</p>
<p>25 de julho de 1999: Eleição nacional para escolher os representantes da Assembleia Nacional Constituinte. Duas grandes coalizões foram criadas para a eleição: o Polo Patriótico, com representantes</p>

<p>de Chávez, e o Polo Democrático, da oposição. O resultado foi uma vitória do Polo Patriótico, que obteve 65,8 dos votos e 121 dos 128 assentos.</p>
<p>15 de dezembro de 1999: A nova Constituição de Venezuela é aprovada com quase 72% dos votos válidos.</p>
<p>30 de julho de 2000 – Relegitimação: Processo de eleições para legitimar os cargos públicos (presidente, governadores e deputados) com a nova constituição. Chávez ganha novamente a presidência com o 59% dos votos, também ganha maioria no parlamento.</p>
<p>Setembro – 14 de novembro 2000: Chávez pela primeira vez solicita uma “Lei Habilitante” (figura introduzida na nova constituição) para ditar decretos com força de lei durante um ano. A lei é aprovada pelo parlamento venezuelano.</p>
<p>13 de novembro de 2001: 49 leis são promulgadas no marco da “Lei Habilitante”. Algumas delas muito polêmicas como a “Lei Orgânica de Hidrocarburos”, a “Lei de Pesca” e a “Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário”. As leis são a causa de direta do rompimento com vários aliados, e o aumento das greves e os protestos na Venezuela e da aliança entre Federação Venezuelana de Câmaras de Comércio (FEDECÂMARAS) e a Central de Trabalhadores de Venezuela (CTV) que vai levar ao golpe de estado de 2002.</p>
<p>11 a 13 de abril de 2002: Golpe de Estado fracassado na Venezuela, que durou 47 horas, no qual o chefe de Estado da Venezuela, o presidente Hugo Chávez foi detido por militares e a Assembleia Nacional e o Supremo Tribunal foram dissolvidos, e a Constituição de 1999 do país foi anulada. O presidente da FEDECÂMARAS, Pedro Carmona foi instalado como presidente de facto. Uma combinação de militares leais e mobilização popular retornar a Chávez ao poder.</p>
<p>02 de dezembro de 2002 a 03 de fevereiro de 2003 - Greve petroleira: consistiu em uma greve geral e indefinida, que paralisou as atividades laborais e econômicas, contra o governo de Hugo Chávez. A greve foi promovida pela organização sindical CTV, a patronal FEDECÂMARAS, a direção da empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA) e a “Coordenadora Democrática” (coalizão de Partidos de Oposição). A causa direta foi que em fevereiro de 2002, Hugo Chávez nomeou uma nova diretoria liderada pelo economista de esquerda Gastón Parra Luzardo para substituir o General Guaicaipuro Lameda (anterior aliado que se havia afastado do presidente).</p>
<p>05 de fevereiro de 2003: Se decreta o controle cambial em Venezuela. Uma agência chamada CADIVI (sigla para Comissão de Administração de Divisas) foi criada para evitar a fuga de capitais e manter o preço do bolívar em relação ao dólar a uma taxa fixa.</p>
<p>06 de fevereiro de 2003: Se decreta o controle de preços. Esse dia foi publicada a primeira lista de 45 bens e 7 serviços que seriam declarados de "primeira necessidade" e cujos preços máximos de venda ao público seriam fixados pelo Executivo Nacional (Diário Oficial nº 37.626 de 6 de fevereiro de 2003). O controle cambial e de preço são chave para o desenvolvimento da política alimentar venezuelana, pelas verbas orçamentais para importação.</p>
<p>2003 Missões Sociais – Missão MERCAL: são uma série de programas sociais desenvolvidos na Venezuela durante o governo de Hugo Chávez desde 2003 e que ainda estão em vigor no atual governo de Nicolás Maduro. No setor alimentar o programa mais importante foi a Missão MERCAL, uma extensa rede de lojas e supermercados com alimentos e outros produtos básicos a preços baixos para torná-los acessíveis as pessoas de baixa renda.</p>
<p>2004 - Ministério de Alimentação: criado em setembro de 2004 com o objetivo de dirigir a política alimentar do país. O ministério vai estar a estar conformado por várias empresas estatais e programas sociais. Desde o início e até agora tem sido dirigida por militares, os programas e as empresas usualmente têm sido dirigidos por militares também.</p>
<p>15 de agosto de 2004 - Referendum Revocatório: referendo presidencial realizado em 15 de agosto de 2004 na Venezuela para decidir se Hugo Chávez deveria permanecer como chefe de Estado, cujo resultado oficial foi mantê-lo como presidente.</p>

<p>11 de janeiro de 2005 - “Guerra contra latifúndio”: O presidente venezuelano, Hugo Chávez, lançou uma ofensiva para inspecionar terras e revisar seus títulos de propriedade em todo o país, o que chamou de uma "guerra contra o latifúndio", com o objetivo de tirar do papel sua lei de reforma agrária, de 2001.</p>
<p>04 de dezembro de 2005 - Eleição Assembleia Nacional: O partido governista ganhou todas as cadeiras no parlamento com sua coalizão eleitoral, com 114 cadeiras indo para o MVR, o partido de Chávez, e as 53 restantes para o resto das siglas aliadas. O resultado foi resultado da retirada dos candidatos de oposição. A abstenção eleitoral atingiu 75% dos eleitores registrados.</p>
<p>03 de dezembro de 2006 - Eleição Presidencial: Os líderes da oposição, conscientes de que era impossível derrotar Hugo Chávez sem apresentar um único candidato, iniciaram esforços para escolher um. No final, Manuel Rosales, governador de Zulia, o estado mais populoso do país com uma tradição petrolífera, foi escolhido como o candidato da oposição. Entretanto, Chávez ganhou com 62,84% dos votos.</p>
<p>10 de janeiro de 2007 - Missão Alimentação: O nome da missão mudou de MERCAL para Missão Alimentação, mas o objetivo permanece o mesmo. Durante esses anos, novas empresas e programas serão incorporados à Missão, mas sempre focados na distribuição de alimentos e produtos básicos.</p>
<p>02 de dezembro de 2007 – Plebiscito Constitucional: consistiu em uma consulta popular para aprovar ou rejeitar, as emendas propostas à constituição venezuelana por Chávez e o parlamento. As reformas eram questionadas pela oposição por ameaçar a propriedade privada e aumentar o poder do executivo (e.g. autorizando a reeleição ilimitada). O conjunto da reforma constitucional foi votado em dois blocos "A" e "B". O bloco "A" incluiu as alterações em 46 artigos propostas pelo presidente, e no bloco "B" as alterações propostas pelos deputados. Finalmente os eleitores rejeitaram as alterações propostas com pouco margem. O bloco “A” rejeitado com 50,7%, o bloco “B” rejeitado com 51,05. Foi a única derrota eleitoral de Chávez.</p>
<p>2008 – Crise Econômica Mundial: conjuntura econômica global que se sentiu durante crise financeira internacional originada na falência do tradicional banco de investimento norte-americano Lehman Brothers. A recessão global reduziu a demanda de commodities (incluindo petróleo) e gerou baixada de preços que afetou a economia venezuelana, muito dependente dos preços internacionais.</p>
<p>18 de dezembro de 2009 – Emenda Constitucional: O referendo constitucional venezuelano de 2009 foi realizado em 15 de fevereiro e aprovou por maioria absoluta a possibilidade de reeleição ilimitada a todos os ocupantes de cargos populares no país, abrindo caminho a uma quarta eleição consecutiva do presidente Hugo Chávez, em 2012.</p>
<p>30 de junho 2011: Chavez anuncia que tem câncer.</p>
<p>07 de outubro de 2012 Eleição presidencial: Chávez é eleito para um quarto mandato, com 55,07% de votos a favor.</p>
<p>05 de março 2013: Anúncio oficial da morte de Chávez.</p>
<p>2013 - Eleição Presidencial: o processo eleitoral após a morte do presidente anteriormente eleito Hugo Chávez, que de acordo com a Constituição deveria ter sido convocado dentro de 30 dias após a morte do presidente. As eleições foram realizadas no domingo, 14 de abril de 2013. As principais coalizões que disputaram a eleição foram o Gran Polo Patriótico (GPP), que apoiou a eleição de Nicolás Maduro, nomeado por Hugo Chávez em caso de qualquer eventualidade (neste caso sua morte), e a Mesa de la Unidad Democrática (MUD), representada por Henrique Capriles Radonski, e candidato da eleição anterior. Nicolás Maduro venceu estas eleições com 50,61% dos votos. Em 19 de abril de 2013 ele iniciou seu mandato formal para completar o período constitucional 2013-2019.</p>
<p>2013 - Criação do Sistema Nacional de Missões: o governo de Nicolás Maduro criou o Sistema Nacional de Missões para coordenar as diferentes Missões, até então administradas separadamente; e em 2014 promulgou a Lei Orgânica de Missões, Grandes Missões e Micro-Missões para regulamentá-las. Foi com esta lei que o sistema adotou seu nome oficial atual: o Sistema Nacional de Missões “Hugo Chávez”, Grandes Missões e Micro-Missões. Até esse momento, os programas sociais não tinham uma lei.</p>

06 de dezembro de 2015 - Eleição Parlamentar: A oposição ganha pela primeira vez as eleições parlamentares na Venezuela.

Fonte: Elaboração própria.

4. CRISE POLÍTICA E OS MECANISMOS DE COOPTAÇÃO DA POLÍTICA ALIMENTAR

O objetivo deste capítulo é sustentar a hipótese de que a política alimentar venezuelana foi usada para cooptar, ou seja para entregar benefícios em troca de lealdade (Selznick, 1948), aos militares e superar a crise política entre os anos 2013 e 2019. Conforme a metodologia do rastreamento do processo, no capítulo analisamos a crise no governo Maduro, as ameaças que ele enfrentou e as alterações nas políticas alimentares durante esse período, com enfoque nos benefícios concedidos aos militares. Por fim, é discutida a hipótese alternativa.

O capítulo segue a seguinte lógica. Primeiro revisamos o contexto político da posse de Nicolas Maduro na Venezuela. Ela aconteceu em 2013 em decorrência da morte por câncer do presidente Hugo Chávez e foi a maior transformação política da coalizão. Como vimos, Chávez tinha conseguido aumentar os poderes presidenciais e controlar o processo de formulação da política pública, assim como instituições-chaves no interior dela. Antes da sua morte, ele herdou essa estrutura política para o Maduro. Mas ao mesmo tempo, também herdou a situação crítica da economia. Assim, Maduro ganha uma crise política (pela combinação da perda de recursos políticos e econômicos), mas também recebeu grandes recursos para superar o desafio.

Após explicar com detalhe esse contexto, apresentamos as ameaças que tiveram que ser confrontadas pela coalizão do Maduro. A presença dessas ameaças é relevante porque segundo o marco teórico da pesquisa, as ameaças explicam a motivação por trás do processo de cooptação. Como é colocado por Selznick, a cooptação é “um mecanismo para evitar ameaças à estabilidade ou existência” (1948, p.34) de uma organização ou liderança, que no caso da presente investigação refere-se a Maduro e sua coalizão. Além disso, a intensidade das ameaças enfrentada pelo governo Maduro constituiu, desde nossa perspectiva, uma crise sistêmica (ALMOND, FLANAGAN E MUNDT, 1973) é dizer “o desafio à autoridade dos decisores políticos constituídos através de meios extralegais de protestos em uma escala suficiente para ameaçar a habilidade do incumbente de manter a ordem” (p. 48). As ameaças surgiram pelo enfraquecimento da coalizão de governo, mas também porque a oposição política estava mais coordenada e era eleitoralmente mais competitiva. Além disso, o cenário político apresentou a mobilização das demandas cidadãs em forma de grandes protestos, pressões internacionais, a escassez de recursos econômicos e rupturas no interior da coalizão governante, inclusive de setores militares.

Essa conjuntura desviou o foco dos recursos institucionais para os de coerção, o que explica por que, na perspectiva da coalizão de governo, era urgente manter a lealdade dos militares, apesar de que isso significou manter políticas públicas de má qualidade para a população.

Por fim, apresentamos os mecanismos que foram utilizados por Maduro para manter a lealdade dos militares, principalmente das altas patentes, através das políticas alimentares. Identificamos três mecanismos, o mais importante é a patronagem¹³⁰ através da entrega de empresas estatais da área alimentar para os militares. Os militares receberam a presidência de uma grande diversidade de empresas estatais, graças a elas os fardados ganharam a capacidade de administrar recursos e nomear outras pessoas para cargos nas diretorias das empresas. Como hoje na Venezuela não existe uma lei que impeça aos militares ter vários cargos na administração pública, inclusive recebendo vários salários, ser presidente de uma empresa estatal é um incentivo simplesmente pelo fato de agregar recursos individuais. Mas, além disso, os presidentes de empresas se transformaram em uma espécie de *brokers*¹³¹, sendo o centro de nomeações para cargos dentro da empresa, que às vezes eram usados para beneficiar pessoas próximas a eles como familiares e colegas militares. As empresas estatais dirigidas por militares foram o centro de importantes esquemas de corrupção durante o primeiro período de Maduro.

Um segundo mecanismo identificado foi o aumento do poder do Ministro de Defesa. Através da Grande Missão Abastecimento Soberano (GMAS) o presidente Maduro deu poderes especiais ao Ministro de Defesa Vladimir Padrino. Em um contexto de escassez de produtos básicos e de emergência alimentar no país, Padrino se transformou no que os jornais chamaram de “superministro” (PARDO, 2016, VÁSQUEZ, 2016). Ele ganhou o poder de convocar e exigir contas de outros ministros, coordenar as ações dos

¹³⁰ A patronagem se refere a uma relação política baseada em uma lógica de relação privada e de recompensa. Como aponta Arriola (2009): “Os patronos oferecem recursos a seus clientes em troca de sua lealdade, e os clientes apoiam seus patronos para ter acesso a recompensas que não podem ser prontamente obtidas em uma economia formal fraca. O Estado é, portanto, um local onde os atores políticos negociam a alocação de recursos e garantem seu consumo em condições de escassez econômica.” (p. 1344, tradução nossa). Patronagem e clientelismo são conceitos frequentemente usados em conjunto e, às vezes, confundidos entre si. Entretanto, os estudos sobre clientelismo tendem a apontar para recursos distribuídos entre os cidadãos em uma relação mais vertical. Por sua vez, as pesquisas sobre a patronagem tendem a olhar a distribuição de recursos entre as elites.

¹³¹ Os *brokers* ou intermediários são aqueles que conectam agentes, usualmente um comprador com um vendedor. Na literatura política, os *broker* são aqueles agentes dos partidos ou líderes políticos com a função de atrair os votos, conectando a elite política com os votantes (STOKES ET AL, 2014), na literatura de redes sociais, os *brokers* são aqueles agentes que tem uma posição especial entre dois ou mais clusters, o que significa que eles têm um poder significativo sobre as interações entre esses grupos, controlando a transmissão de informações (NICOLL; MONTGOMERY; LUBELL, 2018). Na perspectiva desta pesquisa, os presidentes das estatais cumprem uma função semelhante entre agentes privados e o governo.

órgãos e programas sociais vinculados à área alimentar, e, talvez o mais relevante, o comando das tropas da ativa. Padrino usou esse poder para incrementar o número de militares vinculados na área alimentar e segundo a ONG *Control Ciudadano* foram designados mais de 500 militares para esse programa social.

Por fim, o terceiro mecanismo foi o uso dos órgãos vinculados à política alimentar como uma *revolving door* (porta giratória)¹³². Através desta estratégia membros das forças armadas, principalmente importantes comandantes da ativa, começaram a formar parte de ministérios e empresas antes e depois sair do Comando Estratégico das Forças Armadas Nacional Bolivariana (CEOFANB)¹³³, garantindo um espaço para se beneficiarem do estado após sair das funções militares.

Para demonstrar estes mecanismos foram usadas diferentes fontes de informação. Os dados sobre as empresas estatais vêm da plataforma VENDATA. VENDATA é um projeto financiado por Transparência Venezuela e o *Instituto de Prensa y Sociedad de Venezuela* (IPYS Venezuela). Eles desenharam um site para disponibilizar informação oficial de forma pública. Como parte deste projeto criaram uma base de dados em linha, alimentada pelas *Gacetas Oficiales* (o Diário Oficial da União da Venezuela), onde está concentrada a informação disponível sobre as empresas estatais, incluindo a data de criação, objetivo e outras informações relevantes sobre os membros das diretorias. Um dado muito importante para esta pesquisa, fornecida pela plataforma VENDATA¹³⁴, é a presença de militares nas diretorias das empresas estatais.

Além dessa base de dados, a presente investigação criou uma matriz de dados própria alimentada também com dados das *Gacetas Oficiales*, onde por lei devem aparecer as nomeações das pessoas em cargos públicos, incluindo as empresas estatais. Foram

¹³² Na literatura americana sobre *lobby*, a *revolving door* refere-se ao movimento de funcionários públicos federais para o setor de lobby. Os analistas o consideram um fenômeno negativo porque envolve relações pouco saudáveis entre o governo e o setor privado. Por exemplo, Brezis e Cariolle (2019) apontam que a *revolving door* gera uma influencia desigual entre as firmas financeiras e cria distorções econômicas. A *revolving door* é geralmente considerada uma prática de captura do estado (CAÑETE, 2018).

No caso desta pesquisa, o conceito não se usa exatamente da mesma forma, porque funcionários não saem do estado para o setor privado. Mas sim se movimentam entre agências e entidades estatais que deveriam ser independentes e profissionais (como o comando das tropas), evidenciando uma forma de politização, ou seja, uma forma de captura no interior do mesmo estado.

¹³³ O CEOFANB é o órgão máximo de planejamento, programação, direção, execução e controle estratégico-operacional conjunto da força armada venezuelana, subordinado diretamente ao Presidente da República na qualidade de Comandante-em-Chefe da Força Armada Nacional Bolivariana. Delega tarefas administrativas ao Ministério do Poder Popular para a Defesa, além das funções políticas em matéria de defesa que lhe são atribuídas como órgão do Executivo Nacional.

Talvez seu equivalente no Brasil seja o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas

¹³⁴ Pode ser acessada através do seguinte link: <https://vendata.org/site/empresas2/>

revisadas mais de 1000 nomeações para elaborar uma análise de redes que nos permitisse identificar os agentes mais relevantes das empresas estatais vinculadas à área alimentar.¹³⁵ As *Gacetas Oficiales* também foram a fonte onde se obteve a informação sobre a composição da GMAS e as nomeações realizadas pelo Ministro de Defesa, Vladimir Padrino, assim como nos permitiram reconstruir a relação entre membros do CEOFANB e os órgãos da política alimentar venezuelana.

A numerosa presença dos militares e a importância dos seus cargos na área alimentar nos permitem confirmar nossa hipótese inicial. As políticas alimentares formaram parte de uma estrutura de incentivos importantes para manter a lealdade dos militares na Venezuela. No entanto, na última seção do capítulo, conforme a técnica do *process tracing* sugere, revisamos uma explicação alternativa para a militarização da política alimentar no país. Essa explicação desenvolvida pelo próprio governo, é que a militarização da política alimentar foi a resposta frente a “guerra econômica”, é dizer, da conjunção de agentes nacionais e internacionais para destruir a economia venezuelana. Se a hipótese da “guerra econômica” fosse verdadeira, a militarização da política poderia ser explicada. Contudo, como veremos mais adiante, além de não existirem provas definitivas dessa conspiração, a ausência de eficácia das políticas de controle estabelecidas pelo governo Maduro e o comportamento dos militares dirigindo as empresas enfraquece essa tese.

Em definitiva, embora não exista o que no marco do rastreamento do processo se chama de teste *double decisive*, ou seja, uma evidência incontestável do uso da política alimentar como estratégia de cooptação dos militares, existem sim suficientes elementos para que a hipótese seja considerada válida.

4.1. A POSSE DE NICOLÁS MADURO: PERDIDA DE RECURSOS POLÍTICOS E ACELERADORES DA CRISE

Para 2012 aconteceu a última campanha presidencial Chavez, a mais complicada de seu mandato. Os problemas econômicos e os protestos sociais vinham aumentando no

¹³⁵ A matriz de dados que criamos com as nomeações para a pesquisa é pública e pode ser acessada através do seguinte link: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1k7h6P-fzboBg7Z5rCLpbKkj56GP2X0iQ/edit?usp=sharing&ouid=105535405221903236304&rtpof=true&sd=true> O objetivo é promover a transparência na pesquisa científica e permitir que outros pesquisadores também analisem os dados produzidos.

país¹³⁶, o estado de saúde do presidente venezuelano estava fragilizado devido ao câncer que sofria¹³⁷ e a oposição encontrava-se em meio a um processo de consolidação e de superação das divisões internas. Tal processo foi evidenciado pela seleção de um candidato único para a eleição presidencial de outubro de 2012, Henrique Capriles Radonski¹³⁸, quem fez uma intensa campanha em todo o país e mudou a estratégia da oposição, assumindo um discurso mais conciliatório, focado nos problemas econômicos da população e evitando atacar diretamente a Chávez. Capriles inclusive prometeu manter os programas sociais criados pelo governo¹³⁹, em uma evidente tentativa de atrair parte da base eleitoral do Chávez, a qual estava descontente com o desempenho econômico do país. Todos esses elementos fizeram das eleições presidenciais de 2012 uma campanha muito competitiva e difícil para o governo. Dadas as características das eleições venezuelanas¹⁴⁰, os incentivos para que o executivo fizesse enormes gastos para garantir a reeleição eram muito fortes, o que incrementou a pressão sobre a economia venezuelana. Como apontam Corrales e Penfold (2011):

O tipo de competição política que é permitida em um regime híbrido desencadeia um incentivo para o governo gastar, enquanto a erosão dos controles e equilíbrios em tal regime permite que o Estado gaste em excesso e o faça de forma discricionária. (p. 12, tradução nossa)¹⁴¹

¹³⁶ Segundo o Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS) “Os dados apurados nesse período revelam que este ano [2011] atingiu um número recorde de protestos durante a administração do presidente Hugo Chávez. Houve mais protestos em 2011 do que nos primeiros quatro anos do governo de Chávez (1999-2002, quando houve aproximadamente 5.000).” (Los datos reportados en este período revelan que este año alcanzó la cifra record en el número de protestas durante la administración del presidente Hugo Chávez. Hubo más protestas en 2011 que en la sumatoria de todas las ocurridas en los primeros 4 años de gestión (1999-2002 cuando fueron (o Diário da União da Venezuela) aproximadamente 5.000). (tradução nossa, OVCS, 2012)

¹³⁷ Ainda que esse fato não foi reconhecido publicamente em meio à campanha presidencial

¹³⁸ Henrique Capriles Radonski foi escolhido como representante da oposição após um processo de primárias internas da oposição.

¹³⁹ Inclusive Capriles prometeu manter as Missões Sociais e melhorá-las (REUTERS, 2012).

¹⁴⁰ O regime político venezuelano vinha perdendo qualidades democráticas e havia evoluído da democracia de baixa qualidade dos primeiros anos, que caracterizamos como uma *democracia delegativa* (O’DONNELL, 1991), para um tipo de regime eleitoral competitivo (SCHEDLER, 2016). Neste tipo de regime, é permitida a existência de partidos e instituições formalmente democráticas, mas há um uso extremamente desigual dos recursos estatais, o que garante vitórias eleitorais e a permanência no poder do incumbente.

¹⁴¹ “The type of political competition that is allowed to exist in a hybrid regime triggers an incentive for the government to spend, while the erosion of checks and balances in such a regime permits the state to overspend and to do so in a discretionary way.” (CORRALES E PENFOLD, 2011, p. 12)

Essa percepção teórica é confirmada pelo relato escrito pelo ex-ministro de planejamento Jorge Giordani¹⁴² e publicado em 2014, após o seu afastamento do governo. Nele Giordani apontou que

Neste caminho do processo bolivariano, foi crucial superar o desafio de 7 de outubro de 2012 [eleição de Chávez], assim como as eleições [de governadores] de 16 de dezembro do mesmo ano. A consolidação do poder político foi um objetivo essencial para a força da revolução e para a abertura de uma nova etapa do processo. Isto foi *conseguido com grande sacrifício e com um esforço econômico e financeiro* que levou o acesso e a utilização de recursos a níveis extremos que exigirão uma revisão para garantir a sustentabilidade da transformação econômica e social. (GIORDANI, 2014, tradução nossa, grifo nosso).¹⁴³

Esse “esforço econômico” contribuiu com a vitória de Chávez que venceu as eleições com 55,07% dos votos. O resultado foi convincente e uma amostra de que a popularidade de Chávez ainda era forte apesar do enfraquecimento da economia venezuelana. Entretanto, deve-se notar que foi ligeiramente inferior aos anteriores resultados eleitorais (sempre com mais de 60%) e que a oposição atingiu 44% dos votos pela primeira vez contra Chávez, demonstrando um crescimento significativo do seu teto político.

O resultado eleitoral pareceu garantir a estabilidade da coalizão política de Chávez, mas a situação mudou radicalmente após a morte do presidente poucos meses depois, em março de 2013. A pessoa encarregada para liderar a coalizão política foi Nicolás Maduros. Ele foi nomeado vice-presidente e sucessor por Chávez em dezembro de 2012 (PRIMERA, 2012), o mesmo dia em que anunciou que teria que passar por mais uma operação em Cuba, em decorrência de novos problemas com o seu câncer. Maduro, como vice-presidente, assumiu o governo desde que o líder político saiu do país em dezembro até a morte oficial do presidente, em 5 de março de 2013. A morte de Chávez é um evento que mudou de forma drástica os recursos políticos à disposição da coalizão do governo, que tinha no carisma do seu líder uma forma de garantir a mobilização dos eleitores e a unidade interna, além de ser uma referência para os militares venezuelanos. A coalizão política de Chávez

¹⁴² Giordani foi o ministro de planejamento que durou mais tempo no cargo durante o período de Chávez e escreveu uma carta pública, após se afastar do presidente Maduro.

¹⁴³ “En este camino del proceso bolivariano era crucial superar el desafío del 7 de octubre de 2012, así como las elecciones del 16 de diciembre de ese mismo año. Se trataba de la consolidación del poder político como un objetivo esencial para la fortaleza de la revolución y para la apertura de una nueva etapa del proceso. La superación se consiguió con un gran sacrificio y con un esfuerzo económico y financiero que llevó el acceso y uso de los recursos a niveles extremos que requerirán de una revisión para garantizar la sostenibilidad de la transformación económica y social.” (Giordani, online, 2014)

sempre foi considerada um guarda-chuva de diferentes grupos políticos (CORRALES, 2014) que nem sempre estavam de acordo na sua visão política, o verdadeiro ponto de acordo era sua liderança. A morte de Chávez, em conjunto com o mau desempenho governamental, a queda do preço do petróleo e a transformação do cenário político internacional, contribuiu como acelerador (ALMOND, FLANAGAN E MUNDT, 1973) da crise política que enfrentou Maduro durante seu governo.

4.2. DESSINCRONIZAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DAS AMEAÇAS POLÍTICAS NO GOVERNO MADURO

Como exigido pela constituição, após a morte de Chávez foram convocadas novas eleições presidenciais, as quais foram realizadas em 14 de abril de 2013. Apesar do apoio acumulado por Chávez e de que a campanha de Maduro se concentrou na mobilização sentimental do eleitorado pela morte do popular líder, o resultado foi o mais estreito para uma eleição presidencial desde que a coalizão de Chávez chegou ao poder. A apuração final dos votos foi de 50,61% para Maduro e 49,12% para Capriles¹⁴⁴, apenas 200.000 votos de diferença entre os candidatos. Essa pequena distância somada ao uso excessivo dos recursos estatais que caracterizam as eleições venezuelanas (KORNBLITH, 2007) e a histórica falta de confiança da oposição no CNE, levou aos partidos políticos de oposição a contestar a eleição e solicitar uma recontagem dos votos. Argumentando dificuldades técnicas, o CNE não realizou a recontagem nas condições solicitadas pela oposição (CNN EN ESPAÑOL, 2013). Além disso, o resto das instituições estatais previamente tinham reconhecido as eleições e Maduro foi empossado poucos dias depois das eleições, antes de realizada a recontagem.

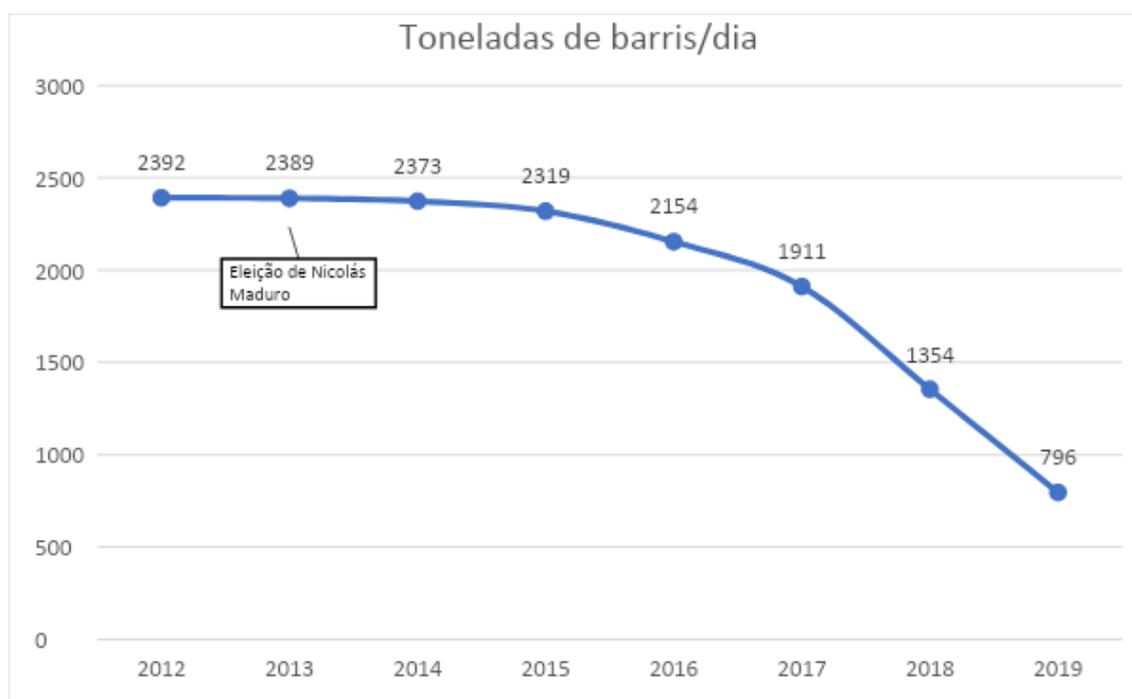
A posse de Nicolás Maduro ocorreu em um cenário em que os recursos políticos da coalizão governante se encontravam em uma conjuntura significativamente diferente em relação àquela vivenciada por Chávez. A perda do líder carismático¹⁴⁵ e a situação caótica da economia vão marcar todo o período entre 2013 e 2019. Porém, o colapso econômico se explica por dois fatores. Em primeiro lugar, a má gestão dos recursos estatais por parte da coalizão no poder, o que teve um grande impacto na economia venezuelana. Talvez em nenhum campo isso seja mais evidente que na produção petroleira. No gráfico

¹⁴⁴ Devido à proximidade das eleições, Capriles mais uma vez foi o representante da oposição.

¹⁴⁵ Inclusive, segundo Corrales (2022) o fato de Maduro ter sido nomeado por Chávez e não escolhido em eleições pelas bases do seu partido ou pelos líderes do mesmo é uma fraqueza adicional.

seguinte se pode observar como a produção foi caindo durante o período de 2013 e 2019. Segundo dados da OPEP a produção petroleira passou de 2392 toneladas de barris por dia até pouco menos de 800 toneladas por dia.

Figura 12. Produção de toneladas de barris/dia na Venezuela entre 2012 e 2019.



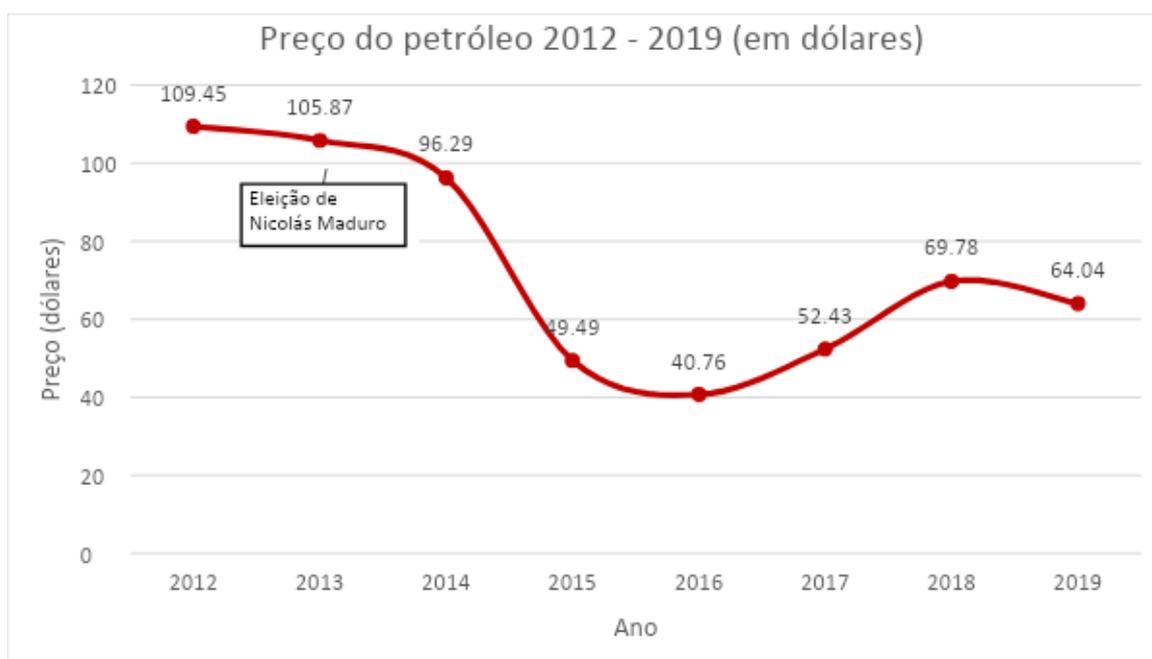
Fonte: Elaboração própria com dados da OPEP.

A queda da produção tem vários fatores explicativos, no entanto, existe consenso em que o principal deles é o problema de gestão (RODRÍGUEZ, 2022, SUTHERLAND 2019, SUTHERLAND 2020, OLIVEROS, 2020, MONALDI, HERNÁNDEZ E LA ROSA, 2020)¹⁴⁶, embora tenhamos que sinalizar que essa má gestão está fortemente vinculada ao contexto de conflito político do país. A perda de produção evidentemente teve um impacto negativo na aquisição de moedas estrangeiras para Venezuela e o governo.

¹⁴⁶ Existe um debate aberto sobre o impacto das sanções impostas por Estados Unidos a Venezuela. Para avaliar esse impacto é importante lembrar que as primeiras sanções que foram colocadas por Obama tiveram um caráter individual, seria para 2017 que o governo Trump colocou as primeiras financeiras, mas para esse momento já a indústria de petróleo na Venezuela estava em decadência (como se pode ver no gráfico) e a crise econômica tinha começado. As sanções tiveram sim um impacto negativo na produção tal como apresenta Oliveros (2020).

O segundo elemento que contribuiu para a aparição da crise econômica e política foi a queda dos preços do petróleo, que virou o acelerador chave da crise nos anos seguintes. Como se pode ver na gráfica a seguir, os preços despencaram de \$109 em 2012 para menos da metade nos anos subsequentes.

Figura 13. Preço do petróleo em dólares entre 2012 e 2019.



Fonte: Elaboração própria com dados da OPEP.

A perda de ingressos pela combinação da diminuição da produção e a queda dos preços da *comodity* impactaram de forma negativa a capacidade do governo de satisfazer demandas cidadãs, mas também de dividir a renda do petróleo com os membros da própria coalizão política, criando dilemas para o governo Maduro. Além disso, o quadro econômico na Venezuela, em 2013, era muito complexo e combinava alta inflação (56% anualizada), alta dívida pública (85,4% do PIB), controle excessivo sobre os mercados e o começo de um processo de diminuição da produção nacional. Na época a CEPAL (2014) prognosticou uma queda de 0,5% do PIB para final do ano 2014. A queda dos preços

internacionais do petróleo acontecia no meio de uma tempestade perfeita, agravada pelo fato que durante o governo Chávez a dependência com a *comodity* se incrementou¹⁴⁷.

Como prognostica a teoria de Almond, Flanagan e Mundt (1973) a perda de recursos (morte do líder carismático) e o desempenho negativo da economia criaram um desajuste sistêmico entre recursos e demandas, e foram os elementos que estimularam a aparição das ameaças para a coalizão de governo. Seguindo a classificação criada por Schedler (2016), e discutida no segundo capítulo, podemos dividir as ameaças em três tipos diferentes, ameaças verticais (aquelas que provém dos cidadãos), ameaças horizontais (aquelas da coalizão ou elite governante), e as externas (as que se originam foras das fronteiras nacionais). Durante o período de Maduro se produziram os três tipos de ameaças. Elas vieram da oposição e dos cidadãos, da comunidade internacional e até mesmo de membros de sua própria coalizão, incluindo militares. O governo Maduro criou estratégias para resolver cada uma dessas ameaças que explicamos brevemente a seguir.

4.2.1. Ameaças verticais: oposição e população.

A pequena margem da vitória eleitoral de Maduro e o subsequente comportamento do CNE resultou na instauração de uma atmosfera de baixa legitimidade em relação a seu governo. Deve-se ter presente que, como discutimos em referência à democracia delegativa (O'DONNELL, 1991), em ausência de consenso entre os atores políticos (o que Przeworski chama de adesão espontânea) (PRZEWORSKI, 1994), a principal fonte de legitimidade do governo Chávez sempre foi sua maioria eleitoral esmagadora, sem a qual a posição de Maduro parecia enfraquecida.

Incentivada pelo enfraquecimento da coalizão governista e a crescente impopularidade do presidente, a oposição venezuelana tentou tomar o poder no país durante os seguintes seis anos. Porém, apareceu uma divisão no interior desse setor político. Por um lado, um grupo visto como moderado¹⁴⁸ considerava que a melhor estratégia era assumir uma via institucional, visando, através de eleições e outros recursos

¹⁴⁷ Segundo Gutiérrez (2020, p. 86), o petróleo passou a representar 95,7% do valor total das exportações da Venezuela.

¹⁴⁸ Tomamos a ideia de “moderados” e “maximalistas” do trabalho clássico de O'Donnell e Schmitter (1986), que a utiliza para caracterizar os setores tanto do governo quanto da oposição em um processo de transição, também chamados de *soft-liners* e *hard-liners*. Os maximalistas ou *hard-liners* são os setores que aspiram a executar seu programa político integralmente, pelo contrário, os moderados ou *soft-liners* são os grupos que tendem a reduzir seu programa político para estabelecer negociações efetivas com o incumbente.

constitucionais, reduzir o poder a Maduro. Por outra parte, um grupo de carácter mais maximalista acreditava que as instituições estavam tão controladas pelo governo que não era possível gerar câmbios políticos através delas, sendo o único caminho os protestos, ou seja, mobilizar as demandas cidadãs para pressionar a renúncia de Maduro.¹⁴⁹ Ambas as duas estratégias se foram alternando durante os seguintes anos.

Durante o ano de 2013, ocorreram diversos protestos, principalmente em resposta aos resultados eleitorais desfavoráveis para a oposição política. No entanto, as manifestações mais intensas tiveram lugar no ano seguinte, em 2014, quando aconteceu A Saída (*La Salida*, tradução nossa), o primeiro grande movimento de contestação por parte da oposição. “A Saída” foi uma campanha política convocada pelos líderes da oposição maximalista Leopoldo López (do partido *Voluntad Popular*), Maria Corina Machado (sigla *Vente Venezuela*) e outros, em janeiro de 2014. A ideia da campanha era iniciar um processo de assembleias populares e protestos pacíficos com o objetivo de mudar o sistema político (EL COMERCIO, 2020). Sua explosão aconteceu em fevereiro de 2014. Os líderes da campanha convocaram uma marcha em Caracas em 12 de fevereiro (Dia do Estudante na Venezuela)¹⁵⁰ para protestar pela insegurança pública¹⁵¹ e outros problemas sociais. A marcha chegou até o centro da cidade e gerou confrontos entre os manifestantes opositores, membros dos *colectivos*¹⁵² ligados ao governo e às forças de segurança estatais. No meio do conflito, membros do Serviço Secreto da Venezuela atiraram e assassinaram um jovem da oposição. A partir desse evento, deu-se início a uma sucessão de protestos que se estenderam por um período de quatro meses, culminando em uma contagem de 45 vítimas fatais. A reação governamental diante dos protestos se caracterizou por uma intensa

¹⁴⁹ Embora não seja o objetivo deste trabalho, deve se ter presente que essas duas estratégias também correspondiam a visões diferentes no interior da oposição que tem sido sempre motivo de divisão e tensão entre os diferentes grupos que a conformam.

¹⁵⁰ Em paralelo, no estado Táchira (ocidente do país) já existiam outros protestos causados pela morte de um estudante universitário e a insegurança cidadã.

¹⁵¹ Venezuela tem sido uns dos países mais violentos da região. Segundo cifras do governo em 2013 o país tinha 39 homicídios por cada 100.000 habitantes, número maior que a Colombia e o México (PARDO, 2014).

¹⁵² Os chamados “*colectivos*” na Venezuela implicam um amplo grupo de organizações de carácter político e social. Em alguns casos são militantes de pequenas organizações sociais em bairros populares, mas também em alguns casos são organizações paramilitares, tipo milicianos, que têm funções de controle social e territorial, ligadas ao governo, na sua grande maioria com ideologias de extrema esquerda. O sociólogo venezuelano Briceño-León os define como “O termo “Coletivos” refere-se a uma variedade de organizações políticas com objetivos muito diferentes. Elas variam de organizações de bairro para cooperação e autoajuda a grupos armados com objetivos políticos explícitos. No entanto, como os coletivos de maior relevância pública são aqueles que permitiram a construção da representação social dessas organizações, entendemos por coletivos os grupos armados não-estatais que operam em Caracas e em várias outras cidades do país e que apresentam uma face subversiva e ilegal, mas que, na prática, funcionam como grupos políticos paramilitares.” (BRICEÑO-LEÓN, 2023)

repressão dos participantes, o que originou as primeiras denúncias de práticas de tortura perpetradas pelo governo Maduro. Paralelamente, aproveitando-se desse contexto, o governo conseguiu diminuir os poderes de incumbência da oposição, por meio da prisão de vários prefeitos opositores, bem como do líder político Leopoldo López, que foi condenado a 13 anos de prisão por convocar os protestos. Aos prefeitos lhes foram imputadas acusações de conspiração contra o Estado e de se recusarem a cooperar com a repressão das manifestações¹⁵³ (BBC MUNDO, 2014.). Após o período de quatro meses, tanto a ausência de concessões políticas por parte do governo quanto a inexistência de modificações institucionais favoráveis à oposição foram consideradas como uma derrota da sua ala maximalista.

Após a derrota da oposição maximalista a oposição moderada liderou o esforço político. Para final de 2015 estava agendada a realização de eleições parlamentares, o que era uma grande oportunidade para recuperar um dos principais poderes públicos para a oposição. A percepção de que o apoio eleitoral de Maduro era muito baixo foi confirmado com sua derrota nas parlamentares em dezembro de 2015. Nessa eleição, o governo não apenas perdeu o controle da Assembleia Nacional (AN), mas a oposição conquistou uma supermaioria parlamentar, conferindo-lhe amplos poderes institucionais. No contexto do jogo político soma-zero venezuelano, a perda de poder institucional significou uma grave ameaça para o Maduro, que inclusive podia sofrer impeachments dada sua minoria no parlamento. Como aponta Corrales (2022):

De acordo com a Constituição, o status de supermaioria na Venezuela veio com grandes poderes, incluindo:

- Aprovar leis habilitantes.
- Remover o vice-presidente com voto de censura.
- Remover membros do gabinete com um voto de censura.
- Nomear os membros do Conselho Nacional Eleitoral.
- Remover membros do Supremo Tribunal.
- Convocar uma Assembleia Nacional Constituinte para reescrever a Constituição. (p. 103, tradução nossa)¹⁵⁴

¹⁵³ Devido à forte repressão, muito dos protestas se concentraram em municípios de maioria da oposição, com prefeitos que estavam pouco dispostos a reprimi-los. Assim, o TSJ ordenou aos prefeitos a reprimir com as polícias municipais aos manifestantes, após se negar a cooperar com o governo, dois dos prefeitos foram presos pelas forças de segurança federais

¹⁵⁴“*In the case of Venezuela, the 2015 parliamentary election gave the opposition not only control of the new Congress but also a supermajority. As per the Constitution, supermajority status in Venezuela came with great powers, including:*

- *Approve enabling laws.*
- *Remove the vice president with a censure vote.*
- *Remove cabinet members with a censure vote.*
- *Appoint members to the National Electoral Council.*
- *Remove members of the Supreme Court.*

O risco de perder o controle de instituições chaves do estado, por causa da derrota eleitoral, incentivou a Maduro a estabelecer mudanças no regime político para anular os poderes institucionais ganhos pela oposição. O processo de enfraquecimento dos poderes da AN começou rapidamente. O governo Maduro, fazendo uso do controle sobre o judiciário, foi eliminando competências do parlamento. Poucos dias após a posse dos parlamentares, em janeiro de 2016, a AN foi considerada em desacato pelo TSJ, anulando todas suas decisões. A oposição tinha um palco politicamente relevante para fazer denúncias e pressionar o governo, como nunca teve durante os 15 anos prévios, no entanto, lhe era impedido exercer seus poderes constitucionais de controle sobre o executivo (BBC MUNDO, 2016).

Por exemplo, em janeiro de 2016 o parlamento venezuelano solicitou a assistência dos ministros vinculados à área econômica do governo, incluindo o ministro de alimentação, com o objetivo de abrir um inquérito sobre a corrupção e o problema de escassez de alimentos. Os ministros decidiram não assistir e em março de 2016 a Sala Constitucional do TSJ, através da sentença de 01 de março (TSJ, 2016), anulou os artigos da “Lei sobre o Regime de Comparecimento de Funcionários Públicos ou Pessoas Privadas perante a Assembleia Nacional ou suas Comissões”¹⁵⁵, que permitiam penalizar o desacato dos ministros, eliminando o único meio de pressão que tinha a AN. Nos anos seguintes, os poderes constitucionais ganhos pela oposição foram eliminados por várias decisões do TSJ até que em 2017, foi convocada uma Assembleia Nacional Constituinte que não criou, nem modificou a constituição de 1999, mas ditou novas leis, substituindo *de facto* o parlamento.

Outra tentativa da oposição institucional para tomar o poder, foi feita a meados de 2016, quando solicitou um referendo revogatório. Nesta ocasião, o governo Maduro usou uma combinação do controle sobre o CNE e os tribunais para impedir a aplicação desse recurso constitucional. O CNE colocou impedimentos que atrasaram o processo e posteriormente uma decisão judicial, neste caso de tribunais de quatro estados do país, paralisaram o processo de forma indefinida (GARCÍA, 2016). As alternativas institucionais se foram fechando no país deixando sem agenda à oposição moderada, principalmente com a suspensão das eleições regionais do ano 2016 que foram suspensas pelo CNE durante seis meses sem dar explicações, embora vários líderes do governo argumentaram que a

• *Call for a National Constituent Assembly to rewrite the Constitution*” (Corrales, p. 103)

¹⁵⁵ *Ley sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios y Funcionarias Públicos o los y las particulares ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones* (tradução nossa).

crise econômica dificultava a sua realização (BBC MUNDO, 2016) e, em paralelo, o TSJ foi julgando como inelegíveis aos mais importantes líderes da oposição (incluindo a Henrique Capriles e Maria Corina Machado) e intervindo as legendas da oposição. Esse cenário basicamente excluiu qualquer agenda política da oposição moderada.

No ano 2017 vai acontecer o segundo grande momento de contestação política da oposição, que foi motivado pelas decisões dos tribunais venezuelanos. Durante o ano, o TSJ foi ampliando as decisões contrárias contra AN, que continuava em desacato e viu anuladas todas as suas decisões desde 2016 (TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, 2016). Para piorar o quadro, em março de 2017 através da sentença 156 (CASTRO, 2017), o TSJ decidiu que as competências parlamentares fossem assumidas pelo próprio tribunal, eliminando *de facto* a AN. Isso motivou à Fiscal Geral Luisa Ortega Díaz, até esse momento aliada de Maduro, a declarar publicamente que as decisões do TSJ rompiam a ordem institucional (BBC MUNDO, 2017), dando início ao conflito entre poderes mais importante do período Maduro e a um novo ciclo de intensos protestos no país. Esse novo ciclo também durou 4 meses e foi fortemente reprimido, deixando cento e cinquenta e sete pessoas mortas, e múltiplas denúncias de crimes de lesa humanidade¹⁵⁶.

É importante destacar que embora durante o governo Chávez também ocorreram protestos, repressão e algumas mortes na atmosfera de tensão política dos primeiros anos da sua presidência, o grau e a extensão da violência do governo Maduro foram uma novidade. Diante do desafio político representado pelos protestos, a coalizão governista optou por uma abordagem que se destacou pelo emprego excessivo das forças de segurança do Estado, inclusive com o envolvimento de grupos paramilitares¹⁵⁷. As práticas adotadas nesse contexto incluíram o assassinato de manifestantes e alguns políticos, além de acusações de sequestro, violência sexual e tortura¹⁵⁸. Como aconteceu em 2014, também em 2017 vários prefeitos de oposição foram destituídos e condenados à prisão. Segundo Smolansky (um dos prefeitos condenados e posteriormente autoexilado), pelo menos onze prefeitos foram presos, inabilitados ou destituídos (GARCÍA, 2017), vários deles fugiram do país.

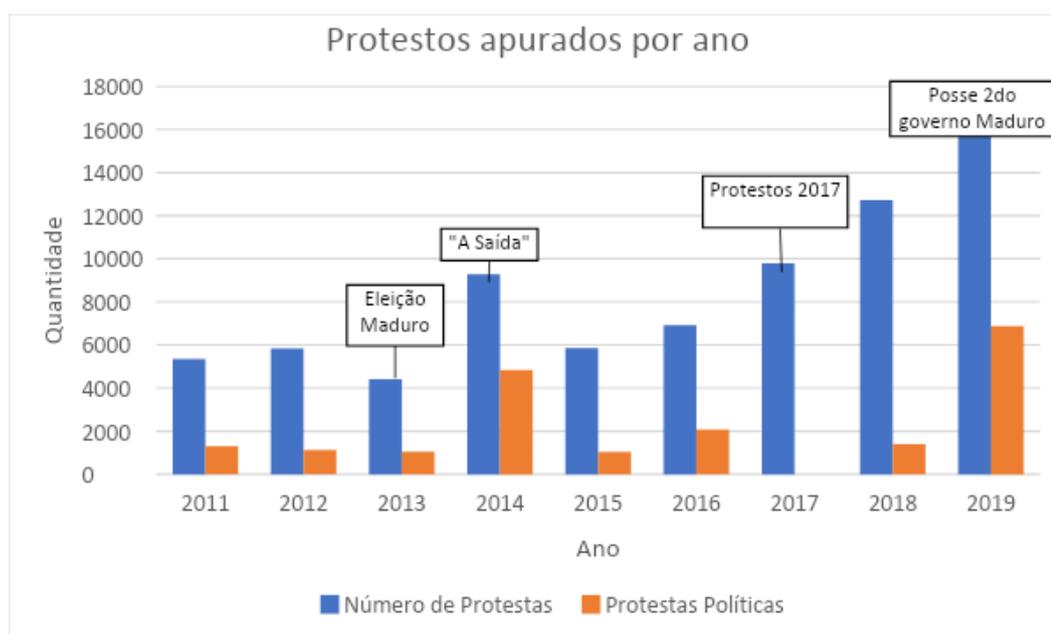
¹⁵⁶ A forte resposta repressiva do governo em 2017 foi a causa de que o Tribunal Penal Internacional (TPI) iniciara uma investigação de ofício que ainda está aberta.

¹⁵⁷ Em referência aos já mencionados *colectivos*.

¹⁵⁸ A extensão do abuso das forças de segurança contra os manifestantes tornou-se um caso de crimes contra a humanidade aberto no Tribunal Penal Internacional (TPI), que está atualmente sob investigação (HUMAN RIGHT WATCH, 2021).

Em resumo, a intensidade dos protestos foi em aumento durante o governo de Maduro, principalmente a partir da metade do seu governo. No quadro seguinte pode se observar a evolução dos protestos na Venezuela.

Figura 14. Número de protestos apurados por ano entre 2011 e 2019.



Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios do OVCS, vários anos.

Como pode ser visto no gráfico, há uma tendência de aumento dos protestos na Venezuela durante o primeiro mandato de Maduro. Com uma queda em 2015 e 2016, quando a oposição moderada estava liderando a agenda política por meio de canais institucionais. A questão política nem sempre foi a mais importante motivação para os protestos, mas em 2014 e 2019 chegou a representar quase 40% dos motivos dos protestos. Nos outros anos, a principal motivação foram os problemas sociais. Infelizmente, os relatórios publicados pelo Observatório Venezuelano de Conflitos Sociais (OVCS) não incluem o número de protestos com motivação política em 2017, que foi particularmente intenso. De qualquer forma, seja por motivação política ou social, os protestos foram um desafio à governabilidade de Maduro.

Os protestos paralisaram as atividades de grande parte do país, principalmente da capital venezuelana, e a duração representou um desafio a autoridade de Maduro. Desde nossa perspectiva, o cenário delineado anteriormente assume uma relevância significativa, pois revela a mudança do foco dos recursos políticos a partir dessa fase, deslocando-se da legitimidade eleitoral e dos poderes institucionais para as capacidades de coerção. Esse panorama explica a importância das forças armadas e a necessidade de manter sua lealdade. Como aponta Corrales (2022) “De fato, a capacidade do executivo de manter as forças armadas do seu lado é frequentemente vista como o fator determinante mais importante para que regimes de qualquer tipo consigam sobreviver a protestos massivos nas ruas.”¹⁵⁹ (p. 113, tradução nossa).

4.2.2 Ameaças internacionais

Durante o governo Maduro, outra ameaça fundamental foi representada pelas pressões advindas da comunidade internacional. Entre os anos de 2013 e 2019, a coalizão governista enfrentou ameaças internacionais que se materializaram principalmente através do crescente escrutínio exercido por atores internacionais, com destaque para os Estados Unidos (EUA) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Desde a posse de Chávez, a relação entre a Venezuela e os EUA foi conflituosa, marcada pela proximidade do ex-presidente venezuelano com Cuba, suas críticas às intervenções militares no Afeganistão e Iraque, e as alegações de suposto apoio dos EUA ao golpe de estado ocorrido em 2002 (FERNÁNDEZ, 2004; LANDER, 2002). O pior momento das relações entre os dois países foi em 2008 quando Chávez expulsou o embaixador americano do país, em solidariedade com a Bolívia. Esses fatores contribuíram para o distanciamento entre Venezuela e os Estados Unidos, o que contrasta com as boas relações que existiram durante o período de Puntofijo entre os dois países.

Porém, o período de Maduro foi ainda mais conturbado. A forte repressão dos protestos em 2014 incentivou o governo dos EUA a iniciar uma política de sanções contra o país. Durante o governo Obama, as sanções tinham um carácter individual, penalizando membros do governo apontados como violadores de direitos humanos, mas com a chegada

¹⁵⁹ *In fact, the executive's ability to keep the military on its side is often seen as the most important determinant of whether regimes of any stripes can survive massive street protests.* (CORRALES, 2022, p. 113)

de Trump elas escalaram a sanções mais gerais no contexto da campanha de “máxima pressão” ao país, impulsionada pelo presidente republicano. Essas sanções envolveram primeiro o sistema financeiro em 2017 e depois, em 2019, a indústria petroléira do país. Também a OEA desempenhou um papel significativo na pressão exercida sobre o país, por meio de seu Secretário-Geral, Luis Almagro. A entidade denunciou as violações de direitos humanos perpetradas pelo governo de Maduro, além de fomentar a aplicação da Carta Democrática Interamericana contra o governo venezuelano (HASS, 2018). Outros países e organizações também estabeleceram sanções, como Canadá, Suíça e a União Europeia, embora elas foram de caráter principalmente individual. O caso da OEA é relevante porque evidencia a perda de influência política venezuelana, que foi muito grande durante o governo Chávez. Segundo Corrales (2022),

Uma olhada na votação da Organização dos Estados Americanos (OEA) mostra esse isolamento. Em 2014, Maduro tinha muitos aliados internacionais. Seus aliados o apoiaram em uma votação para impedir que a líder da oposição Maria Corina Machado falasse na OEA. Em 2016, a maré havia mudado. A OEA votou contra a tentativa de Maduro de bloquear uma reunião sobre violações da Carta Democrática. O apoio foi derrubado por margens quase iguais. (p. 86, tradução nossa).

A pressão internacional tomou a forma principalmente de sanções promovidas por esses atores. Segundo meios de comunicação estatais, entre 2014 e 2023, o país teria recebido novecentas e vinte e seis sanções, sendo setecentas e sessenta e cinco emitidas pelo ex-presidente Trump (RENGIFO, 2023). Segundo o site oficial, *Observatorio Venezolano Antibloqueo*, quase a metade dessas medidas, 468, estão direcionadas a pessoas, 171 a empresas, 69 a buques e 58 a aeronaves venezuelanas. No entanto, como apontam vários pesquisadores, as mais relevantes são aquelas com efeitos econômicos no país (SUTHERLAND, 2019, RODRÍGUEZ, 2022), já que foram as que contribuíram ao pioramento da indústria petroléira ao dificultar seu acesso a créditos e investimentos para manter as suas operações funcionando. É igualmente relevante ressaltar que as sanções internacionais frequentemente tiveram como alvo os militares venezuelanos. No quadro a seguir podem se ver as principais sanções recebidas pela Venezuela no governo Maduro, baseados no informe de Sutherland (2019).

Quadro 9. Sanções na Venezuela durante o governo Maduro

Ano	Sanção	Entidade
2014	O Congresso dos EUA aprovou a "Lei de Defesa dos Direitos Humanos e Civis da Sociedade Venezuelana" (P.L. 113-278; nota 50 U.S.C. 1701). Objetivo: punir indivíduos envolvidos na repressão estatal dos protestos de 2014, incluindo a revogação de vistos dos EUA e o congelamento de bens relacionados aos acusados.	EEUU
2015	A Ordem Executiva (OE) 13692 declarou a Venezuela como: "Uma ameaça incomum e extraordinária à segurança e à política externa dos Estados Unidos". Em seguida, ela declara uma emergência nacional para lidar com essa "ameaça". Objetivo: congelamento de ativos e proibição de entrada nos EUA de pessoas "responsáveis pela erosão das garantias de direitos humanos, perseguição política e limitações à liberdade de imprensa". Estima-se que pelo menos 80 venezuelanos tenham sido sancionados, 73 na presidência de D. Trump. Entre os destinatários estão Nicolás Maduro, sua esposa: Cilia Flores, oito membros da Suprema Corte de Justiça, Diosdado Cabello e Delcy Rodríguez.	EEUU
2017	O vice-presidente Tareck el Aissami foi sancionado; e, em maio de 2018, Pedro Luis Martin (oficial de inteligência) e dois de seus associados.	EEUU
2017	OE 13808. Objetivo: primeiras medidas financeiras contra o governo venezuelano. Alegando que o governo Maduro "se envolveu em graves violações de direitos humanos, ações antidemocráticas e é responsável por uma profunda crise humanitária".	EEUU
2017	Derivada da OE 13808. Se proíbe que pessoas dos EUA (ou relacionadas aos EUA) negociem ou reestruturem títulos da PDVSA e da República da Venezuela.	EEUU
2018	OE 13827. Objetivo: proíbe todos os tipos de transações que envolvam o uso de qualquer moeda digital ou criptoativo emitido pelo governo venezuelano. Isso proíbe a aquisição da criptomoeda estatal: Petro, por pessoas dos EUA ou estrangeiros que estejam fazendo negócios com os EUA.	EEUU
2018	OE 13835. Objetivo: proíbe que pessoas dos EUA, ou pessoas dentro do território dos Estados Unidos, comprem ou negociem qualquer dívida ou garantia (penhor ou garantia) de propriedade do governo venezuelano ou que PDVSA possua mais de 50% das ações. Tornando a reestruturação da dívida extremamente difícil.	EEUU
2018	"Licença Geral número 5", o Departamento do Tesouro (TD) autoriza os detentores do título PDVSA 2020 a executar a garantia, ou seja, a garantia constituída pelas ações da CITGO.	EEUU

2018	O.E. 13850. Objetivo: se proíbe e bloqueia qualquer tipo de operação relacionada a transações de ouro, ou qualquer ativo (determinado pelo DT) que o governo venezuelano exerça com empresas norte-americanas.	EEUU
2018	O governo canadense também impôs sanções a 14 membros do alto escalão do governo no final de 2018. Uma das pessoas sancionadas é a esposa do presidente: Cilia Flores.	Canadá
2019	La OE 13850 foi ampliada para atingir 7 indivíduos e 23 empresas acusados de corrupção.	EEUU
2019	Derivado da OE 13850, o Escritório de Controle de Ativos Estrangeiros do Departamento do Tesouro (OFAC) incluiu a empresa petrolífera estatal PDVSA em sua lista de indivíduos sancionados, o que significa que todas as propriedades da empresa petrolífera sob jurisdição dos EUA estão agora bloqueadas. Todas as pessoas dos EUA estão proibidas de fazer negócios com a empresa venezuelana. As transações com duas subsidiárias da PDVSA nos EUA, a CITGO e a PDVSA Holdings, relacionadas à importação de petróleo e aditivos, são permitidas até 28 de abril de 2019. Os pagamentos feitos a essas empresas da PDVSA nos EUA serão congeladas em contas americanas.	EEUU
2019	O.E. 13857. Objetivo: reconhecer Juan Guaidó como presidente "interino" da República. O BCV foi incorporado como sujeito a ser sancionado.	EEUU
2019	O Departamento do Tesouro Europeu (DTE) sanciona as empresas: MINERVEN (empresa de mineração de ouro), BANDES (banco estatal de desenvolvimento), Banco de Venezuela (banco estatal universal).	União Europeia
2019	O FMI decidiu negar ao governo venezuelano o acesso a 400 milhões de dólares em direitos especiais de saque que a república tem sob a custódia do organismo multilateral.	FMI
2019	Outros ativos estrangeiros venezuelanos são confiscados por governos aliados aos EUA, incluindo US\$ 1,2 bilhão em ouro mantido pelo Estado no Banco da Inglaterra e uma empresa de fertilizantes da PDVSA localizada na Colômbia: a Monómeros, avaliada em US\$ 269 milhões.	EEUU

Fonte: Elaboração própria com dados de Sutherland (2019).

Embora a literatura aponte que a situação do país era muito grave antes de 2017, as sanções, principalmente aquelas de caráter econômico, contribuíram com o pioramento da economia venezuelana, dificultando a estabilidade do país. Frente a constante pressão internacional, Maduro finalmente decidiu sair da OEA em 2017 e posteriormente rompeu relações diplomáticas com EUA em 2019, que ainda não foram retomadas. Para superar os problemas econômicos, Venezuela reforçou sua aliança com Rússia, Irã, China e Turquia

com o intuito de evitar as sanções econômicas. Segundo uma investigação dos jornais *El País* e *Armando.info*, o governo Maduro usava as rotas de empresas petrolíferas russas para seguir vendendo petróleo, recebendo pagamentos em euros e rublos para evitar os bancos americanos (LAFUENTE, CAMHAJI, GALLEGOS, 2021), também algumas empresas mexicanas intercambiaram milho e água por petróleo, ou ajudaram a sacar o petróleo venezuelano do país. Em definitiva, embora um desafio importante, o governo Maduro conseguiu mecanismos para se evadir da pressão internacional.

4.2.2. Ameaças horizontais: membros da coalizão e militares.

Por fim, também se produziram divisões no interior da aliança governamental do governo Maduro. Quando ocorrem transferências de poder é difícil assegurar a continuidade das coalizões, e no caso de Maduro isto não foi diferente¹⁶⁰. A ausência de Chávez e a fraqueza eleitoral demonstrada pelo novo presidente encorajaram a alguns dos membros da sua coalizão a fazer críticas mais abertas. Esta situação gerou atritos entre Maduro e estas figuras, especialmente alguns ex-ministros do período Chávez, mostrando sinais de divisão no governo. Contudo, os recursos de incumbência (ALMOND, FLANAGAN E MUNDT, 1973) de Maduro, como os amplos poderes presidenciais e seu controle sobre os outros ramos do governo, principalmente o judiciário, lhe permitiram resolver o desafio lançado pelos membros dissidentes de sua coalizão. Vários deles foram excluídos do mundo político, como Elías Jaua¹⁶¹, Jorge Giordani e Héctor Navarro¹⁶², outros tiveram que se exilar, como Rafael Ramírez¹⁶³, Andrés Izarra¹⁶⁴, Rafael Isea¹⁶⁵ ou Luisa Ortega¹⁶⁶, e alguns até foram presos e posteriormente exiliados, tais como o ex-general Miguel Rodríguez Torres¹⁶⁷. Como mencionamos no capítulo sobre as ameaças verticais, em 2017 aconteceu o momento mais importante de ruptura dentro da elite

¹⁶⁰ Basta olhar para as eleições na América Latina para ver essa dificuldade, como aconteceu entre a transferência de poder de Correa para Moreno no Equador, de Uribe para Santos na Colômbia e até mesmo de Morales para Arce na Bolívia atual.

¹⁶¹ Vice-presidente de Chávez em várias ocasiões, e um dos mais cotados para ser seu herdeiro político (BBC MUNDO, 2012).

¹⁶² Ex-Ministro de Educação, Cultura e Esporte no governo Chávez. E Ministro de Energia Elétrica até 2013.

¹⁶³ O mais longo e poderoso presidente da PDVSA.

¹⁶⁴ Ex ministro de Comunicação e ex-ministro de Turismo.

¹⁶⁵ Militar que apoiou o golpe de Chávez, foi ministro de Finanças e governador.

¹⁶⁶ Procuradora-geral até que foi demitida pela ANC em 2017.

¹⁶⁷ Militar que apoiou o golpe de estado Chávez em 1992 e ex-ministro de Interior.

governante quando Luisa Ortega, Fiscal Geral do país, e até então próxima ao governo Maduro, considerou que a decisão tomada pelo TSJ de anular os poderes da AN (nas mãos da oposição) constituíram uma “ruptura da ordem constitucional” (BBC MUNDO, 2017), o que levou a um impasse entre os poderes públicos, com a Fiscalia e o parlamento do lado da oposição, e os tribunais do lado do presidente Maduro.

Simultaneamente, ocorreu uma clivagem interna na FANB (GARCÍA, 2018). A divisão aconteceu principalmente entre oficiais superiores (generais, coronéis), que em sua maioria mantiveram apoio a Maduro, e alguns oficiais de nível médio (capitães, tenentes) que não pareciam alinhados com as políticas do novo presidente. Essa situação ficou evidente com o surgimento de revoltas lideradas por militares, sendo a Guarda Nacional o órgão onde essa divisão parece ter sido mais intensa, visto que a maioria dos insurgentes pertencia a esse corpo. Os dois indicadores mais importantes deste distanciamento são o número de revoltas registradas e a repressão interna. Durante seu governo, Maduro denunciou a existência de pelo menos vinte conspirações diferentes (BARRÁEZ, 2020), incluindo tentativas de assassinato, golpes de estado ou ataques militares. Por exemplo, em 2014 Maduro denunciou uma tentativa de golpe liderada por oficiais da aviação chamada Operação Jericó e outra no ano seguinte chamada Golpe Azul, em 04 de agosto de 2018 aconteceu uma tentativa de assassinato com drones da qual participaram o Major-General Alejandro Pérez Gámez e o Tenente Coronel da Guarda Nacional Pedro Javier Zambrano Hernández, em 30 de abril de 2019 houve uma tentativa de golpe chamada “Operação Liberdade” (BBC, 2019) apoiada por Manuel Ricardo Christopher Figuera, General do Exército e Diretor do órgão de inteligência SEBIN, em abril de 2020 uma revolta dos capitães da Guarda Nacional (BARRÁEZ, 2020), em agosto uma tentativa de incursão armada conhecida como Operação Gedeón. No quadro a seguir se apresenta um resumo das conspirações com militares envolvidos denunciadas pelo governo.

Quadro 10. Levantamentos e conspirações com militares durante o governo Maduro

Levantamentos e conspirações	Data
<i>Operación Jericó</i>	Maio 2014
Golpe Azul	Fevereiro 2015
Golpe Fénix	Novembro 2015
Caso Baduel – Franco-atiradores	Janeiro 2017

Caso Copei - Escudo Zamorano	Março 2017
<i>Movimiento Espada de Dios</i>	Março 2017
Levantamento de Oscar Pérez	Junho 2017
Fuerte Paramaconi - <i>Operación Victoriosa</i>	Julho 2017
<i>Operación David</i>	Agosto 2017
<i>Movimiento Transición a la Dignidad del Pueblo</i>	Março 2018
Paramacay II	Maió 2018
<i>Operación Armagedón</i>	Maió 2018
Caso dos <i>drones</i>	Agosto 2018
Caso Cotiza	Janeiro 2019
<i>Operación Constitución</i>	Janeiro 2019
<i>Operación Libertad</i>	Abril 2019
<i>Operación Vuelvan Caracas</i>	Junho 2019
Caso Gobernadora de Monagas	Junho 2019
<i>Caso Puerta Morocha del Comando de Zona 441</i>	Abril 2020
<i>Operación Gedeón II</i>	Maió 2020

Fonte: Elaboração própria com dados de Barráez (2020), Barráez (2022).

Além do notável acúmulo de conspirações, o grau de repressão interna dentro da FANB também constituiu um indício da deterioração das relações entre Maduro e os militares. Em julho de 2017, a agência Reuters relatou que o governo de Maduro deteve 123 militares entre os meses de abril e julho daquele ano (REUTERS, 2017). Conforme informações de Barráez (2020), jornalista especializada na área militar, em 2020 o número de militares encarcerados aproximou-se de duzentos, sendo vários deles submetidos a práticas de tortura. Atualmente, mais de cem militares são considerados prisioneiros políticos, com a maioria pertencendo à Guarda Nacional (cinquenta e sete membros) e ao exército (trinta e dois) (BARRÁEZ, 2022).

Em síntese, ao longo do primeiro período do governo de Maduro, a ameaça de um golpe de Estado ou uma saída violenta manteve-se presente, o que justifica, em grande medida, o foco central da disputa política sobre o controle das forças armadas do país. Como podemos ver no Quadro 12 (abaixo), os três tipos de ameaça estiveram presentes durante o período de Maduro.

Quadro 11. Ameaças período Nicolás Maduro (2013-2019)

Tipo de Ameaça	Descrição qualitativa	Indicador quantitativo	Estratégia de Resolução
Ameaça vertical	Oposição competitiva com poder institucional	Majoria eleitoral nas parlamentares: 56,21% votos favoráveis.	Poder Institucional: Controle sobre o Judiciário
	Protestos	Recorde de protestos. Ano 2014: 9286 Ano 2017: 9787 Ano 2019: 16379	Repressão.
Ameaça horizontal	Rupturas internas da Coalizão	-	Poder Institucional: Assembleia Nacional Constituinte / Poder Coerção: Repressão.
	Levantamentos militares	20 conspirações	Repressão. Estímulos a lealdade.
Ameaça exterior	Sanções. Carta Democrática da OEA.	Mais de 900 sanções.	Alianças com países aliados.
	Ameaça de invasão	-	Lealdade Militar.

Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser visto no gráfico, todos os três tipos de ameaças tinham expressões no comportamento dos atores políticos e a maioria tinha um indicador quantitativo de sua ocorrência. O importante é que Maduro teve de encontrar fórmulas para resolver cada uma dessas ameaças. Em cada uma dessas ameaças, a repressão desempenhou um papel, assim como a necessidade de estimular a lealdade dos militares. As duas questões estão ligadas, pois o aumento da repressão significa aumento dos custos para os militares (que podem ser posteriormente acusados de violações e presos). Dessa situação decorre que, para garantir o apoio dos militares em um contexto de aumento da repressão, os benefícios que eles recebem também devem aumentar, o que será o assunto da próxima seção.

4.3. BENEFÍCIOS PARA OS MILITARES: A ESTRUTURA DE INCENTIVOS POLÍTICA ECONÔMICA E A POLÍTICA ALIMENTAR

Como observado na seção anterior, o governo de Maduro teve que enfrentar ameaças de considerável magnitude, que geraram uma possibilidade real de sua coalizão perder o controle do poder na Venezuela. A oposição, a sociedade civil, a comunidade internacional e até mesmo segmentos internos da coalizão governista convergiram em sua oposição ao governo. Diante das particularidades descritas, é apropriado categorizar esse contexto

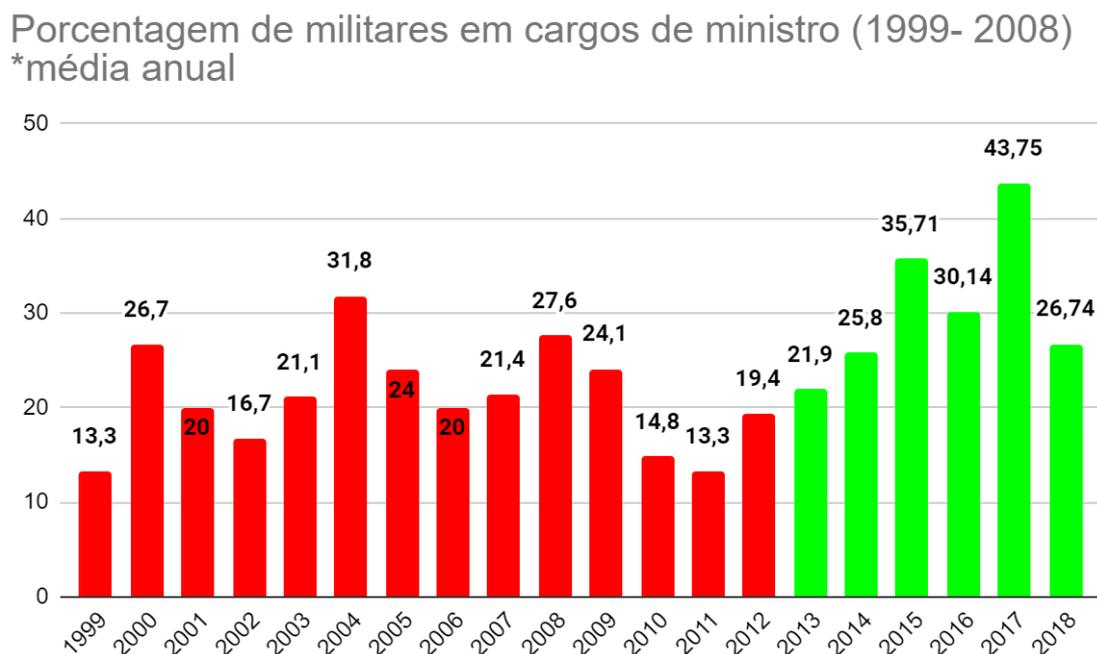
como um cenário de crise sistêmica, conforme apontado por Almond, Flanagan, Mundt (1973). Com esse panorama, Maduro viu-se diante da necessidade de desenvolver uma estratégia que assegurasse sua permanência no poder. Como comentamos anteriormente, parte dessa estratégia passou por um aumento da repressão, que serviu principalmente para abordar os problemas internos, ou seja, tanto para limitar o efeito do movimento de contestação da oposição quanto a indisciplina dos aliados e os militares. No entanto, a repressão é custosa e pode levar a maiores tensões com os corpos encarregados da sua execução. Portanto, era necessário estabelecer dispositivos de cooptação para manter a lealdade das forças armadas, que é a principal instituição coercitiva do estado.

Como adiantamos na introdução, Maduro aproveitou o seu controle sobre o estado e o processo de formulação de políticas públicas, para gerar uma estrutura que incentivasse a lealdade das FANB, principalmente as altas patentes, através de três mecanismos vinculados às políticas alimentares. Primeiro, o uso da patronagem, fazendo indicações políticas nas empresas estatais vinculadas à política alimentar, segundo, com o fortalecimento do Ministro de Defesa e General Chefe do exército, Vladimir Padrino, que se transformou em um “superministro” através da Grande Missão Abastecimento Soberano, e por fim, uma estratégia de *revolving door* com os comandantes das tropas através das instituições da política alimentar.

4.3.1. Primeiro Mecanismo: Patronagem através das empresas estatais

O primeiro mecanismo relevante para manter a lealdade dos militares no governo Maduro foi o uso da patronagem através dos ministérios e empresas estatais vinculados à política alimentar. Como explicamos na introdução, as políticas alimentares não foram a única via para essa estratégia. Desde o início do período de Maduro, observou-se um aumento geral da presença militar no governo, tanto nos cargos ministeriais quanto na participação do Ministério da Defesa e dos militares na economia. No entanto, a importância da política alimentar foi constante devido ao contexto econômico do país. No que se refere aos cargos ministeriais, durante o período de Maduro, houve um acréscimo médio de quase 10% na participação dos militares em comparação com a era Chávez. Conforme pode ser visualizado no gráfico a seguir, a participação dos militares aumentou durante o governo de Maduro (2013 – 2019), passando de uma média de 21% durante o período anterior para 30,6% com Maduro.

Figura 15. Porcentagem de militares em cargos de ministro entre 1999 e 2018



Fonte: Albarello Weber (2019).

O aumento da presença militar no governo de Maduro é um fato muito significativo. Se no período anterior era possível argumentar que a presença das forças armadas no Estado se devia à formação militar de Chávez, essa justificativa não é mais sustentável durante o governo Maduro, que vem do mundo civil e foi formado politicamente na luta sindical. Portanto, a militarização dos ministérios sob Maduro só pode ser entendida como a expressão do estabelecimento de alianças com esse setor. Além disso, é importante observar que o momento de maior incorporação de militares em seu gabinete foi em 2017 e ocorreu no momento do rompimento de sua coalizão (com Luisa Ortega) e do aumento dos protestos entre a população.

Outro aspecto importante a ser observado é que os gabinetes ministeriais são frequentemente estudados como uma forma de criar coalizões de governo (ARRIOLA, 2009). Como van de Walle (2001) observa:

Na maioria dos países, uma nomeação ministerial é um cargo importante para um membro da elite política, trazendo consigo oportunidades de patronagem, bem como vantagens significativas e privilégios que aumentam o status. Há muito tempo, os estados africanos são famosos por seus gabinetes grandes, com nomeações ministeriais que, muitas vezes, têm pouca relevância para as prioridades de formulação de políticas ou para o tamanho dos orçamentos reais. Os gabinetes grandes raramente são uma resposta às preocupações com a política econômica, é claro. Normalmente, eles buscam facilitar o compromisso e a

coesão dentro da classe política. Lijphart demonstrou uma forte correlação positiva nas democracias ocidentais entre o número de partidos no governo e o tamanho do gabinete. Os governos de coalizão quase sempre têm gabinetes maiores.¹⁶⁸ (p. 103, tradução nossa).

Entre os ministérios ganhos pelos militares neste período vale a pena ressaltar o Ministério de Agricultura, que foi dirigido por civis durante o governo Chávez, mas que com Maduro, a partir de 2016, a carteira passou ao General da Aviação, Wilmar Castro Soteldo, militar aposentado que participou na tentativa de golpe de 1992 com Chávez. Também foi criado o Ministério de Pesca, que foi comandado pelo almirante Ángel Belisario Martínez. Além disso, o Ministério da Alimentação continuou sendo dirigido por militares de forma ininterrupta.

Os militares também se envolveram mais na economia em geral, se estabeleceram novas práticas e se fortaleceram aquelas já existentes desde o período de Chávez. Entre as novas práticas, é importante mencionar a criação de zonas econômicas militares especiais (ZEME) com territórios e empresas sob o controle direto do Ministério da Defesa. E entre as antigas se mantiveram os militares como um dos principais grupos que dirigiam as numerosas empresas estatais existentes no país.

A criação das ZEME impulsionou a formação de empresas vinculadas ao Ministério da Defesa. Apenas em 2013, o governo Maduro criou seis companhias deste tipo (CONTROL CIUDADANO, 2018). Elas desenvolveram atividades em diversas áreas como a financeira (Banco da Força Armada Nacional Bolivariana, BANFANB), transporte (Empresa Militar de Transporte, EMILTRA), mídia (Televisora da Força Armada Nacional Bolivariana, TVFANB), construção (Construtora da Força Armada Nacional Bolivariana, CONSTRUFANB), comunicação (Empresa de Sistemas de Comunicações da Força Armada Nacional Bolivariana, EMCOFANB) e agrícola (Empresa Agropecuária da Força Armada Nacional Bolivariana, AGROFANB). Posteriormente, nos anos 2017 e 2018, o Exército criou mais cinco empresas, entre elas Alimentos Caejerb (de distribuição de alimentos) e a Corporação Logística (para serviços de armazenagem e alfândega), e em

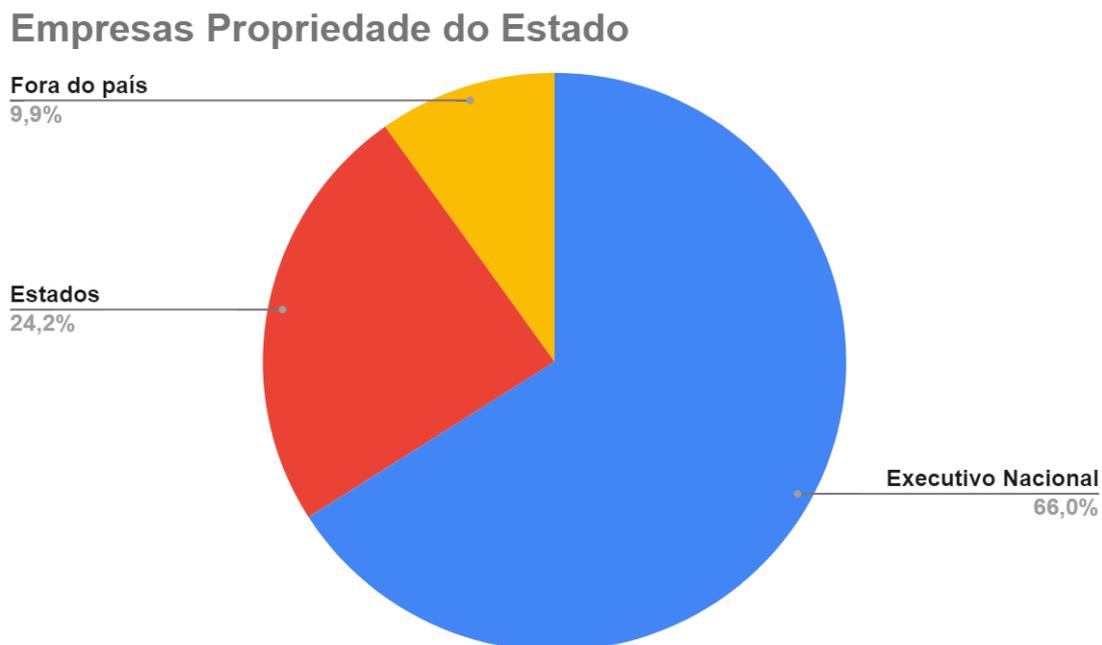
¹⁶⁸ *“In most countries, a ministerial appointment is an important position for a member of the political elite, bringing with it patronage opportunities as well as significant perks and status-enhancing privileges. African states have long been notorious for their large cabinets, with ministerial appointments that often have little relevance to policy-making priorities or the size of actual budgets. Large cabinets are rarely a response to economic policy concerns, of course. Typically, they seek to facilitate compromise and cohesion within the political class. Lijphart has shown a strong positive correlation in Western democracies between the number of parties in government and the size of the cabinet. 116 Coalition governments almost invariably have larger cabinets.”*

2019 e 2020, a Guarda Nacional fundou duas, entre elas AGROFÉNIX (produtora de farinha de milho) (LA GRAN ALDEA, 2021). É relevante ressaltar que o número de empresas criadas durante esse período constitui uma inovação significativa. Durante o governo Chávez, só duas empresas militares foram fundadas, uma montadora de automóveis (EMSOVEN) e uma empresa de construção (CONSTRUCTORA IPSFA). E, ao longo do período de Puntosfijo foram criadas quatro. Entretanto, apenas no primeiro ano do governo Maduro se criaram seis empresas, ou seja, tantas empresas militares como durante os cinquenta anos anteriores. Essa prática continuou nos anos seguintes e para 2017 já existiam 20 empresas militares (INFOBAE, 2017).¹⁶⁹ Uma das razões para a criação das empresas, exposta pelo ministro de defesa, Vladimir Padrino, é reveladora porque apresenta uma vontade de autonomização da instituição armada “O aparato militar deve reduzir sua dependência de bens essenciais e enfrentar os desafios da autogestão e do fornecimento para o setor militar e para os demais setores do país.” (INFOBAE, 2017).

Além dessa nova prática, Maduro continuou fazendo uso das empresas estatais (aquelas que não pertencem ao Ministério da Defesa) para implementar a política alimentar, colocando militares nas suas diretorias. O desenvolvimento de uma gigantesca rede de empresas estatais, algumas delas criadas e outras desapropriadas, foi uma política proeminente do governo Chávez. Essas empresas existem em todos os níveis do estado venezuelano. Segundo a apuração feita por Transparência Venezuela, o estado venezuelano atualmente é proprietário de pelo menos 905 empresas (TRANSPARENCIA VENEZUELA, 2022). Para dimensionar essa cifra é importante mencionar que segundo o relatório do Observatório das Estatais da Fundação Getúlio Vargas, o Brasil tem ao redor de 442 empresas estatais, sendo 154 delas federais (HOLLAND, 2017). No caso Venezuelano, Transparência Venezuela (2022) identificou 595 pertencentes ao nível federal. No Gráfico 5 (abaixo), vê-se a identificação da porcentagem de empresas estatais por categorias.

¹⁶⁹ Esse aumento da participação empresarial dos militares durante o governo Maduro é chamado por Corrales (2022) como “fusão de funções”: “A fusão de funções consiste em conceder às instituições existentes a capacidade de realizar uma variedade de funções tradicionalmente reservadas a outras instituições. A fusão de funções oferece capacidade adicional para que os presidentes autocratizantes sobrevivam à resistência. Ela complementa as ferramentas autocráticas tradicionais, permitindo que os Estados economizem em algumas ferramentas tradicionais de autocratização, especialmente a repressão violenta total. (...) Além disso, a fusão de funções permite que o Estado amplie as recompensas que pode oferecer à coalizão vencedora (ver BUENO DE MESQUITA; SMITH 2011). É uma forma de fornecimento de bens privados aos membros da coalizão.” (tradução nossa, p. 151- 152).

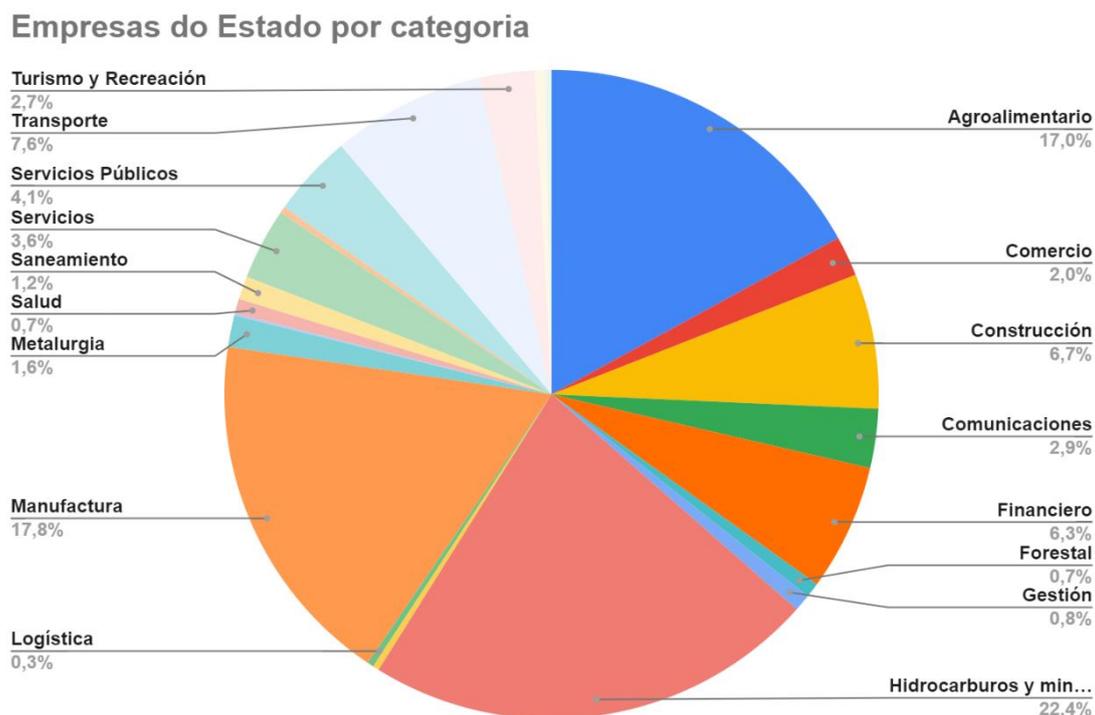
Figura 16. Porcentagem de empresas propriedade do Estado



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de VENDATA.

A partir dos dados de VENDATA se pode estabelecer que do total de 953 empresas estatais, 162 pertencem ao setor Agroalimentar, o que equivale ao 17%, sendo o terceiro setor mais importante dentro de total de empresas estatais, apenas superado pelo setor de hidrocarbonetos e mineração ao que pertencem o 22,4% das empresas estatais, e pelas empresas de manufatura. No Gráfico 6, a seguir, é possível visualizar um panorama desses dados.

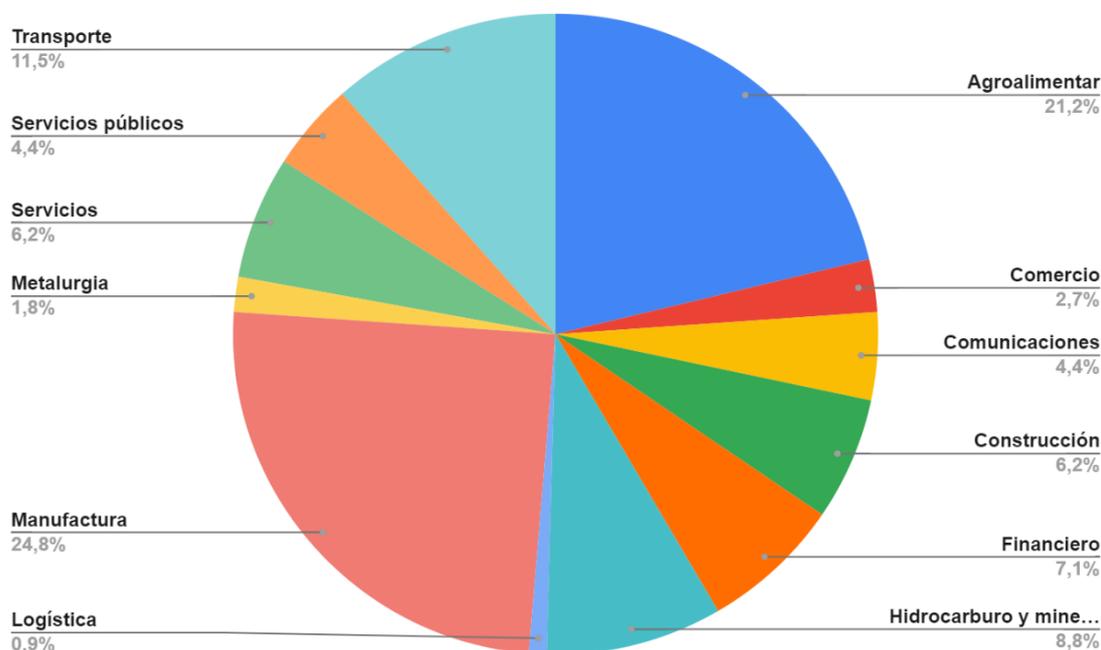
Figura 17. Distribuição das empresas estatais segundo categorias



Fonte: Elaboração própria, com dados de Vendata.

O gráfico evidencia a relevância do setor agroalimentar no contexto das empresas estatais venezuelanas. Mesmo quando comparado ao setor de hidrocarbonetos, que é o mais importante em termos de receitas para o país, a diferença entre as quantidades de empresas existentes entre ambas as duas categorias não se mostra substancial. A base de dados compilada pela Transparência Venezuela também abrange informações relacionadas aos militares, revelando dois aspectos de relevância para a presente pesquisa. Primeiramente, destaca o número de empresas estatais que contam ou contaram com militares nas suas diretorias e, adicionalmente, quantas dessas empresas tiveram um militar como a autoridade máxima (presidente, presidente encarregado ou equivalente). Do total de 953 empresas, pelo menos 113 tiveram militares em suas diretorias, sendo que em 103 delas o militar ocupava a posição mais alta na hierarquia da empresa. Infelizmente, a informação é limitada, não permitindo determinar a quantidade de militares envolvidos em cada empresa ou a duração de sua participação, no entanto, o número em si permanece significativo. Desse total de 113 empresas com militares, pelo menos 24 pertencem à categoria Agroalimentar, como é possível ver em detalhes no Gráfico 7 (abaixo).

Figura 18. Distribuição percentual de empresas com militares por categoria



Fonte: Elaboração própria, com dados de Vendata.

Como é possível perceber, o setor agroalimentar é um dos mais relevantes em termos de empresas onde os militares participaram, sendo a segunda categoria mais importante após as empresas que trabalham com manufaturas. Estes números novamente confirmam a importância do setor agroalimentar tanto no total de empresas estatais como no subconjunto das empresas com presença militar. A política de criação ou aquisição de empresas foi fundamental no governo Chávez e o governo Maduro também manteve a prática de criar ou adquirir empresas para implementar suas políticas, embora o número foi se reduzindo enquanto a situação econômica piorava no país.

Sobre o uso das empresas no período Maduro podemos distinguir dois momentos. Primeiro entre 2013 e 2016, e depois entre 2016 e 2019. Durante os três primeiros anos do seu período, Maduro manteve as empresas de importação e distribuição de alimentos criadas durante o governo Chávez. Os casos mais relevantes, como mencionamos no capítulo histórico, foram as empresas Mercado de Alimentos S.A. (MERCAL), a Produtora y Distribuidora Venezolana de Alimentos S.A. (PDVAL) e LA CASA S.A, empresa encarregada das importações. A última, era especialmente importante porque tinha a obrigação de importar os alimentos e produtos básicos fazendo uso dos dólares conseguidos

com a venda do petróleo e a preços especiais pelo controle cambial. Como comentado, desde o período de Chávez, as empresas estatais vinculadas à política alimentar foram entregues a oficiais de alta patente para sua direção. Esses militares podiam ter vários cargos ao mesmo tempo, sendo o mais comum a combinação entre o Ministro de Alimentação e presidentes de uma ou mais destas empresas, principalmente de LA CASA S.A. No Quadro 13, a seguir, pode-se ver os nomes dos ministros e dos presidentes das empresas ligadas ao Ministério da Alimentação durante o período 2013 - 2015. As partes ressaltadas em verde correspondem a militares e os ressaltados em amarelo a civis.

Quadro 12. Relação de ministros e presidentes das empresas ligadas ao Ministério da Alimentação

Entidade	2013	2014	2015
Ministério de Alimentação	Cnel. Félix Ramón Osorio Guzmán	Cnel. Yván José Bellos Rojas	Carlos Alberto Osorio Z.
LA CASA	Cnel. Félix Ramón Osorio Guzmán	Cnel. Yván José Bellos Rojas	M/G. Carlos Alberto Osorio Zambrano
PDVAL	Cnel. Yván Bello Rojas/	Ing. Gustavo José Cabello Canales	Ing. Gustavo José Cabello Canales
MERCAL	Cnel. Félix Ramón Osorio Guzmán	Cnel. Tito Armando Gómez Ávila	Cnel. Tito Armando Gómez Ávila
FUNDAPROAL	Lic. María de Lourdes Rodríguez	Lic. Milagros de Jesús Viloría Fernández	Lic. Milagros de Jesús Viloría Fernández
ENACA C.A.	Lic. Williams Renjifo	-	-
LOGICASA	Cnel. Luis Moreno Machado	Lic. Aníbal Rondón Fuentes	Lic. Aníbal Rondón Fuentes
VENELCASA	Tcnel. (Ej) Johan Hernández	Domyng Hernández Lárez	G/D. Julmer Román Yépez Castro
Abastos Bicentenarios	Lic. Fabiana Rodríguez	May. Anderson J. Medina Delgado	Lic. Bárbara Estela González Clemente
CEALCO	Ing. Jorge Rodríguez	Ing. Maykell Reyes	Ing. Maykell Reyes
Directora Ejecutiva INN.	Lic. Marilyn Di Luca	Lic. Marilyn Di Luca	Lic. Marilyn Di Luca
Lácteos Los Andes, C.A.	Luis Moreno Sevilla	Luis Moreno Sevilla	Luis Moreno Sevilla
Industrias Diana, C.A.	Gral. Dester Rodríguez	Abg. Leandro Izquierdo Franco	G/D Luis Javier Gámez González
SADA	Cnel. Luis Fernández Abreu	Tcnel. Rafael Martín Hidalgo Belisario	-
FARMAPATRIA, C.A.	Ing. Anibal Fuentes	-	-
SABILVEN, S.A.	Lic. Rosalba Gómez	Lic. Sonia Andara Otaiza	Lic. Rosalba Gómez
Corpo-PDMercal	-	Cnel. Johan Alexander Hernández Lárez	Cnel. Johan Alexander Hernández Lárez

Red de Venezuela	-	May. Eduardo Bastidas	Tenel. Eduardo José Bastidas Parra
SUNAGRO	-	-	Yambradi Alice Piñango Ramírez
CVAL	-	-	Cnel. Hebert Aguilar Suárez
Empresa Mixta Socialista Arroz del Alba, S.A.	-	-	José Lugo
Empresa Mixta Socialista Leguminosas del Alba, S.A.	-	-	Oscar Pérez Fuentes
Empresa Mixta Socialista Porcinos del Alba, S.A.	-	-	Ing. José Abelardo Hernández García
Empresa Mixta Socialista Pesquera Industrial del Alba, S.A.	-	-	Lenin José García Chacín
Empresa Mixta Socialista Avícola del Alba, S.A.	-	-	Cnel. Hebert Aguilar Suárez
Empresa Mixta Socialista Lácteos del Alba, S.A.	-	-	Jesús Antonio Carpio

Fonte: Elaboração própria, com dados do Relatório Ministerial dos anos 2014 – 2016.

Segundo os dados das *Gacetas Oficiales* e os relatórios anuais do Ministério de Alimentação, os militares ocuparam os principais cargos diretivos das empresas estatais, em outras palavras, eles eram principalmente presidentes das estatais, embora também tivessem outros cargos nas diretorias das empresas. Além disso, como se pode ver no quadro, o ministro de alimentação é ao mesmo tempo o presidente da empresa importadora, LA CASA S.A e, em 2013, também de MERCAL. Em alguns casos, outros militares (além do ministro) foram presidentes de várias empresas ao mesmo tempo, como aconteceu com o coronel Herbert Aguilar Suárez, que foi o presidente da CVAL e da Empresa Mixta Socialista Avícola del Alba em 2015.

Na literatura, a prática de membros de um conselho de administração corporativo servir nos conselhos de várias corporações é conhecida como *interlocking directorates* (diretorias interligadas ou interconectadas), essa prática está relacionada com aumento da influência sobre a formulação da política pública, além da colusão empresarial (MIZRUCHI, 1996, KNOKE; KOSTIUCHENKO, 2018). No caso venezuelano como vimos, o PFP está monopolizado pelo presidente, contudo, os ministros e presidentes das empresas tomam decisões relevantes sobre a implementação, assim como se beneficiam pessoalmente ou beneficiam a pessoas próximas graças a discricionariedade do poder que vem com as funções da presidência. Inclusive, vários casos investigados pela imprensa mostram que os ministros usaram essa discricionariedade para beneficiar a colegas, da sua própria promoção militar, ou a familiares durante suas administrações. De acordo com o jornal investigativo venezuelano Armando. Info (2016)

Um grupo de pelo menos 36 oficiais superiores do exército tornou-se uma elite que nos últimos três anos [2013 – 2016] concentrou as nomeações, não apenas para os cargos de ministro e vice-ministro, mas também para outros cargos, como diretores principais e suplentes dos conselhos de nove empresas públicas, que durante o período administraram pouco mais de 500 bilhões de bolívares¹⁷⁰ para uma atividade principal: a importação, produção e distribuição de alimentos na Venezuela.

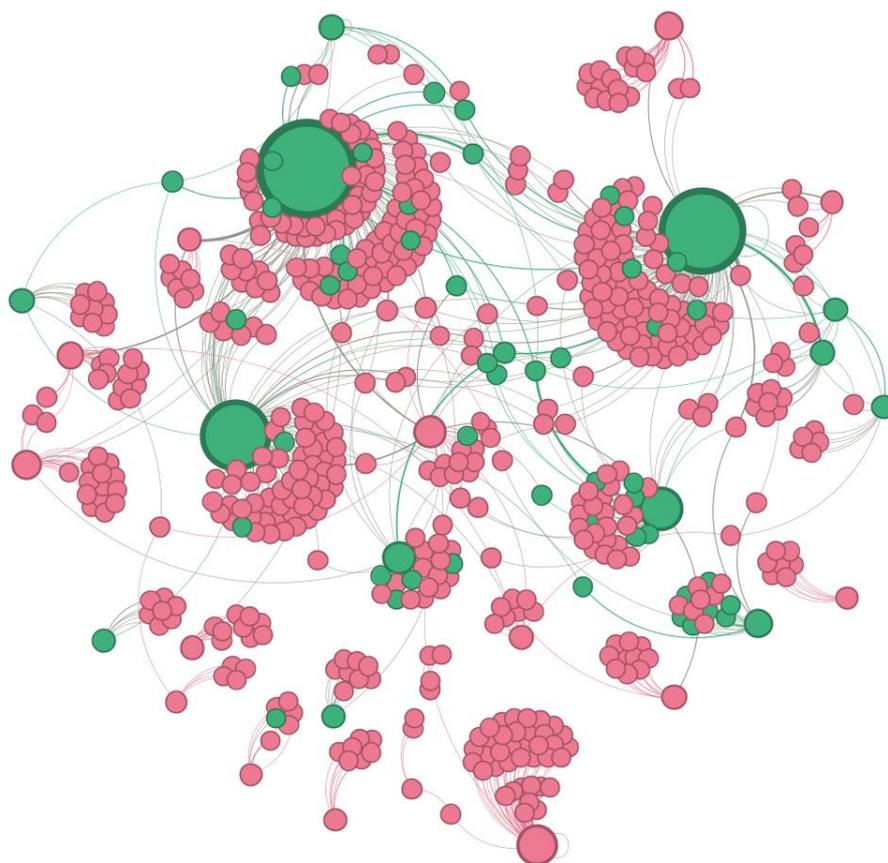
[...] O cruzamento de informações revelou que 12 dos 36 oficiais militares foram nomeados por colegas oficiais que, na qualidade de ministros, ocupavam o poder executivo. Alguns dos oficiais ocuparam até quatro cargos *seniors* ao mesmo tempo e outros ocuparam pelo menos nove cargos nos três anos de Maduro no poder. (ARISMENDI, 2016, n. p. tradução nossa).

É importante salientar que a empresa LA CASA, foi uma das mais importantes durante os primeiros anos do governo Maduro. Nos anos de 2013 e 2014, obteve alocações orçamentárias de 11% e 12%, respectivamente, do montante total aprovado pelo parlamento nacional (ARISMENDI, 2016), destacando-se como a mais importante estatal do setor alimentício.

A capacidade que têm os presidentes das empresas de nomear pessoas dentro delas e tomar decisões financeiras é um dado relevante para entender a influência dos presidentes dessas entidades. Visando entender as relações estabelecidas pelas nomeações dentro do Ministério de Alimentação, incluindo as empresas estatais, elaboramos um gráfico de redes para visualizar a relevância das posições. Para esta elaboração revisamos as *Gacetas Oficiales* de 2013 até março de 2019 e registramos todas as nomeações feitas durante esse período. Na Figura 18, abaixo, é possível observar a rede de relações estabelecidas pelos militares na área alimentar.

¹⁷⁰ Devido à intensa desvalorização do bolívar e das taxas do controle cambial, que existiram nessa década na Venezuela, é difícil fazer uma estimativa de quanto esse valor equivale. No entanto, em fevereiro de 2016, o dólar paralelo (ou seja, aquele que não foi regulamentado pelo Estado) atingiu 1.000 Bs por dólar, de acordo com a BBC Mundo. Consequentemente, o valor mínimo dessa cifra é de 500 milhões de dólares, mas deve-se considerar que o valor do dólar oficial (com o qual as importações eram feitas) sempre foi muito menor do que o dólar paralelo, portanto, o valor total em dólares deve ser muito maior.

Figura 19. Redes de relações do Ministério de Alimentação entre os anos 2013 e 2019



Fonte: Elaboração própria com dados de *Gacetas Oficiales*.

Os pontos verdes do diagrama correspondem aos militares, enquanto os vermelhos aos civis que formaram parte do Ministério de Alimentação e suas instituições adscritas. O tamanho do nodo depende do grau dele, em outras palavras, o seu tamanho é proporcional ao número de relações com outros nodos que ele tem. Como se pode perceber os nodos maiores correspondem a militares, principalmente os militares presidentes de empresas estatais. A grande maioria das pessoas nominadas são civis, no entanto, os militares (que correspondem ao 10, 11% das nomeações) ocupam o centro do gráfico, são os nodos com mais conexões com outros nodos e estão mais conectados entre eles, o que é também um sinal da sua importância. Pelo contrário, muitos dos civis estão na borda exterior do gráfico e não tem muitas conexões entre eles.

Dois indicadores de medidas de centralidade de redes sociais, ajudam a entender melhor esse papel proeminente dos militares, ministros e presidentes das estatais na área

alimentar. As medidas de centralidade servem para avaliar a importância que tem um nó numa rede. As medidas de centralidade usadas para analisar o grafo foram a “Page Rank” e a Centralidade de Intermediação (*Betweenness Centrality*), as quais permitem entender não apenas o número de conexões que tem um ator, mas a influência que ele tem. O indicador “Page Rank” é um algoritmo que tem sido adaptado para a análise de redes sociais, seguindo a mesma lógica do indexador de Google, ele mede a relevância de um nó a partir do número de vezes que ele é vinculado com outros nós (assim como os sites são mais relevantes quando são citados por outros sites). A Centralidade de Intermediação mede o número de vezes que um nó está no caminho mais curto entre dois outros nós. Um nó com uma intermediação elevada é considerado mais central, pois controla o fluxo de “informação” na rede. Utilizando esses dois indicadores, elaboramos o Quadro 13, a seguir, no qual apresentamos os seis atores com maiores valores, dispostos em ordem.

Quadro 13. Influência dos atores

Ordem	Page Rank		Betweenness Centrality	
	Nombre	Militar/Civil	Nombre	Militar/Civil
1	Yvan José Bello Rojas	Militar	Yvan José Bello Rojas	Militar
2	Félix Ramon Osorio Guzmán	Militar	Félix Ramon Osorio Guzmán	Militar
3	Carlos Alberto Osorio Zambrano	Militar	Carlos Alberto Osorio Zambrano	Militar
4	Hebert Josue Garcia Plaza	Militar	Nicolás Maduro	Civil
5	Rodolfo Clemente Marco Torres	Militar	Hebert Josue Garcia Plaza	Militar
6	Nicolás Maduro	Civil	Manuel González	Civil

Fonte: Elaboração própria.

Como se percebe, os principais nomes são militares, especificamente os militares que foram ministros e ao mesmo tempo presidentes da empresa “LA CASA, S.A”. Entre os civis mais relevantes aparece o presidente Nicolás Maduro.

Ser presidente de empresas estatais traz mais uma vantagem, permite agir como *brokers*, servindo como ponte entre recursos do estado e empresas privadas, às vezes de familiares ou amigos. Embora a ausência de dados impede saber com exatidão quão recorrente foi a prática, existe evidência de que em vários casos, os presidentes de empresas ou instituições estatais beneficiavam de forma privada a pessoas próximas a eles. Por

exemplo, o caso do coronel Luis Augusto Piligra, que foi presidente da Lácteos Los Andes, uma empresa produtora de leite e seus derivados. Segundo o apontado por Armando.Info:

[Alex] Saab indicou que, a partir da presidência da empresa estatal Lácteos Los Andes, cargo para o qual foi nomeado em agosto de 2019, Piligra criou uma rede de empresas privadas, presididas por familiares e amigos, que foram favorecidas com contratos públicos. Entre as empresas que abasteciam a empresa estatal estavam: Corporación AA Hidalgo & Urdaneta C.A, cujo representante legal era seu irmão; Novedades Miguel García 2019 C.A, de propriedade de sua irmã e da sócia dela, Amelys Aracely Cabrera Gómez, que foi presa e que também era proprietária da La Fonda de Helenmar C.A, que vendia alimentos para a empresa. (CRESPO, 2021, tradução nossa).¹⁷¹

Um caso de outro militar, que estava vinculado a PDVSA pode servir como exemplo adicional deste tipo de casos.

José Rafael Pérez Suárez, irmão mais velho do coronel [Antonio José Pérez Suárez] por um ano e nove meses, aparece como diretor de três empresas no Registro Nacional de Contratantes (RNC). Entre elas está a *Procesadora de Alimentos la Montaña*, localizada no estado de Aragua, na região centro-norte da Venezuela. Os diretores da empresa são Óscar Eduardo Carrasquel Vargas, um coronel do exército da mesma classe de Pérez Suárez, e José Eduardo Carrasquel Vargas.

Essa empresa ganhou contratos de venda de alimentos com instituições públicas presididas pelo coronel, como a *Corporación Socialista del Cemento*, a *Industria Venezolana de Cementos* (Invecem), a *Venezolana de Cementos* (Vencemos) e a *Empresa de Distribución de Productos e Insumos Venezuela Productiva*, uma empresa estatal encarregada de distribuir e comercializar eletrodomésticos e outros produtos, a preços subsidiados, em setores populares. (CRESPO, 2023, online, tradução nossa)¹⁷²

¹⁷¹ “Saab indicó que desde la presidencia de la empresa estatal Lácteos Los Andes, cargo para el que fue designado en agosto de 2019, Piligra creó una red de empresas privadas, presididas por familiares y amigos, que fueron favorecidas en las contrataciones públicas. Entre las empresas proveedoras de la estatal estaban: Corporación AA Hidalgo & Urdaneta C.A, cuyo representante legal era su hermano; Novedades Miguel García 2019 C.A, propiedad de su hermana y de su pareja sentimental Amelys Aracely Cabrera Gómez, quien resultó detenida y que también era propietaria de La Fonda de Helenmar C.A, que vendía alimentos a la compañía.”

¹⁷² “José Rafael Pérez Suárez, hermano mayor del coronel [Antonio José Pérez Suárez] por un año y nueve meses, aparece como directivo en tres empresas del Registro Nacional de Contratistas (RNC). Entre estas destaca *Procesadora de Alimentos la Montaña* con domicilio en el estado Aragua, en la región centro norte de Venezuela. La empresa tiene como directivos a Óscar Eduardo Carrasquel Vargas, un coronel del Ejército de la misma promoción de Pérez Suárez, y a José Eduardo Carrasquel Vargas.

Esta compañía logró contratos para vender comida con instituciones públicas presididas por el coronel, como la *Corporación Socialista del Cemento*, la *Industria Venezolana de Cementos* (Invecem), *Venezolana de Cementos* (Vencemos) y la *Empresa de Distribución de Productos e Insumos Venezuela Productiva*, una sociedad estatal encargada de distribuir y comercializar electrodomésticos y otros productos, a precios subsidiados, en los sectores populares.”

No entanto, desde 2016, após a derrota eleitoral do governo na eleição parlamentar, se produz uma transformação das políticas alimentares. Maduro abandona a política de comercialização geral dos alimentos subsidiados, através de supermercados e lojas de conveniência, para passar a uma modalidade de venda direta (entre o governo e organizações comunitárias) com o programa Comités Locais de Abastecimento e Produção (CLAP).

O programa CLAP está baseado na compra por parte do governo de comida e produtos básicos, que são vendidos a comunidades organizadas com preços subsidiados. O CLAP se transformou no programa mais importante do estado venezuelano em matéria alimentar a partir de 2016. Com essa mudança de estratégia os supermercados *Mercales* e *Pdvales* perderam importância, deixaram de vender mercadorias e se converteram em centros de armazenamento de produtos, desde os quais se elaboravam as caixas ou sacolas *claps*, como foram conhecidas popularmente essas cestas básicas. A transformação se complementou com mais duas mudanças. A criação da empresa estatal *Corporación Única de Servicios Productivos y Alimentarios* (Corporação Única de Serviços Produtivos e Alimentares, CUSPAL, C.A.) e da Grande Missão Abastecimento Soberano (GMAS) em 2016.

Como parte do processo de reestruturação, a empresa estatal CUSPAL foi criada para incorporar e substituir a várias empresas estatais na área alimentar, treze empresas, incluindo a LA CASA C.A., em decorrência das denúncias de corrupção que foram reconhecidas pelo próprio Maduro. LA CASA C.A., entrou em um período de reestruturação empresarial, embora continuou realizando algumas atividades de compras de alimentos. Segundo o site da empresa, a CUSPAL

nasceu para promover, com uma visão estratégica da *Gran Misión Abastecimiento Soberano*, o primeiro Grande Objetivo Histórico estabelecido no Plano para a Pátria 2013-2019, para alcançar a soberania e a segurança alimentar, a fim de garantir o direito supremo e pleno à alimentação do povo venezuelano. (CUSPAL, [2016?]., tradução nossa,).

No entanto, a criação da CUSPAL não modificou a lógica de funcionamento das empresas estatais ou sua utilização para práticas de patronagem. A primeira pessoa nomeada para dirigir a empresa foi um militar, o coronel do exército Luís Alberto Medina Ramírez (EL COOPERANTE, 2017). Ele foi colega de graduação do ministro de alimentação, general Rodolfo Marco Torres, na Academia Militar venezuelana. Segundo informações da prensa (TAL CUAL, 2017, PENNACHIO, ARISMENDI, 2016), o coronel

Medina Ramírez já era dono de várias empresas que trabalham com o estado e durante o período em que foi presidente da empresa CUSPAL, ele se manteve como coproprietário e acionista da empresa *Turmero Azul 657987 R.L.*, que trabalhava na importação e comercialização de produtos alimentícios, ferragens e materiais de construção. Além disso, segundo as notas dos jornais (PENNACHIO, ARISMENDI, 2016), até 2013 Medina foi dono da empresa *Inversiones Vensoc*, que em 2012 vendeu víveres e frutas para o MERCAL.

A CUSPAL rapidamente se viu envolvida em denúncias de corrupção (TRANSPARENCIA VENEZUELA, 2018). Segundo um relatório de Transparência Venezuela (2018), a CUSPAL foi a principal empresa encarregada de importar os produtos para o programa CLAP, fazendo negócios com empresas do México. O relatório, elaborado com dados de registros mercantis de instituições mexicanas, determinou que existiu uma prática recorrente de compras com sobrepreços. Transparência Venezuela (2018) aponta que:

Somente na compra de massas, trigo, farinha de milho e leite e outros produtos lácteos, que foram feitos do México para a Venezuela, entre 2016 e agosto de 2018, foram gastos US\$ 590 milhões e, de acordo com as conclusões da investigação, pelo menos US\$ 140 milhões poderiam corresponder a sobrepreço. Em outras palavras, quase 1 em cada 4 dólares investidos nesses produtos poderia estar com sobrepreço. (tradução nossa, p. 4).

A apuração realizada por Transparência Venezuela se viu confirmada em 2019 pelo estado mexicano que através da *Unidad de Inteligencia Financiera* (Unidade de Inteligência Financeira) denunciou a lavagem de dinheiro através da venda de comida y detectou irregularidades por um valor de US\$150 milhões (ZEREGA, 2019). A situação levou o estado do México a congelar as contas de dezenove empresas e pessoas vinculadas a essas vendas. É importante destacar que além da corrupção, os produtos importados para vender no programa CLAP também foram denunciados por não cumprir os valores nutricionais mínimos recomendados (MARCANO, SOLERA, DENIZ, 2018).

Em conclusão, as empresas estatais têm sido fundamentais para implementar a política alimentar no país e elas foram entregues aos militares. Embora nominalmente a política alimentar venezuelana estava guiada por um critério de dar acesso à população a produtos baratos, mais relevante, desde nossa perspectiva, tem sido seu papel para cooptar aos militares. As empresas estatais permitiram que vários militares ganhassem poder e discricionariedade para beneficiar amigos e familiares, ou simplesmente para se vincular a

atividades de corrupção. Servindo como um mecanismo para beneficiar os militares e manter sua lealdade.

4.3.2. Segundo Mecanismo: Grande Missão Abastecimento Soberano e poderes especiais ao Ministro de Defesa

Como comentamos anteriormente, após a derrota eleitoral de dezembro de 2015, o governo introduz algumas mudanças na política alimentar. Uma foi brevemente explicada no capítulo anterior, a criação dos CLAPS e a empresa CUSPAL. A outra mudança foi a criação da Grande Missão Abastecimento Soberano (GMAS). A GMAS foi uma nova estratégia de Maduro para tentar resolver a questão alimentar. As “grandes missões”, são unidades administrativas estatais que visam centralizar e organizar as operações de instituições, entidades e programas que trabalham sobre algum problema, neste caso a política alimentar. A ideia das grandes missões foi criada por Chávez com a Grande Missão Moradia Venezuela (*Gran Misión Vivienda Venezuela*) em 2011, mas elas ganharam forma legal com Maduro em 2014 com a lei “Lei Orgânica de Missões, Grandes Missões e Micro-Missões” (*Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro-Misiones*), que definiu as grandes missões como:

conjunto concentrado de políticas e recursos públicos voltados para a resolução massiva, acelerada e progressiva de problemas estruturais que limitam ou impedem o exercício dos direitos sociais de toda ou parte da população e que exigem tratamento e resolução intersetoriais. (ASAMBLEA NACIONAL, 2021, tradução nossa).

Em 2016, o problema alimentar era o mais urgente dos assuntos políticos do país, e apesar dos diversos programas sociais de distribuição de alimentos e as políticas punitivas na área de comercialização, a situação de escassez e inflação impediram o acesso aos alimentos a grande parte da população. Nesse contexto se cria a GMAS. No entanto, seu papel mais importante foi reforçar a autoridade do Ministro de Defesa. O general Vladimir Padrino foi nomeado como Ministro da Defesa em 2014 e desde esse momento tem sido o aliado mais relevante de Maduro, principalmente como seu garantidor frente aos militares (EL ESPECTADOR, 2019). Posteriormente, em 2016 é designado para dirigir a Grande Missão Abastecimento Soberano, apresentada como “a primeira grande missão cívico-militar”¹⁷³ (TELESUR, 2016). As palavras do próprio presidente sobre a responsabilidade

¹⁷³ “la primera gran misión cívico militar.”

dada para o Padrino são reveladoras. Maduro em 2016 anunciou a criação da GMAS e disse:

E que essa Grande Missão se transforme em uma grande força motriz (...) para o resto do metabolismo econômico e social de nossa economia (...). E a única maneira de fazer isso é com um único comando, um único comando, senhores. *Todos os ministerios, todos os ministros, todas as instituciones do Estado estão sob a ordem e a subordinação absoluta do Comando Nacional da Grande Missão Abastecimento Seguro, sob o comando do Presidente da República e sob o comando do General em Chefe Vladimir Padrino López, a partir deste momento, todos os ministros.* (BRACCI, 2016, tradução nossa, grifo nosso).¹⁷⁴

A decisão de Maduro converteu Padrino López em um “superministro” (como foi apelidado nos jornais) com grande autoridade sobre toda a política econômica do país. Durante o período comandando a GMAS, Vladimir Padrino não tomou decisões relevantes sobre outros ministérios, mas sim incorporou massivamente a militares a atividades vinculadas com a alimentação. Através de dezoito decretos publicados entre 2016 e 2018, Padrino López criou cargos para serem ocupados por militares que deviam cuidar da produção e distribuição de produtos alimentares específicos, como arroz, massa, leite, entre outros. Segundo a ONG *Control Ciudadano* (2018), esses decretos implicaram uma média de 24 nomeações de militares por mês durante 21 meses. No final, Padrino López ditou quinhentas e sete designações que incorporaram a mais de 100 militares a atividades da GMAS em diferentes posições, construindo uma grande burocracia militar para o controle da questão alimentar e econômica. No Quadro 15, a seguir, pode-se observar o decreto, a data e o número de militares designados no marco da GMAS.

Quadro 14. Relação de decretos, datas e número de militares designados no marco da GMAS

Decreto	Gaceta	Data	Nº de militares designados
Resolución 002/2016	Nº 40.980	02/09/2016	152
Resolución 003/2016	Nº 40.980	02/09/2016	13
Resolución 004/2016	Nº 40.980	02/09/2016	9

¹⁷⁴ “y que esta Gran Misión se convierta en sí misma en una gran fuerza dinamizadora (...) del resto del metabolismo económico, social, de nuestra economía (...). Y la única forma de hacerlo es con un solo mando, mando único, caballero. Todos los ministerios, todos los ministros y ministras, todas las instituciones del estado quedan bajo el orden y la subordinación absoluta al Comando Nacional de la Gran Misión Abastecimiento Seguro, bajo el mando del presidente de la República y bajo el mando del General en Jefe Vladimir Padrino López, a partir de este momento, todos los ministros.”

Resolución 005/2016	Nº 40.980	02/09/2016	22
Resolución 007/2016	Nº 40.994	22/09/2016	6
Resolución 008/2016	Nº 41.005	7/10/2016	1
Resolución 009/2016	Nº 41.005	7/10/2016	1
Resoluciones 011/2016 e 012/2016	Nº 41.015	24/10/2016	1
Resolución 014 /2016	Nº 41.015	01/11/2016	4
Resoluciones 001/2017 y 002/2017	Nº 41.097	16/02/2016	160
Resolución 005/2017	Nº 41.269	01/11/2017	12
Resolución 007/2018	Nº 41.325	22/01/2018	8
Resolución 007/2018	Nº 41.325	22/01/2018	8
Resolución 008/2018	Nº 41.325	22/01/2018	62
Resolución 009/2018	Nº 41.325	22/01/2018	1
Resolución 014/2018	Nº 41.344	20/02/2018	10
Resolución 015/2018	Nº 41.344	20/02/2018	28
Resolución 016/2018	Nº 41.344	20/02/2018	9

Fonte: Elaboração própria com dados das *Gacetas Oficiales*.

Um dos aspectos mais interessantes da criação da GMAS e os poderes especiais ganhos por Padrino López é que lhe permitiram tomar decisões sobre o CEOFANB¹⁷⁵, o comando das tropas venezuelanas. Usualmente o cargo de Ministro de Defesa tinha um papel mais administrativa, e separado da comandância das tropas ativas que ficava sob a responsabilidade do Presidente em primeiro lugar e do chefe do Estado Mayor Conjunto do Comando Estratégico Operacional. Mas em decorrência a seu papel como diretor da GMAS, o general Padrino López, adquiriu um papel hierárquico sobre o CEOFANB, que ficava dentro da política alimentar como parte do “Vértice Segurança, Defesa e Desenvolvimento Integral da Pátria”. Através dele, podia tomar decisões que envolviam os comandantes da CEOFANB.

Até agora Padrino López tem sido fundamental nesta estrutura e é o Ministro de Defesa mais longo dos últimos 24 anos. Quando se compara com o período de Chávez, se percebe que os Ministro de Defesa duraram um ano em média. A pessoa que mais durou no cargo durante Chávez, foi Carlos Mata Figueroa com dois anos exatos. No caso de

¹⁷⁵ A burocracia militar tem uma grande divisão entre aqueles que dirigem tropas, e que em definitiva são os que tem a capacidade de coerção ou podem ameaçar com ela, e o resto dos militares que cumprem funções administrativas em outras áreas. O comando das tropas não está sob controle do Ministro da Defesa, mas diretamente sobre a presidência através do Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Bolivariana ou CEOFANB.

Padrino López foi nomeado em 2014 e continua sendo o Ministro de Defesa, com nove anos no cargo. Seu papel como chefe da GMAS tem sido uma demonstração de confiança e uma maneira de consolidar sua liderança frente aos outros ministros e militares.

4.3.3. Terceiro Mecanismo: *Revolving door* entre o CEOFANB e Alimentação.

O último elemento que serve para avaliar o papel da política alimentar na criação de incentivos para a lealdade dos militares, é o vínculo entre as nomeações de militares em entidades associadas à política alimentar e o CEOFANB. Como comentamos anteriormente a GMAS permitiu incluir os comandos das tropas no interior da política alimentar, contudo, as relações entre ambos os sectores não ocorreram exclusivamente nesse período. Inclusive, é possível rastrear diversas trocas entre membros do CEOFANB e cargos dentro das instituições e empresas vinculadas à política alimentar. Estas relações parecem constituir uma estrutura de *revolving door* entre instituições e agentes políticos leais que as ocupam.

Embora o termo *revolving door* acostuma a ser usado nas relações entre estado e empresas privadas, no caso venezuelano podemos observar características semelhantes entre atores de órgãos estatais que deveriam ser independentes do governo mas que antes ou depois assumem cargos de confiança política com o governo.

Essa prática não é nova na coalizão de governo e existem vários casos emblemáticos, por exemplo, o primeiro presidente do CNE, Jorge Rodríguez, designado pela coalizão de Chávez é atualmente o líder do PSUV no parlamento, a segunda presidenta do CNE, Tibusay Lucena, após sair desse cargo foi designada como a Ministra do Poder Popular para a Educação Universitária. A primeira ministra de Defesa de Maduro, a almirante Carmen Melendez, é atualmente a prefeita pelo PSUV do município Libertador, o principal município da capital venezuelana. O general Carlos Mata Figueroa, o ministro de defesa mais longo de Chávez, foi posteriormente governador pelo PSUV desde 2012 até 2017 do estado Nova Esparta. Remigio Ceballos, comandante do CEOFANB durante o período 2017 – 2021 é atualmente o Ministro do Interior e Justiça.

No Quadro 15 (abaixo), vemos as diferentes relações entre o CEOFANB e instituições ligadas à política alimentar.

Quadro 15. Relações entre o CEOFANB e instituições ligadas à política alimentar

Nome	Função na Política Alimentar	Função no CEOFANB
Felix Ramón Osorio Guzmán	Ministro de Alimentação (2013). Presidente “La Casa S.A.”. Presidente “MERCAL”	84 Regimento de Apoio Logístico (2015). Comandante Geral do Exército (2021).
Carlos Alberto Osorio Zambrano	Ministro da Alimentação (2015). Presidente “La Casa S.A.” (2015)	Comandante da Região Estratégica de Defesa Integral (REDI) Central (2016)
Dommyng Hernández Lárez	Presidente VENELCASA	Irmão de Domingo Antonio Hernández Lárez que foi: Comandante Geral do Exército (2020-2021). Comandante da Região Estratégica de Defesa Integral Capital (REDI) Capital - (2019-2020). Comandante da Região Estratégica de Defesa Integral Central (REDI) Central - (2018-2019). Comandante da Zona Operativa de Defesa Integral (ZODI) No 44. Estado Aragua. Comandante da Região Estratégica de Defesa Integral (REDI) Central (2016-2018). Diretor da Academia Militar do Exército Bolivariano (2013-2016)
Johan Alexander Hernández Lárez	Presidente Junta Interventora de CVAL (2016). Presidente Corpo PDV-MERCAL. Presidente VENELCASA. Presidente Red Abastos Bicentenarios (2014). Contraloría e Gestão de Indústrias Diana e Lacteos Los Andes (2013)	
Juan Moises Lares González	Empresa Alba Alimentos de Nicaragua, S.A.	Primo de Domingo Antonio Hernández Lárez. (Ver acima)
Giuseppe Ángelo Yoffreda Yorio	Presidente de la empresa Venezolana de Exportaciones e Importaciones CA (Veximca). (2014) Presidente de Corporação Venezuelana de Comércio Exterior (Corpovex).	Comandante General do Comando Geral da Aviação Militar Bolivariana. (- 2013)
Carlos Augusto Leal Tellería	Ministro de Alimentação (2019)	Comandante Zona Operativa de Defesa Integral (ZODI) do Estado Carabobo (2014- 2016). Comandante Região Estratégica de Defesa Integral (REDI) GUAYANA. (2016 - 2017). Comandante Milícia Bolivariana (2017 – 2019)
José Félix Medina Estrada	Presidente Mercal (2019)	Comandante de Divisão de Meios da Milícia Bolivariana da Zona Operativa de Defesa Integral (ZODI) do Estado Zulia.
Vladimir Padrino López	Coordenador do Programa “Gran Misión Abastecimiento Soberano”. (2017)	Ministro da Defesa (2014 - atual). Comando Estratégico Operacional da Força Armada Nacional Bolivariana (CEOFANB) (2013-2017)
Eliseo Lugo Hernández	Administração de Indústrias Diana e outras empresas estatais.	Segunda Divisão de Infantaria do Exército.
Ángel Belisario Martínez	Ministro de Pesca e Aquicultura. (2015 – Hoje)	Chefe do Estado Maior Conjunto da Região Estratégica de Defesa Integral e Insular (REDIMAIN). (2012 – 2015)
Yván José Bello Rojas	Ministro de Alimentação (2014). Presidente da empresa CVL-Caejerb.	Chefe ZODI Amazonas
Julmer Román Yopez Castro	Presidente de VENALCASA (2015)	Comandante da Zona Operativa de Defesa Integral (ZODI) do Estado Bolívar. (2011)

Fonte: Elaboração própria com dados das *Gacetas Oficiales*.

Como podemos ver no Quadro 16 acima, pelo menos treze militares de alta patente tiveram funções na política alimentar e, antes ou depois, também no CEOFANB. Deve-se considerar que no marco das tensões políticas, ameaças de golpe de estado e externas, manter a lealdade dos comandantes do CEOFANB foi absolutamente chave, dado que eles são os militares que em definitiva tem o controle sobre as tropas, é dizer, são eles os que podem dar ou evitar um golpe de estado no país. Por isso, as decisões sobre esses atores estratégicos devem ser levadas muito a sério. O fato de que vários dos ministros de Alimentação e presidentes das estatais vinculadas à área alimentar, tenham sido também comandantes de tropas é uma mostra da relação de confiança de Maduro, mas também uma forma de premiar a lealdade demonstrada.

4.4. AVALIANDO A EXPLICAÇÃO ALTERNATIVA: A GUERRA ECONÔMICA.

Como parte do rastreamento do processo, o objetivo desta seção é discutir uma explicação alternativa para a militarização da política alimentar no período de Maduro. Até agora, o texto defendeu a hipótese é que a política alimentar venezuelana foi usada para cooptar, ou seja para entregar benefícios em troca de lealdade (Selznick, 1948), aos militares e superar a crise política entre os anos 2013 e 2019. Em outras palavras, a presença de membros das forças armadas como presidentes de empresas estatais e diretores dos programas alimentares proporcionou uma estrutura para beneficiar aos membros das forças armadas venezuelanas e manter sua lealdade. No entanto, cabe a pergunta, existem outras explicações possíveis para o nível de envolvimento dos militares na política alimentar na Venezuela?

A principal hipótese alternativa para explicar o caminho transitado pela política alimentar no período de Maduro é o que o próprio governo chamou de “guerra econômica”. Segundo o discurso oficial, a “guerra econômica” significa que atores internos e externos da Venezuela se conjuraram para gerar o caos na economia do país. Essa situação teria impulsionado o governo a aumentar o papel dos militares para cuidar da distribuição de alimentos no país, assim como fiscalizar e coagir aos atores econômicos. Como o próprio Maduro falou quando criou a Grande Missão Abastecimento Soberano “[a GMAS] é uma estratégia para ganhar a guerra não convencional, é um plano para ganhar a guerra econômica” (BRACCI, 2016). Também, o decreto de criação da GMAS diz:

Considerando que, desde a implementação da Agenda Econômica Bolivariana, que lançou os 15 motores produtivos e ativou o Novo Sistema de Distribuição

Popular de Alimentos por meio dos Comitês Locais de Abastecimento e Produção (CLAP), as organizações de base do poder popular e as diversas organizações do Governo Nacional lutaram contra as diferentes formas de agressão por meio das quais atores econômicos e políticos adversos ao Projeto Bolivariano tentaram impor uma agenda de violência e desestabilização por meio da guerra econômica. (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 2016 p. 2, tradução nossa, grifo nosso).¹⁷⁶

Como aponta a economista Curcio (2017), quem defende a tese da existência da “guerra econômica”:

Desde meados de 2012, a Venezuela tem sido submetida a fortes agressões; seu povo é vítima de uma guerra econômica. É uma guerra não convencional, com armas poderosas e maciças que, embora não sejam armas de fogo, conseguiram distorcer a economia e afetar todas as famílias sem discriminação. (p. 15, tradução nossa).¹⁷⁷

Mas, quais tipos de evidências podem ser trazidas para fortalecer ou enfraquecer essa explicação? Sobre a tese da “guerra econômica” uma evidência decisiva seria a demonstração do conluio entre os atores políticos e econômicos com a intenção de prejudicar a economia. Enquanto mais evidente fosse a conjuração desses agentes, a hipótese seria mais forte. Por exemplo, quando se realizou a greve petroleira de 2002, ela foi convocada pela organização dos empresários FEDECÂMARAS e dos trabalhadores CTV, e seus efeitos sobre a economia foram evidentes. No entanto, entre 2013 e 2019 não aconteceu nada semelhante. No início do mandato de Maduro, FEDECÂMARAS e outros agentes econômicos pleitearam a flexibilização ou extinção de políticas econômicas, especialmente do controle de preços e câmbio, os quais atribuíam à crise econômica. No entanto, não adotaram medidas políticas explícitas para obstruir a economia. Isso é reconhecido por Curcio (2017) que aponta que:

Desde 2006, e com maior intensidade desde meados de 2012, quando Hugo Chávez anunciou sua doença, eles mudaram sua estratégia. Desde 2006, os ataques têm sido secretos, mas não menos prejudiciais por isso. (...) Aqueles que

¹⁷⁶ Considerando que desde la implementación de la Agenda Económica Bolivariana, que puso en marcha los 15 motores Productivos y activó el Nuevo Sistema de Distribución Popular de Alimentos a través de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), las organizaciones de base del poder popular y las distintas del Gobierno Nacional, han combatido las distintas formas de agresión mediante las cuales, los actores económicos y políticos adversos al Proyecto Bolivariano, han pretendido imponer por medio de la guerra económica una agenda de violencia y desestabilización.

¹⁷⁷ “Desde mediados de 2012, Venezuela está siendo sometida a fuertes agresiones; su pueblo está siendo víctima de una guerra económica. Se trata de una guerra no convencional, con armas poderosas y masivas que, aunque no de fuego, han logrado distorsionar la economía y afectar a todos los hogares sin discriminación.”

manipulam essas armas não mostram seus rostos, eles o fazem de forma oculta. (p. 19-20, tradução nossa).¹⁷⁸

Contudo, a falta de evidência direta da conspiração não descarta a plausibilidade da teoria da “guerra econômica”, porque, conforme apontado por Collier (2011), a obtenção desse tipo de prova é atípica nas ciências sociais. Neste contexto, esta pesquisa sugere a consideração de uma abordagem alternativa para avaliar a explicação alternativa. Propõe-se uma análise da eficácia das políticas implementadas para combater a “guerra econômica”, partindo da premissa de que, ao identificar corretamente um problema e implementar políticas para resolvê-lo, o fenômeno (no caso, a “guerra econômica”) deveria, em teoria, tender a uma resolução ou diminuição do seu impacto. Consideramos que este seria o tipo de teste chamado *hoop*. Como comentado na introdução, os testes *hoop* são aqueles que apresentam provas mais precisas de necessidade, embora não exclusivas, assim passar no teste não confirma a hipótese, apenas “a mantém com vida”, no entanto, falhar enfraquece ou elimina a hipótese.

4.4.1. Analisando a eficácia das políticas contra a “guerra econômica”

A hipótese da “guerra econômica” estaria sustentada na ideia de que as distorções na economia venezuelana como a inflação e a escassez de alimentos não aconteceram em decorrência das políticas econômicas equivocadas, mas por um processo artificial criado por empresários e políticos para tomar o poder na Venezuela (CURCIO, 2017).

Partindo dessa ideia, durante o período de Maduro se estabeleceram várias providências para enfrentar a “guerra econômica”. Nos primeiros anos, principalmente entre 2013 e 2016, o governo Maduro implementou uma série de políticas que aumentaram o controle sobre a economia e seu caráter punitivo. Através da Lei Orgânica de Preços Justos (2013), e outras normativas ditadas pelo executivo, se aumentaram as penas pelo delito de acumulação de estoques, se aumentaram as penas pelo delito de contrabando, se aumentaram as fiscalizações e se aumentaram os controles para as vendas de produtos

¹⁷⁸ “A partir de 2006, y con mayor intensidad desde mediados de 2012, momento en el que Hugo Chávez anunció su 20 enfermedad, cambiaron la estrategia. Desde el 2006, los ataques han sido encubiertos, pero no por eso menos dañinos. (...) Quienes manipulan estas armas no muestran sus rostros, lo hacen de manera oculta.”

regulados, incluindo o uso de leitores biométricos para regular as compras realizadas pela população (CNN, 2014). Segundo uma nota publicada por El País (2014):

Como parte dessa ofensiva [do governo frente à “guerra econômica”], a Lei Orgânica de Preços Justos também foi publicada hoje, prevendo penas de prisão de até 10 anos para empresários considerados culpados de acumular produtos para inflacionar seu preço.

A nova lei também estabelece multas de até 5,35 milhões de bolívares (cerca de US\$ 850.000) e prevê a ocupação temporária de lojas por 180 dias se forem detectadas práticas de açambarcamento.

Como Maduro já havia anunciado, as disposições da lei incluem uma margem de lucro máxima de 30% para as lojas e afirma que, para ter acesso à moeda estrangeira, os comerciantes devem provar às autoridades que atendem aos critérios de “preços justos”. (EL PAÍS, online, tradução nossa).

Além disso, as empresas e comerciantes tinham que solicitar uma permissão especial para mobilizar seus produtos pelo território nacional, chamado de guias de mobilização (*guías de movilización*). Nessas guias, os empresários e comerciantes devem registrar os produtos, as quantidades e o destino das mercadorias. Esse dispositivo existia desde 2008, quando foi criado por uma portaria dos ministérios de Agricultura e Terra, Alimentação e de Defesa do governo Chávez, para evitar o contrabando de produtos para a Colômbia (MINISTERIO DE DEFENSA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y TIERRAS, MINISTERIO DE ALIMENTACIÓN, 2008). Como apontou Rodríguez:

Desde a transferência da matéria-prima para a fábrica agroindustrial para o seu processamento até a colocação do alimento acabado no supermercado, cada etapa é autorizada pela Superintendência Nacional de Gestão Agroalimentar por meio da emissão de uma guia do Sistema Integral de Controle Agroalimentar. (2015, online, tradução nossa).¹⁷⁹

No governo Maduro novos produtos foram incluídos nesse dispositivo de controle (YAPUR, 2015). Adicionalmente, conforme observado anteriormente, ocorreu um aumento da participação dos militares na distribuição de alimentos entre 2016 e 2019 devido à implementação da GMAS e do programa CLAP. Torna-se desafiador conceber como, com esses controles consolidados ao longo de tantos anos e a participação ativa dos militares, o governo não teria identificado os agentes conspiradores contra a economia.

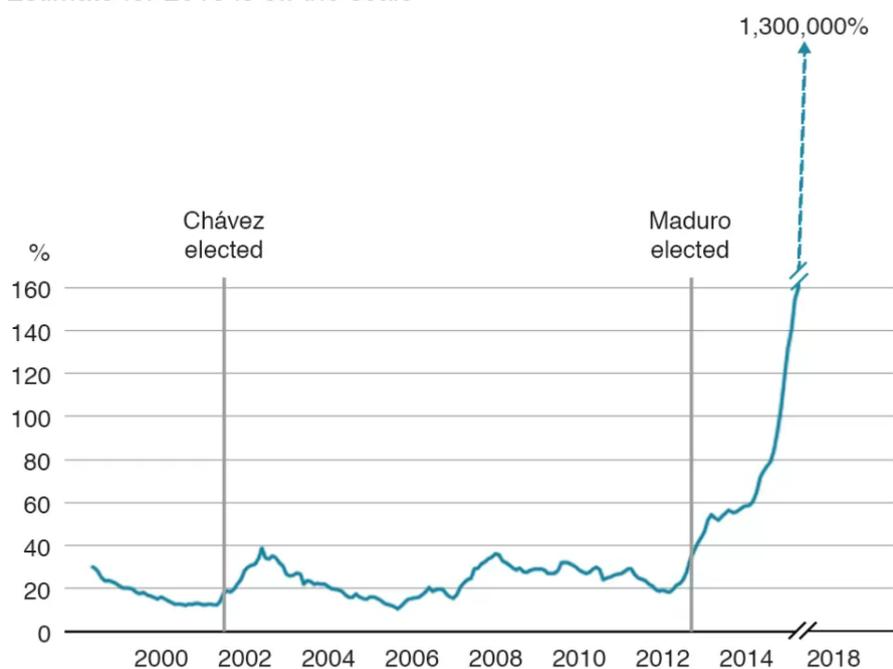
¹⁷⁹ “Desde el traslado de la materia prima a la fábrica agroindustrial para ser procesada, hasta la colocación del alimento terminado en el supermercado, cada paso, es autorizado por la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria a través de la emisión de una guía del Sistema Integral de Control Agroalimentario.”

Seria esperável que assim como aconteceu em 2002, uma vez que os militares obrigaram os empresários e a PDVSA a funcionar de forma regular, a situação econômica melhorasse, porém, durante o período de Maduro a economia continuou piorando nos anos sucessivos. Todos os efeitos econômicos sobre o país como a inflação e a escassez de produtos continuaram se apresentando durante seu governo. A Figura 19, abaixo, produzida pela BBC News (2019) mostra o crescimento da inflação durante o governo Maduro.

Figura 20. Crescimento da inflação durante o governo Maduro

Venezuela's inflation spiked after Maduro's election

Estimate for 2018 is off the scale



Source: Bloomberg/Reuters estimate for 2018

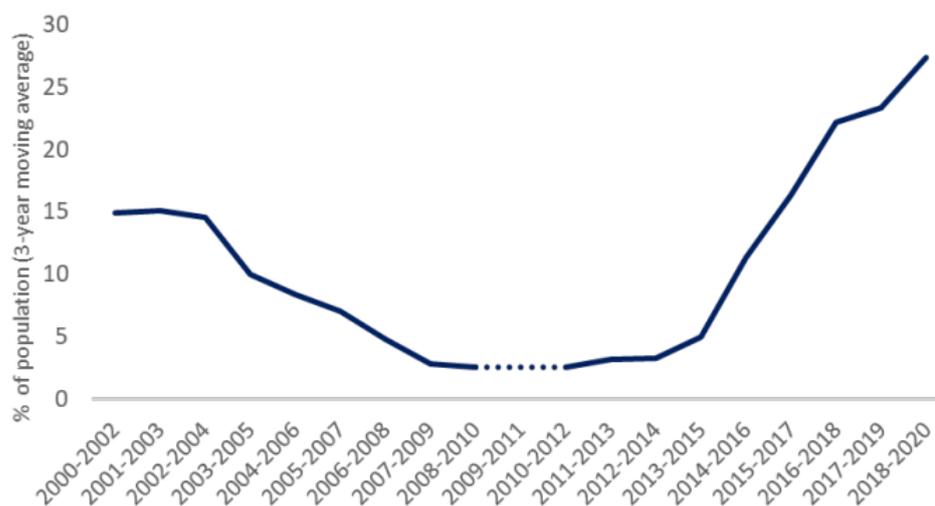
BBC

Fonte: BBC News (2019).

Além disso, o problema da escassez continuou se agravando na Venezuela. Embora o governo venezuelano deixou de publicar as cifras oficiais a partir de 2014, segundo a ONG Human Right Watch, uma rede de médicos venezuelanos denunciou 76% escassez de medicamentos básicos em hospitais (HRW, 2017) e a empresa de pesquisa venezuelana Datanalisis, informou de momentos em que o desabastecimento atingiu 80% de produtos (AFP, 2017). A situação da segurança alimentar dos venezuelanos também se viu afetada e foi piorando anualmente (RODRÍGUEZ, 2022). A figura 20 apresenta evolução da prevalência de subnutrição na Venezuela.

Figura 21. Prevalência de subnutrição, 2000 - 2020

Figure 1: Prevalence of Undernourishment, 2000-2020



Sources: FAO

Fonte: Rodríguez (2022)

Não apenas isso. Segundo uma reportagem publicada em The Associated Press em 2016 (DREIER; GOODMAN, 2016), descreve que militares aproveitaram o controle que tinham sobre a distribuição alimentar para se envolver em atos de corrupção. O general retirado Cliver Alcalá (próximo a Chávez, mas crítico de Maduro) disse:

Ultimamente, os alimentos são um negócio melhor do que as drogas. Os militares estão agora encarregados do gerenciamento de alimentos e não vão simplesmente assumi-lo sem receber sua parte. (DREIER, GOODMAN, online, 2016, tradução nossa)¹⁸⁰

Outro general reformado, Antonio Rivero, comentou para a reportagem:

Ao colocar os militares no comando da alimentação, Maduro está tentando evitar que os soldados passem fome e se sintam tentados a participar de uma revolta contra um governo cada vez mais impopular. Os militares venezuelanos têm um longo histórico de golpes contra os governos, e Maduro prendeu vários oficiais por supostamente conspirarem contra ele internamente. (DREIER, GOODMAN, online, 2016, tradução nossa)¹⁸¹

¹⁸⁰ "Lately, food is a better business than drugs," said retired Gen. Cliver Alcala, who helped oversee Venezuela's border security. "The military is in charge of food management now, and they're not going to just take that on without getting their cut."

¹⁸¹ By putting the military in charge of food, Maduro is trying to prevent soldiers from going hungry and being tempted to participate in an uprising against an increasingly unpopular government, said retired Gen.

Apenas foi a partir 2019, quando o colapso do sistema de energia na Venezuela impediu manter os controles sobre a economia e obrigou ao governo a aceitar a dolarização e a suspender os controles de preço e cambial, que a situação econômica do país começou a se estabilizar¹⁸² (HERNÁNDEZ, 2021). Nenhum dos controles sobre os agentes econômicos teve impacto positivo. Esse resultado, enfraquece ainda mais a tese da existência de uma guerra econômica, visto que foram as soluções na área econômica as que trouxeram estabilidade.

Em termos comparativos, o quadro 16 apresenta um resumo da nossa hipótese e a explicação alternativa testadas.

Quadro 16. Comparação entre a hipótese de pesquisa e a explicação alternativa.

Hipótese de Pesquisa Explicação alternativa	Straw in the wind	Hoop	Smoking Gun	Double decisive
Cooptação dos militares	Evidência: Ameaças que incentivam a cooptação dos militares. Teste: Aprovado.	Evidência: Aumento da participação dos militares no Estado. Resultado do teste: Aprovado	Evidência: Benefícios pessoais recebidos pelos militares. Resultado do teste: Aprovado.	Possível evidência: Existência de documento que prove as relações entre militares e o governo em relação as políticas alimentares. Resultado do teste: Reprovado.
Guerra Econômica	Evidência: Fortes distorções na economia e tentativa da oposição de tomar o poder. Teste: Aprovado	Evidência: Eficácia das políticas de coerção e controle sobre atores para reduzir os efeitos da guerra econômica. Resultado do teste: Reprovado	-	Possível evidência: Atores fazem evidente a conjura para destruir a economia venezuelana. Resultado do teste: Reprovado.

Antonio Rivero. *Venezuela's military has a long history of coups against governments, and Maduro has arrested several officials for allegedly conspiring against him from within.*

¹⁸² Maduro reconheceu o papel positivo da dolarização *de facto* no país em uma entrevista (OLMO, 2019) comentando que: “Não vejo isso como uma coisa ruim (...) esse processo que eles chamam de dolarização pode ser útil para a recuperação e o uso das forças produtivas do país e para o funcionamento da economia (...) graças a Deus ele existe.” (*No lo veo mal (...) ese proceso que llaman de dolarización; puede servir para la recuperación y despliegue de las fuerzas productivas del país y el funcionamiento de la economía (...) gracias a Dios existe*)

Fonte: Elaboração própria

Ambas as duas hipóteses apresentam provas que lhes permitiram passar o teste mais simples chamado *Straw in the Wind*, que considera informação circunstancial. Avaliando a hipótese de pesquisa podemos dizer que segundo a literatura revisada, a presença de ameaças explica a motivação por trás da cooptação. Isso não necessariamente explica a militarização da política alimentar, mas é uma informação circunstancial que corresponde com o esperado conforme à teoria. A hipótese de pesquisa também passa um teste *hoop*, porque o aumento da presença de militares no estado fornece uma prova mais precisa sobre o processo de cooptação. Já a recepção de benefícios pessoais por parte dos militares consideramos que é uma prova que passa o teste *Smokin Gun*, porque sem esses benefícios não faria sentido para os militares defender o regime sem ganhar nada em troca.

A explicação alternativa também consegue prover informação circunstancial que passa um teste *Straw in the Wind*, as distorções econômicas e o fato de que a oposição almejava deslocar a Maduro são evidências circunstâncias de uma possível “guerra econômica”. Mas se a explicação alternativa fosse verdadeira, o maior controle exercido sobre os atores econômicos deveria ter impactado positivamente na redução da “guerra econômica” o que, como vimos, não aconteceu.

Em resumo, embora não seja possível rejeitar por completo a explicação alternativa, as evidências disponíveis sobre e a falta de eficácia nas políticas implementadas enfraquecem a tese da “guerra econômica”.

4.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo analisou como a política alimentar foi usada por Maduro para incentivar a lealdade dos militares na Venezuela. Partindo da teoria de Almond, Flanagan e Mundt (1973), o capítulo descreve como a coalizão do governo perdeu recursos políticos importantes que garantiam sua estabilidade. A morte de Chávez e a queda dos preços do petróleo, lhes fizeram perder importantes recursos de influência na sociedade e no interior da coalizão política, e foram aceleradores que se adicionaram ao mau desempenho das políticas econômicas e alimentares. Posteriormente a perda de recursos de incumbência quando a oposição conquistou o parlamento do país e a Fiscal venezuelana se afastou do governo Maduro, incentivou o deslocamento de interesse dos recursos de incumbência para os recursos de coerção onde os militares são chave.

A análise histórica apresentada no capítulo revela como a crise política do país gerou ameaças que tiveram que ser contidas através de diversas estratégias pela coalizão governante. Nesse cenário, a política alimentar ajudou a distribuir benefícios entre o setor militar no contexto de um aumento dessas ameaças, principalmente daquelas extras institucionais. A política alimentar adquire a partir desse momento uma dimensão de variável independente porque se converte em uma estrutura que assigna benefícios para aqueles militares que se mantenham leais à coalizão. Esses benefícios se distribuem através de três mecanismos, o uso da patronagem nas nomeações, principalmente nas empresas estatais, o aumento do poder do Ministro de Defesa e a *revolving door* entre os entes da política alimentar e o comando da ativa, o CEOFANB. Cada um desses mecanismos possibilitou a distribuição de benefícios privados, como acesso a dólares por meio de corrupção, vinculação de negócios privados aos recursos públicos e controle de tropas, tudo disfarçado sob a fachada de uma política social destinadas a auxiliar a população.

Por último, este capítulo revisou uma explicação alternativa para a militarização da política alimentar, conhecida como “guerra econômica”. Segundo a análise feita no capítulo, essa tese desenvolvida pelo governo venezuelano é fraca. Como vimos, no que diz respeito à “guerra econômica”, os problemas econômicos e de acesso aos alimentos são anteriores à posse de Maduro, não existem evidências explícitas da conspiração e as políticas criadas para coagir os agentes econômicos e políticos envolvidos na “guerra econômica” se mostraram ineficazes.

5. CONCLUSÃO.

Segundo Downs “Os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas” (1999, p. 50). Poderíamos parafrasear o ditado dizendo que os incumbentes formulam políticas a fim de ganhar poder, e não ganham poder a fim de formular políticas. É claro que toda política pública tem várias dimensões, mas o rol que a política pública tem na sociedade está ligada com à dimensão que recebe prioridade. No caso venezuelano, a presente pesquisa considera que a dimensão mais importante na política alimentar foi aquela que gerava benefícios privados para os militares com o intuito de contribuir à sobrevivência política de Maduro em um contexto de crise. Estas conclusões apresentam um resumo das diversas contribuições que esta pesquisa trouxe para o nosso entendimento do uso das políticas públicas como ferramenta política no caso venezuelano e apresenta as conclusões gerais da pesquisa.

Durante o primeiro governo Maduro, a Venezuela passou por um colapso econômico com fortes efeitos sociais. O país entrou em hiperinflação, o PIB caiu, a escassez de alimentos aumentou, a desnutrição cresceu e se produz uma enorme migração de venezuelanos. A resposta para à emergência econômica e social no país foi a militarização da política pública, aumentando as indicações de membros das forças armadas em todo o estado e especialmente na política alimentar, onde militares ingressaram massivamente para fiscalizar, produzir e distribuir alimentos. Para analisar esse fenômeno, a presente pesquisa elaborou a hipótese de que a motivação por trás dessa decisão política foi uma tentativa de cooptar aos militares, ou seja, entregar benefícios para garantir sua lealdade no contexto da crise política gerada pelo desastroso estado da economia. Com o intuito de testar essa hipótese, escolhemos realizar um estudo de caso através do *process tracing* e com base no modelo de Almond, Flanagan e Mundt (1973), analisamos de forma detalhado a trajetória que explica a militarização da política alimentar venezuelana. Essa análise nos permitiu chegar a algumas conclusões.

Primeiro, o uso da política pública e das estruturas estatais forma parte de uma tradição da política venezuelana. Herdada do processo de transição democrática e baseada nos recursos petrolíferos, as elites venezuelanas mantiveram a estabilidade no país através de uma estratégia de distribuição de renda e permitindo acesso ao processo de formulação das políticas públicas aos grupos de interesse mais relevantes do país (partidos políticos, empresários e sindicatos).

Segundo, o governo Chávez manteve essa tradição, mas mudou os grupos beneficiados por essa estratégia, entre eles, os militares adquiriram maior importância. Essas mudanças somadas à tentativa de criar políticas de caráter redistributiva (LOWI, 1964) polarizaram a sociedade e levaram a conflitos entre os grupos com poder de veto do anterior regime e a nova coalizão governante. Esse contexto foi o início da política alimentar que tinha um caráter duplo, visava resolver um problema social, mas também aumentou a capacidade do estado de controlar a economia e reforçou a posição dos militares dentro do estado.

No texto, mostramos como entre 2003 e 2004, quando o Controle de Preços, o Controle Cambial, a Missão MERCAL e o ministério de Alimentação foram criados, a Venezuela estava saindo de um contexto de intensa polarização política que resultou na paralisação econômica, impulsionada pelos atores com poder de veto fundamentais do país, como a indústria petrolífera, os sindicatos e a organização de empresários FEDECÂMARAS.

A política alimentar desempenhou um papel crucial nessa batalha política, permitindo ao Estado venezuelano alcançar dois objetivos essenciais. Em primeiro lugar, aumentou seu controle sobre a economia por meio da implementação das leis como o Controle de preços, o Controle cambial e a Lei de Terras. Em segundo lugar, permitiu a criação de uma grande burocracia, formadas por um ministério e várias empresas estatais, entregues aos militares. No entanto, eram políticas insustentáveis, que tiveram um impacto negativo na economia, mas, possibilitadas pela abundância de recursos petrolíferos.

Terceiro, dois eventos aconteceram quase simultaneamente que levaram a uma crise política, a morte de Chávez e a queda dos preços internacionais do petróleo. Esse foi a origem das ameaças políticas que motivaram ao governo Maduro a estabelecer mecanismos de cooptação. Fazendo uso da classificação elaborada por Schedler (2016) demonstramos a existência de ameaças horizontais, verticais e externas que colocaram em perigo a sobrevivência de Maduro na presidência.

Quarto, o foco desses mecanismos necessariamente foram as forças armadas venezuelanas, porque a perda de popularidade e recursos financeiros reduziram o poder de influência e institucional da coalizão, portanto, dependiam dos recursos de coerção para se manter no poder. A pesquisa identificou três maneiras ou mecanismos pelos quais os

militares foram beneficiados através da política alimentar. Esses incluem a patronagem por meio das empresas estatais do Ministério da Alimentação, o aumento do poder e influência do Ministério da Defesa, e, por fim, a *revolving door* entre o Comando das Forças Armadas da Venezuela e a burocracia vinculada à política pública de alimentos.

A pesquisa evidenciou como a patronagem possibilitou que oficiais militares da ativa assumissem o controle de empresas estatais com orçamentos significativos, desempenhando um papel crucial na importação de alimentos. Esses oficiais agiam com ampla discricionariedade, aproveitando-se das importações para obter vantagens por meio de superfaturamentos e se envolvendo com práticas corruptas. Casos notáveis, como o do México, documentam vendas superfaturadas avaliadas em 150 milhões de dólares, conforme determinado pela própria controladoria mexicana. Além disso, os militares também favoreciam colegas conhecidos, concedendo-lhes posições em empresas sob seu comando.

A pesquisa destacou ainda como a política alimentar, através da GMAS, fortaleceu o poder do Ministro da Defesa, Vladimir Padrino. Essa estratégia permitiu que ele supervisionasse integralmente a distribuição de alimentos em todo o país, conferindo-lhe um status de superministro ao qual os demais ministérios estavam subordinados.

Por fim, a última estratégia que descrita foi chamada de "porta giratória" e consistiu em vincular o comando das tropas em serviço, conhecido como Comando Estratégico Operacional da Força Armada Nacional Bolivariana (CEOFANB), à burocracia da política alimentar. Isso basicamente significava que as mesmas pessoas designadas para cargos políticos em empresas e ministérios também recebiam nomeações como comandantes do Exército ou chefes das zonas de segurança do país. Essa prática visava garantir a lealdade de figuras-chave que exercem influência direta sobre as tropas em serviço das forças militares. Essas figuras, em última análise, são as que detêm o poder efetivo de coordenar um golpe de Estado no país.

A análise do desenvolvimento histórico da política alimentar e sua militarização na Venezuela, seguindo as etapas históricas propostas por Almond, Flanagan e Mundt (1973), permite-nos afirmar que nossa hipótese, indicando que a militarização da política alimentar foi uma estratégia para cooptar os militares venezuelanos, é corroborada. Além das evidências contextuais, a concordância teórica e da descrição dos mecanismos de

cooptação envolvidos nessa estratégia, este estudo também examinou a explicação alternativa mais relevante fornecida pelo governo para a militarização, a tese da "guerra econômica", demonstrando sua fragilidade e fortalecendo assim nossa hipótese central.

Embora não seja o foco desta pesquisa, algumas palavras sobre o que Almond, Flanagan e Mundt (1973) chamam de Sistema Resultante em seu modelo podem ser de interesse. De acordo com os autores, o processo histórico culmina em um novo equilíbrio em que as coalizões e as políticas públicas dão origem a um novo sistema político. Acreditamos que isso é observável na realidade venezuelana. Essa dinâmica é observável na realidade venezuelana, onde a coalizão passou por transformações notáveis. Um segmento significativo da esquerda moderada, que anteriormente fazia parte do governo Chávez, e outros atores essenciais desse período, encontram-se agora excluídos da arena política.

O incremento na militarização dos ministérios evidencia a consolidação do papel dos militares, notadamente o do General Vladimir Padrino, que desempenha a função de Ministro da Defesa do país há nove anos. Esse período representa o mais longo na história recente da Venezuela. Embora, pelos anos de serviço, Padrino estivesse destinado à reserva, Maduro prorroga sua permanência na ativa anualmente. Adicionalmente, nos últimos anos, surgiram sinais de uma possível aproximação entre o governo e antigos atores relevantes do país, especialmente com a FEDECAMARAS. Esses indícios sugerem que alguns empresários estão sendo recebidos pela coalizão governista.

Em relação às mudanças no sistema político, observa-se uma transição significativa. Enquanto o governo Chávez era considerado uma democracia com falhas por uma perspectiva democrática liberal, o regime de Maduro é agora categorizado como uma autocracia por importantes indicadores internacionais, como o V-DEM. Neste contexto, o poder dos atores desempenha um papel mais proeminente do que as eleições na determinação do governo.

É crucial ressaltar que isso não implica que a política alimentar tenha influenciado todas essas transformações no sistema. O propósito desta pesquisa era, de maneira mais modesta, examinar exclusivamente o papel desempenhado pela política alimentar na cooptação dos militares, como explicação para a militarização da política pública. No

entanto, pode-se argumentar que a política pública em sua totalidade contribuiu para esse desfecho.

Finalmente, a presente pesquisa busca proporcionar uma compreensão mais aprofundada de um período complexo das relações políticas na Venezuela, que teve e continua a ter repercussões na política latino-americana, incluindo o Brasil. Uma das contribuições mais significativas que este trabalho almeja oferecer é questionar a abordagem convencional das políticas públicas, introduzindo uma visão mais complexa de seu impacto na esfera política. As políticas públicas desempenham um papel mais ativo do que por vezes é atribuído pela ciência política. O fato de serem geralmente vistas como menos permanentes do que outras instituições, não altera que elas estabelecem incentivos que moldam o comportamento dos atores políticos e sociais.

Talvez uma das contribuições principais desta pesquisa tem sido validar a frase de Bueno de Mesquita (2012, p. 9), que sugere que, infelizmente, “na realidade, comportamentos inadequados frequentemente são boas estratégias políticas”¹⁸³

¹⁸³ *In fact, bad behavior is more often than not good politics*

REFERÊNCIAS

ABADI, Anabella; GARCÍA SOTO, Carlos. La Asamblea Nacional, la economía y la “emergencia económica” en 2016. **Revista Electrónica de Investigación y Asesoría Jurídica**, Caracas, p. 5-11, 2017. Disponível em: <https://issuu.com/rediaj/docs/rediaj-7> Acesso em: 10 outubro 2022.

ACCIÓN DEMOCRÁTICA; PARTIDO SOCIAL CRISTIANO COPEI, UNIÓN REPUBLICANA DEMOCRÁTICA. Pacto de “Punto Fijo”. **Revista de Artes y Humanidades UNICA**. v. 6, t. 13, 2005. p. 237-246. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1701/170121652013.pdf>. Acesso em: 28 outubro 2022

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Economic Origins Of Dictatorship And Democracy**. Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

AFP. Fedecámaras augura mal inicio de año para Venezuela. **Portafolio**. Bogotá, 2013. Disponível em: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/fedecamaras-augura-mal-inicio-ano-venezuela-89446>. Acesso em: 10 outubro 2022.

AFP. La escasez de comida en Venezuela empeorará en 2018, según agricultores. **France 24**. (2017). Disponível em: <https://www.france24.com/es/20171128-la-escasez-de-comida-en-venezuela-empeorara-en-2018-segun-agricultores>. Acesso em: 10 nov. 2023

AGUDO, R.; BRICEÑO, G. (2018). **Estudio empresas propiedad del Estado en Venezuela. Un modelo de control del Estado**. Caracas: Transparencia Venezuela.

ALBARELLO WEBER, Leonardo. De Chávez a Maduro: as relações da Venezuela com os Estados Unidos (1999- 2018), **Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.btd.uerj.br/handle/1/17300>. Acesso em: 02 Agosto 2023

ALMOND, Gabriel; FLANAGAN, Scott; MUNDT, Robert. **Crisis, Choice, and Change. Historical Studies of Political Development**. Little, Brown and Company, Boston, 1973

ALMOND, Gabriel. Approaches to Developmental Causation. Em: ALMOND, Gabriel; FLANAGAN, Scott; MUNDT, Robert. **Crisis, Choice, and Change. Historical Studies of Political Development**. Little, Brown and Company, Boston, 1973

ÁMBITO. Chávez cambió nombre de las FF.AA. e incorpora a milicias. **Ámbito**. Caracas, 2008. Disponível em: <https://www.ambito.com/mundo/chavez-cambio-nombre-las-ffaa-e-incorpora-milicias-n3510813>. Acesso em: 10 janeiro 2022.

ARAUJO, Ari Francisco; SILVA, Tiago. A vantagem do incumbente nas eleições

municipais e estaduais brasileiras: um estudo de 2000 a 2018, **Revista de Serviço Público**, Brasília, v. 71, n. 1, p. 69-91, 2020. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3992/2618>. Acesso em: 10 janeiro 2022

ARISMENDI, Arysbell. (2016). El ministerio de alimentación es un cuartel de amigos. **Armando.Info**. Disponível em: <https://armando.info/el-ministerio-de-alimentacion-es-un-cuartel-de-amigos/>. Acesso: 10 Agosto 2022.

ARRIOLA, Leonardo. Patronage and Political Stability in Africa. **Comparative Political Studies**, v. 42, t. 10, p. 1339-1362, 2009. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414009332126>. Acesso em: 10 outubro 2021

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE VENEZUELA. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. **Asamblea Nacional Constituyente**, Caracas, 1999. Disponível em: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>. Acesso: 22 outubro 2022.

ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA. Ley Orgánica de Reforma del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas, 2021. Disponível em: <https://www.asambleanacional.gob.ve/storage/documentos/leyes/ley-organi-20220115191058.pdf>. Acesso: 22 outubro 2022.

ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA. Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas, 2013. Disponível em: http://www.misionsucre.gov.ve/web/files/enlaces/documentos/plan_patria.pdf. Acesso: 22 outubro 2022.

ÅSEDOTTER STRØNEN, Iselin. “A Civil-Military Alliance”: The Venezuelan Armed Forces before and during the Chávez era. **Chr. Michelsen Institute/University of Bergen**, Bergen, 2013. Disponível em: <https://www.cmi.no/publications/file/5808-a-civil-military-alliance.pdf>. Acesso em: 13 outubro 2021.

AZZELLINI, Dario; WILPERT, Gregory. Venezuela, MBR-200 and the Military Uprisings of 1992, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/338701338_Venezuela_MBR-200_and_the_Military_Uprisings_of_1992. Acesso em: 20 outubro 2021.

AZNÁREZ, Juan Jesús. Los empresarios de Venezuela paralizan el país en la huelga contra las leyes de Chávez. **El País**, Madrid, 2001. Disponível em: https://elpais.com/diario/2001/12/11/internacional/1008025213_850215.html?event_log=oklogin. Acesso em: 13 outubro 2021

BARRÁEZ, Sebastiana. Las 20 conspiraciones contra Nicolás Maduro que tienen a casi

200 militares detenidos. **Infobae**, Venezuela, 2020. Disponível em: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2020/09/01/las-20-conspiraciones-contranicolasmaduro-que-tienen-a-casi-200-militares-detenido/>. Acesso em: 03 maio 2022.

BARRÁEZ, Sebastiana. Una rebelión encabezada por capitanes de la Guardia Nacional intentó un levantamiento militar contra Nicolás Maduro. **Infobae**, Venezuela, 2020. Disponível em: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2020/04/21/una-rebelion-encabezada-por-capitanes-de-la-guardia-nacional-intento-un-levantamiento-militar-contranicolasmaduro/>. Acesso em: 03 maio 2022.

BARRÁEZ, Sebastiana. “No los olvidamos”: un general recordó que 105 militares presos políticos pasarán la Navidad en las cárceles de Venezuela. **Infobae**, Venezuela, 2022. Disponível em: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2022/12/23/no-los-olvidamos-un-general-recuerdo-que-105-militares-presos-politicos-pasaran-la-navidad-en-las-carceles-de-venezuela/>. Acesso em: 10 de agosto 2023

BARRÁEZ, Sebastiana. Nicolás Maduro pasa a retiro a casi todo el Alto Mando Militar. **Infobae**, Venezuela, 2023. Disponível em: <https://www.infobae.com/venezuela/2023/07/07/nicolas-maduro-pasa-a-retiro-a-casi-todo-el-alto-mando-militar/>. Acesso em: 01 novembro 2023

BASKIN, Roberto. MERCAL: Vida, pasión y muerte del canal gubernamental de distribución más grande de la historia de América Latina. **Actualidad Contable Faces**, v. 24, t. 43, p. 19-55, 2021. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/257/25769354002/html/>. Acesso em: 19 outubro 2022.

BERMÚDEZ, Ángel. Crisis en Venezuela: cómo Nicolás Maduro ha conseguido mantener el apoyo de los militares. **BBC**, Venezuela, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47066674>. Acesso em: 13 outubro 2021

BERTOCCHI, Graziella; SPAGAT, Michael. The Politics of Co-optation. **Journal of Comparative Economics**, v.29, t. 4, p. 591 – 607, 2001. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0147596701917342>. Acesso em: 13 outubro 2021

BETANCOURT, Romulo. **Selección de escritos políticos (1929-1981)**. Fundación Rómulo Betancour, Caracas, 2006.

BÍLEK, Jaroslav; VALISKOVA, Barbora. Venezuela under Maduro: A Different Kind of Hybrid Regime. **Czech Journal of Political Science**, v. 7, t. 1, p. 3- 20, 2020. Disponível em: <https://czechpolsci.eu/article/view/34067>. Acesso em: 10 julho 2021.

BBC MUNDO. Los escenarios posibles tras la operación de Chávez. **BBC**, Venezuela, 2012. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/12/121211_venezuela_chavez_escenarios_az. Acesso em: 13 outubro 2021

BBC MUNDO. Venezuela: aprueban poderes especiales para Nicolás Maduro. **BBC**, Venezuela, 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/11/131119_ultnot_venezuela_poderes_especiales_ley_habilitante_dp. Acesso em: 13 outubro 2021

BBC MUNDO. Nicolás Maduro extenderá el control estatal de precios. **BBC**, Venezuela, 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/11/131110_ultnot_economia_venezuela_inflacion_precios_fiscalizacion_az. Acesso em: 13 outubro 2021.

BBC MUNDO. Venezuela: detención y cárcel para dos alcaldes opositores. **BBC**, Venezuela, 2014. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/03/140319_ultnot_venezuela_tachira_almcalde_dp_ok. Acesso em: 13 outubro 2021.

BBC MUNDO. Cómo el Tribunal Supremo de Venezuela le quita poder a la Asamblea Nacional controlada por la oposición. **BBC**, Venezuela, 2016 Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160303_venezuela_tsj_asamblea_nacional_poderes_ab. Acesso em: 13 outubro 2021

BBC MUNDO. El CNE aplaza por seis meses las elecciones regionales en Venezuela. **BBC**, Venezuela, 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37699764>. Acesso em: 14 outubro 2021.

BBC MUNDO. Fiscal general de Venezuela, Luisa Ortega Díaz, dice que sentencias del Tribunal Supremo de Justicia sobre la Asamblea Nacional violan el orden constitucional. **BBC**, Venezuela, 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39459905> . Acesso em: 14 outubro 2021.

BBC MUNDO. Detienen a un grupo de militares de Venezuela que supuestamente intentó rebelarse. **BBC**, Venezuela, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46947067>. Acesso em: 13 out. 2021

BBC MUNDO. Venezuela: el liberado Leopoldo López y Juan Guaidó llaman a la “fase final” contra el gobierno de Nicolás Maduro. **BBC**, Venezuela, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48106547>. Acesso em: 14 outubro 2021

BBC. (2019). Venezuela: All you need to know about the crisis in nine charts. **BBC**, Venezuela, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-46999668>. Acesso: 01 novembro 2023

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey. **Process tracing. From Metaphor to Analytic Tool**, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 1998.

BRACCI, Luigino. Presidente Maduro, cadena completa sobre Kimberly Clark, Gran Misión Abastecimiento Soberano. **Luigino Bracci Roa [Canal de Youtube]**, Caracas, 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=y-1oWMITeNE&t=4756s>. Acesso em: 05 julho 2023.

BREWER CARÍAS, Allan. Historia constitucional de Venezuela. Colección. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo I. **Fundación de Derecho Público Editorial Jurídica Venezolana**, Caracas, 2013. Disponível em: <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2014/03/BREWER-TRATADO-DE-DC-TOMO-I-9789803652296-txt.pdf>. Acesso em: 02 Agosto 2021.

BREZIS, Elise; CARIOLLE, Joël. The revolving door, state connections, and inequality of influence in the financial sector. **Journal of Institutional Economics**, v. 15, t. 4, p. 595 – 614, 2019. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-institutional-economics/article/abs/revolving-door-state-connections-and-inequality-of-influence-in-the-financial-sector/94F94BE06CEF956DE4BB3803996C2A0E>. Acesso em: 20 agosto 2023.

BRICEÑO-LEÓN, Roberto. La gobernanza de los ‘Colectivos’ de Caracas y el Estado en Venezuela. **Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología**. v. 32, t.2, p. 122-133, 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/372159044_La_gobernanza_de_los_'Colectivo_s'_de_Caracas_y_el_Estado_en_Venezuela_1. Acesso em: 20 Agosto 2023.

BUENO DE MESQUITA, Bruce; SMITH, Alastair; RANDOLPH, Siverson; MORROW, James. **The Logic of Political Survival**, The MIT Press, Cambridge, 2003.

BUENO DE MESQUITA, Bruce; SMITH, Alastair. **The Dictator’s Handbook. Why bad behavior is almost always good politics**, NY Public Affairs, New York, 2012.

BUENO DE MESQUITA, Bruce; SMITH, Alastair. Leader survival, revolutions and the nature of government finances. **American Journal of Political Science**, Indiana, v. 54, t. 4, p. 936-950, 2010. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20788779>. Acesso em: 02 ago. 2021

CARRERA, Damas. **El culto a Bolívar: esbozo para un estudio de la historia de las ideas en Venezuela**. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1969.

CAROSIO, Alba. Política social en Venezuela. Las Misiones Sociales. **Revista Entornos**. v. 29, t. 2, p. 61-73, 1998. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6937110> Acesso em: 02 agosto 2021

CALCAÑO, Luis. (1995). Crisis de legitimidad e inestabilidad política en Venezuela. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v. 2-3, p. 103-164, 1995

CALISE, Mauro; LOWI, Theodore. **Hyperpolitics. An interactive dictionary of political science**. The University of Chicago Press, Chicago, 2010.

CAÑETE, Rosa. Captured democracy: Government for the few. How elites capture

fiscal policy, and its impacts on inequality in Latin America and the Caribbean (1990-2017). **Oxfam – CLACSO**, 2018. Disponível em: https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/captured_democracy_executive_summary.pdf. Acesso em: 20 agosto 2022.

CASTRO ANIYAR, Daniel. (2013). **Hecho en Socialismo: El sistema socialista de soberanía alimentaria en Venezuela como ejemplo de nuevos tipos de políticas públicas participativas (1999 – 2012)**. 2013. Tese. (Doctorado en Ciencia Política y Administración) - Universidad Complutense de Madrid, Madrid. 2013. Disponível em: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/17804/>. Acesso em: 10 dezembro 2021

CASTRO, Maolis. El Supremo venezolano deja sin competencias a la Asamblea Nacional, en manos de la oposición. **El País**, Caracas, 2017. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2017/03/30/america/1490848414_081004.html. Acesso em: 12 julho 2022

CEPAL. Informe Macroeconómico: República Bolivariana de Venezuela. **CEPAL**, 2014. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36970/4/Venezuela_es.pdf. Acesso em: 13 outubro 2021.

CHÁVEZ, Hugo. Discurso sobre a Ley de Tierras. **Todo Chávez en la Web**, Venezuela, 2000. Disponível em: <http://www.todochavezlaweb.gob.ve/todochavez/3009-discurso-del-comandante-presidente-hugo-chavez-frias-durante-acto-con-el-pueblo-de-caracas>. Acesso em: 13 outubro 2021.

CHÁVEZ, Hugo. **Selección De Discursos Del Presidente De La República Bolivariana De Venezuela, Hugo Chávez Frías**. Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 2005.

CNN EN ESPAÑOL. Venezuela inicia auditoria de votos, pero no en los términos que pidió Capriles. **CNN**, México, 2013. Disponível em: <https://cnnespanol.cnn.com/2013/04/29/venezuela-inicia-auditoria-de-votos-pero-no-en-los-terminos-que-pidio-capriles/>. Acesso em: 01 novembro 2023.

CNN EN ESPAÑOL. Venezuela implementará sistema biométrico para el control de venta de alimentos. **CNN**, Venezuela, 2014. Disponível em: <https://cnnespanol.cnn.com/2014/08/21/venezuela-implementara-sistema-biometrico-para-el-control-de-venta-de-alimentos/>. Acesso em: 01 novembro 2023.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **Political Science and politics**, Berkeley, v. 44, t. 4, p. 823-830, 2011. Disponível em: <https://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/Understanding%20Process%20Tracing.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021

CONTROL CIUDADANO. NOTA DE PRENSA CONTROL CIUDADANO: Más de 500 militares han sido designados en la Gran Misión Abastecimiento Soberano. **Control Ciudadano**, Caracas, 2018. Disponível em:

<https://www.controlciudadano.org/noticias/nota-de-prensa-control-ciudadano-mas-de-500-militares-han-sido-designados-en-la-gran-mision-abastecimiento-soberano/>. Acesso em: 13 outubro 2023

CONTROL CIUDADANO. El entramado de empresas, fundaciones y órganos militares en Venezuela. **Control Ciudadano**, Caracas, 2018. Disponível em: <https://www.controlciudadano.org/web/wp-content/uploads/Red-de-Empresas-Militares-en-Venezuela.pdf>. Acesso em: 17 junho 2022

COPPEDGE, Michael. The rise and fall of Partyarchy in Venezuela. Em Jorge DOMÍNGUEZ and Abraham F. LOWENTHAL, **Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s**, Part III, p. 3-19. Johns Hopkins UP, Baltimore, 1996. Disponível em: <https://sites.nd.edu/michael-coppedge/files/2018/01/Venezuela-The-Rise-and-Fall-of-Partyarchy.pdf>. Acesso em: 08 setembro 2021.

CORRALES, J; PENFOLD, Michael. **Dragon in the tropics: Hugo Chávez and the political economy of revolution in Venezuela**. Brooking Institution Press. Washington D.C, 2011.

CORRALES, Javier. Explaining Chavismo: The Unexpected Alliance of Radical Leftist and the Military in Venezuela under Hugo Chávez. Em: HAUSMANN, Ricardo; RODRÍGUEZ, Francisco. (2014). **Venezuela before Chávez**. University Park, Pennsylvania. (2014).

CORRALES, Javier. Autocratic Legalism in Venezuela. **Journal of Democrac**, v. 26, t. 2, p. 37-51, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/276093561_Autocratic_Legalism_in_Venezuela. Acesso em: 13 outubro 2021

CORRALES, Javier. ¿Cómo explicar la crisis económica en Venezuela?. **Tribuna. Revista de Asuntos Públicos**, 2017 Disponível em: <https://www.amherst.edu/system/files/media/Como%2520explicar%2520la%2520crisis%2520Venezuela%25202017%2520Tribuna.pdf>. Acesso em: 15 de outubro 2021

CORRALES, Javier. Authoritarian survival: why Maduro hasn't fallen. **Journal of Democracy**. v.31, t. 3, p. 39-53, 2020. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/authoritarian-survival-why-maduro-hasnt-fallen/> Acesso em: 13 out. 2021

CORRALES, Javier. **Autocracy Rising: how Venezuela transitioned to authoritarianism**. Brookings Institution Press. Washington, D. C, 2022.

CORREO DEL ORINOCO. En el Día Mundial de la Alimentación Misión Alimentación recibe reconocimiento de la FAO. **Aporrea**, Caracas, 2014. Disponível em: <https://aporrea.org/venezuelaexterior/n259213.html>. Acesso em: 13 out. 2021

CORREO DEL ORINOCO. «Lo que es del pueblo es sagrado», dijo Maduro: Abastos Bicentenario se pudrió y he ordenado una reestructuración profunda. **Correo del Orinoco**, Caracas, 2016. Disponível em: <http://www.correodelorinoco.gob.ve/maduro-abastos-bicentenario-se-pudrio-y-he-ordenado-una-reestructuracion-profunda/>. Acesso em: 13 outubro 2021

COY, Patrick; HEDEEN, Timothy. A Stage Model of Social Movement Co-Optation: Community Mediation in the United States. **The Sociological Quarterly**. v. 46, t. 3, p. 405-435, 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4120946>. Acesso em: 13 outubro 2021

CRESPO, Carlos. Con un par de cabellos amarró el Ejército sus negocios en Bolípuertos. **Armando.Info**, Venezuela, 2021. Disponível: <https://armando.info/con-un-par-de-cabellos-amarro-el-ejercito-sus-negocios-en-bolipuertos/>. Acesso em: 02 fevereiro 2022

CRESPO, Carlos. El coronel que defraudó a Pdvsa montó una piñata para su familia. **Armando.Info**, Venezuela, 2023. Disponível: <https://armando.info/el-coronel-que-defraudo-a-pdvsa-monto-una-pinata-para-su-familia/>. Acesso em: 02 outubro 2023

CRISP, Bryan. **Democratic Institutions Designs. The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups**. Stanford, Stanford University Press, 2000

CRISTANCHO, María. Chávez juro sobre constitución moribunda. **El Tiempo**, Venezuela, 1999. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-875563>. Acesso em: 28 abril 2021

CURCIO, Pasqualina. **La mano visible del mercado. Guerra Económica en Venezuela**. Editorial Nosotros Mismos, Venezuela, 2016. Disponível em: <https://www.albatcp.org/wp-content/uploads/2022/11/La%20Mano%20Visible%20del%20Mercado.pdf>. Acesso em: 14 outubro 2023.

DA SILVA, José Luis. El Pacto de Punto Fijo de 1958: Un camino hacia la gobernabilidad democrática, em ALFARO PAREJA, Francisco; ZAPATA, Manuel. 2020. **Venezuela en clave de paz. Breve historia de la convivencia nacional (1820-2020)**. Fundación Centro Gumilla, Caracas, (2020).. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/339389592_El_pacto_de_Puntofijo_de_1958_Un_camino_hacia_la_gobernabilidad_democratica. Acesso em: 13 outubro 2021

DA SILVA MENDES, Flávio. As raízes do movimento bolivariano na Venezuela. **Anais do IV simpósio Lutas Sociais na América Latina**, Brasil, 2010. Disponível em: http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais_ivsimp/gt4/1_FlavoMendes.pdf. Acesso em: 13 outubro 2021.

D'ELIA, Yolanda. **Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis**. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Venezuela, 2006. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/50458.pdf>. Acesso em: 14 novembro 2021

D'ELIA, Yolanda; CABEZAS, Luis Francisco. **Las misiones sociales en Venezuela**. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, 2008. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05576.pdf>. Acesso em: 13 outubro 2021.

DÍAZ MORALES, Katty Marisabel. La política alimentaria en Venezuela (1999-2015): origen y evolución. **Agroalimentaria**, Mérida, v. 23, t. 45, p. 51-67, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/1992/199255867003/html/#:~:text=%C2%ABEI%20Estado%20promover%C3%A1%20la%20agricultura,%C3%A9stos%20por%20parte%20de%20p%C3%ABlico>. Acesso em: 20 outubro 2021.

DOBRY, Michel. **Sociologia das crises políticas. A dinâmica das mobilizações multissetoriais**. Editora UNESP, Brasil, 2015

DREIER, Hannah; GOODMAN, Joshua. Venezuela military trafficking food as country goes hungry. **AP**, Venezuela, 2016 Disponível em: <https://apnews.com/article/64794f2594de47328b910dc29dd7c996>. Acesso em: 14/11/2022

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

EL COMERCIO. Qué ha pasado con “La Salida”, la gran apuesta de la oposición venezolana para sacar a Maduro que cumple 6 años. **El Comercio**, Venezuela, 2020. Disponível em: <https://elcomercio.pe/mundo/venezuela/crisis-en-venezuela-la-salida-la-gran-apuesta-de-la-oposicion-cumple-6-anos-perdida-en-el-olvido-leopoldo-lopez-nicolas-maduro-noticia/?ref=ecr>. Acesso em: 20 outubro 2022

EL COOPERANTE. Luis Medina Ramírez, el integrante de la "dinastía castrense" que dirige el Ministerio de Alimentación. **El Cooperante**, Caracas, 2017. Disponível em: <https://elcooperante.com/luis-medina-ramirez-el-integrante-de-la-dinastia-castrense-que-dirige-el-ministerio-de-alimentacion/>. Acesso em: 20 outubro 2022.

EL ESPECTADOR. El verdadero rostro del poder en Venezuela. **El Espectador**, Venezuela, 2019. Disponível em: <https://www.elespectador.com/mundo/americ/el-verdadero-rostro-del-poder-en-venezuela-article-836231/>. Acesso em: 20 outubro 2020

EL IMPULSO. ¿Los CLAP son realmente la visión de Hugo Chávez?. **El Impulso**, Venezuela, 2017. Disponível em: <https://www.elimpulso.com/2017/03/19/especial-los-clap-realmente-la-vision-hugo-chavez/>. Acesso em: 13 outubro 2023

EL MUNDO. La policía impide por la fuerza la entrada de los parlamentarios en el Congreso. **El País**, Venezuela, 1999. Disponível em: <https://www.elmundo.es/elmundo/1999/agosto/27/internacional/venezuela.html>. Acesso em: 13 outubro 2022

EL PAÍS. El jefe de la Armada venezolana ordena el uso del lema “¡Patria, socialismo o muerte!”. **El País**, Venezuela, 1999. Disponível em:

https://elpais.com/internacional/2007/05/12/actualidad/1178920801_850215.html.

Acesso em: 13 outubro 2021

EL PAÍS. Chávez anuncia que tiene cáncer. **El País**, Venezuela, 2011. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2011/07/01/actualidad/1309471203_850215.html.

Acesso: 13 outubro 2021.

EL PAÍS. La sombra de la dictadura venezolana. **El País**, Venezuela, 2001. Disponível em: https://elpais.com/diario/2001/12/09/domingo/1007873553_850215.html. Acesso: 13 outubro 2021.

EL PAÍS. Venezuela eleva los controles sobre las divisas y los precios en una "nueva etapa" económica. **El País**, Venezuela, 2013. Disponível em: https://elpais.com/economia/2014/01/24/agencias/1390602893_637083.html. Acesso em: 01 nov. 2023.

EL PAÍS. Venezuela eleva los controles sobre las divisas y los precios en una "nueva etapa" económica. **El País**, Caracas, 2014. Disponível em: https://elpais.com/economia/2014/01/24/agencias/1390602893_637083.html. Acesso em: 02 novembro 2023

ELLNER, Steve. **Rethinking Venezuelan Politics. Class, conflicts, and the Chávez Phenomenon**. Lynne Rienner Publishers, Boulder London, 2009.

ELLNER, Steve. La primera década del gobierno de Hugo Chávez: Logros y desaciertos. *Latin American Perspectives*, v. 37, t. 1, p. 77-96, 2010. Disponível em: https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082010000200003. Acesso em: 13 agosto 2021.

FAO. Reconocimiento de la FAO a Venezuela. **FAO**, 2015. Disponível em: <https://www.fao.org/venezuela/noticias/detail-events/en/c/346201/>. Acesso em: 24 novembro 2021

FEAVER, Peter. Crisis as Shirking: an agency theory explanation of the souring of American civil-military relations. **Armed Forces & Society**, v. 24, t. 3, p. 407-434, 1998. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0095327X9802400305>. Acesso em: 12 de junho 2021

FEAVER, Peter. Civil-military relations. **Annual Review of Political Science**, v. 2, t. 1, p. 211-241, 1999. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.2.1.211>. Acesso em: 12 junho 2021.

FERNÁNDEZ, José Manuel. La participación de España y de EEUU en el golpe de Estado en Venezuela. **El Mundo**, Madrid, 2004. Disponível em: <https://www.elmundo.es/elmundo/2004/11/24/espana/1101319375.html>. Acesso em: 24 novembro 2021

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos jogos. Com aplicações em Economia, Administração e Ciências Sociais.** CAMPUS – ELSEVIER, Brasil, 2006.

FLANAGAN, Scott. Models and Method of Analysis. Em: ALMOND, Gabriel; FLANAGAN, Scott; MUNDT, Robert. **Crisis, Choice, and Change. Historical Studies of Political Development.** Little, Brown and Company, Boston, 1973

FOLHA DE SÃO PAULO. Apagão deixa 85% da Venezuela sem acesso à internet. **Folha de São Paulo**, Caracas, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/apagao-deixa-85-da-venezuela-sem-acesso-a-internet.shtml>. Acesso em: 23 junho 2022

FRANCESCHI, Napoleón. **Caudillismo y caudillos en la historia de Venezuela. Ensayos históricos: Venezuela 1830 -1930.** Universidad Metropolitana, Caracas, 2019. *E-book*. Em: https://www.researchgate.net/publication/338839935_CAUDILLOS_Y_CAUDILLISMO_EN_LA_HISTORIA_DE_VENEZUELA_Ensayos_Historicos_Venezuela_1830-1930/link/5e2efac4a6fdcc309694114b/download. Acesso em: 13 out. 2021

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no brasil. **Planejamento e políticas públicas.** v. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4025/5/PPP_n21_Políticas.pdf. Acesso em: 13 outubro 2021

GANDHI, Jennifer. **Dictatorial institutions and their Impact on Policies.** New York University, 2003. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=e9f6b5de95fc30763a252bd25aebf9561377beaa>. Acesso em: 20 outubro 2021.

GANDHI, Jennifer. **Political Institutions Under Dictatorship.** Cambridge University Press, 2008.

GANDHI, Jennifer; PRZEWORSKI, Adam. Cooperation, cooptation, and rebellion under dictatorships. **Economics & Politics**, v. 18, t. 1, p. 1-26, 2006. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414007305817>. Acesso em: 13 outubro 2021

GANDHI, Jennifer; PRZEWORSKI, Adam. Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. **Comparative Political Studies**, v. 40, t. 11, p. 1279-1301, 2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-0343.2006.00160.x>. Acesso em: 13 outubro 2021

GARCÍA, Daniel. El CNE de Venezuela paraliza el referendo revocatorio a Nicolás Maduro: ¿qué pasa ahora?. **BBC**, Caracas, 2016 Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37725038>. Acesso em: 13 outubro 2021.

GARCÍA, Daniel. Las protestas en Venezuela ya suman 43 muertos, los mismos que en

2014 (aunque en mucho menos tiempo). **BBC**, Caracas, 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39956976> . Acesso em: 13 junho 2021.

GARCÍA, Daniel. Los alcaldes de oposición condenados (y escondidos) por permitir las protestas contra el gobierno. **BBC**, Caracas, 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40883300>. Acesso em: 13 junho 2021.

GARCÍA, Daniel. Detenções, acusação de traição e rebelião: o que acontece dentro do Exército da Venezuela?. **BBC**, Caracas, 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43635433>. Acesso em: 13 junho 2021

GERRING, John. **Case study research. Principles and practices**. Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

GERSCHEWSKI, Johannes. The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes Johannes. **Democratization**, v. 20, t. 1, p. 13 -38, 2013. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510347.2013.738860?journalCode=fdem20>. Acesso em: 13 outubro 2021

GIORDANI, Jorge. Testimonio y responsabilidad ante la historia. **Aporrea**, Caracas, 2014. Disponível em: <https://www.aporrea.org/ideologia/a190011.html>. Acesso em: 13 outubro 2021

GONDA, Noémi. Land grabbing and the making of an authoritarian populist regime in Hungary, **The Journal of Peasant Studies**, v. 46, t. 3, p. 606-625, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03066150.2019.1584190>. Acesso em: 10 novembro 2022.

GUERRA, Alexis; PONCE DE MORENO, Beatriz. Un modelo político para la Gerencia Pública en Venezuela. Eumed.net, Caracas, 2005. *E-book*. Disponível em: <https://www.eumed.net/libros-gratis/2005/agbp/>. Acesso em: 10 novembro 2022.

GUERREIRO, Julia. Por que os incumbentes perdem eleições: problemas de coordenação?. Em: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2014, Brasília, DF. **Anais eletrônicos** [...]. Rio de Janeiro: ABCP, 2014. p. 1-19. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6478>. Acesso em: 08 novembro 2023

GUTIÉRREZ, Alejandro. El sistema alimentario venezolano: tendencias recientes y perspectivas. *Anales Venezolanos de Nutrición*, v. 27, t. 1, p. 153-166, 2014. Disponível em: https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0798-07522014000100020&lng=en&nrm=iso&tlng=es. Acesso em: 20 novembro 2022.

GUTIÉRREZ, Alejandro. Venezuela, La Crisis Y La Seguridad Alimentaria: Hacia Una Nueva Estrategia. **Agroalimentaria**, v. 26, t. 51. p. 77-116, 2020. Disponível em:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7998162.pdf>. Acesso em: 20 novembro 2022.

HASS, Estelita. Brasil e mais 6 defendem suspensão da Venezuela na OEA. **Folha de São Paulo**, Brasil, 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/06/brasil-defende-suspensao-da-venezuela-na-oea.shtml>. Acesso em: 12 julho 2022

HARDIN, Russell. **Collective action**. John Hopkins University Press, 1982.

HARNECKER, Marta. **Hugo Chávez Frías: un hombre, un pueblo**. Tercera Prensa, San Sebastián, 2002. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/otros/20111102115530/entreverse.pdf>. Acesso em: 12 julho 2022

HARNECKER, Marta. **Militares junto al pueblo**. Ministerio de Comunicaciones, Caracas, 2004. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/otros/20111108111518/milit.pdf>. Acesso em: 12 julho 2022

HECLO, Hugh. **Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance**. Yale University Press, 1974.

HERNÁNDEZ, José Ignacio. **Control de Cambio y de Precio en Venezuela. Auge y Colapso Institucional (2003-2020). Del modelo socialista a la dolarización de facto**. Editorial Jurídica Venezolana International, Caracas, 2021

HERNÁNDEZ, Juan Luis. Evolución y resultados del sector agroalimentario en la V República. **Cuadernos del CENDES**, v. 26, t. 72, p. 67-100, 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/403/40314494004.pdf>. Acesso em: 12 julho 2022.

HERRERO, Ana Vanessa; SPECIA, Megan. Venezuela Is in Crisis. So How Did Maduro Secure a Second Term? **The New York Times**, Caracas, 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/01/10/world/americas/venezuela-maduro-inauguration.html>. Acesso em: 10 de outubro 2022.

HOLDO, Markus. Cooptation and non-cooptation: elite strategies in response to social protest. **Social Movements Studies**, v. 18, t. 4, p. 444-462, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14742837.2019.1577133#metrics-content>. Acesso em: 13 outubro 2021.

HOLLAND, Márcio. Seminário: a nova lei das estatais. Uma proposta de metodologia para avaliação de conformidade legal. Observatório das Estatais – **Fundação Getúlio Vargas**, Brasil, .2017. Disponível em: https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/arquivos/marcio_holland.pdf. Acesso: 10 novembro 2022

HUMAN RIGHT WATCH. Venezuela. Eventos de 2016. **Human Right Watch**, 2017. Disponível em: <https://www.hrw.org/es/world-report/2017/country-chapters/venezuela>. Acesso em: 10 novembro. 2023

HUMAN RIGHT WATCH. La Corte Penal Internacional abre investigación sobre Venezuela. **Human Right Watch**, 2021. Disponível em: <https://www.hrw.org/es/news/2021/11/04/la-corte-penal-internacional-abre-investigacion-sobre-venezuela>. Acesso em: 07 maio 2022

HUNGTINTON, Samuel. **The soldier and the state: the teory and politics of civil-military relations**. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1957.

INFOBAE. Las FFAA de Venezuela tienen unas 20 empresas bajo control para acaparar el poder económico. **Infobae**, Venezuela, 2017. Disponível em: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2017/08/26/las-ffaa-de-venezuela-acaparan-el-poder-economico-con-unas-20-empresas-bajo-su-control/>. Acesso em: 07 maio 2022

IRWIN, Domingo; MICETT, Ingrid. **Caudillos, militares y poder: una historia del pretorianismo en Venezuela**. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2008.

JÁCOME, Francine. **Fuerza armada, Estado y Sociedad Civil en Venezuela**. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, 2013. *E-book*. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08765.pdf>. Acesso em: 13 outubro 2021.

JÁCOME, Francine. Los militares en la política y la economía de Venezuela. **Nueva Sociedad**, v. 274, t. 2, 2018. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/los-militares-en-la-politica-y-la-economia-de-venezuela/> Acesso em: 13 outubro 2021.

LAFUENTE, Javier; CAMHAJI, Elías, GALLEGOS, Zorayda. How a vast network allowed Venezuela to evade US oil sanctions. **El País**, México/Bogotá, 2021. Disponível em: <https://english.elpais.com/usa/2021-06-16/how-a-vast-network-allowed-venezuela-to-evade-us-oil-sanctions.html>. Acesso em: 13 novembro 2022

LA GRAN ALDEA. El poder económico de la FANB. **La Gran Aldea**, Caracas, 2021. Disponível em: <https://paiscuartel.lagranaldea.com/2021/08/22/el-poder-economico-de-la-fanb/>. Acesso em: 13 outubro 2021.

LANDER, Edgardo. El Papel del gobierno de los EE.UU. en el golpe de estado contra el Presidente Chávez. Una exploración preliminar. **Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, 2002. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110213092706/2lander.pdf>. Acesso em: 13 outubro 2021

KARL, Terry Lynn. **The paradox of Plenty: Oil boom and Petro States**. University of California Press, 1997.

KELLOW, Aynsley. Political Science and Political Theory. **Politics**, v. 16, t. 1, p. 33-45, 1981. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00323268108401782>. Acesso em: 20 outubro 2021.

KELLOW, Aynsley. From Policy Typologies to Policy Feedback. **Paper Prepared for: The International Conference on Public Policy Milan July 1-4, 2015**. Disponível em: <https://www.ippublicpolicy.org/file/paper/1433922143.pdf>. Acesso em: 20 outubro 2021.

KNUTSEN, Carl Henrik; RASMUSSEN, Magnus Bergli. The Autocratic Welfare State: Old-Age Pensions, Credible Commitments, and Regime Survival. **Comparative Political Studies**, v. 51, t. 5, p. 1-37, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/317726948_The_Autocratic_Welfare_State_Old-Age_Pensions_Credible_Commitments_and_Regime_Survival. Acesso em: 03 abril 2021.

KNUTSEN, Carl Henrik; RASMUSSEN, Magnus Bergli. **Reforming to Survive**. Cambridge University Press, Cambridge, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/elements/abs/reforming-to-survive/8513341F3D95D3392917AFC4CC211A31>. Acesso em: 10 novembro 2022.

KNOKE, David; KOSTIUCHENKO, Tetiana. Power structures and policy networks em **The Oxford Handbook of Political Networks**, Oxford University Press, New York 2018.

KORNBLITH, Miriam. The Politics of Constitution-making: Constitutions and Democracy in Venezuela. **Journal of Latin American Studies**. v. 23, t. 1, p. 61 – 89, 1991. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/157534>. Acesso em: 20 outubro 2021.

KORNBLITH, Miriam. Venezuela: calidad de las elecciones y calidad de la democracia. **América Latina Hoy**. v. 45, p. 109- 124, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804506>. Acesso em: 20 outubro 2021.

LA NACION. Chávez lanza un plan cívico-militar a diez años del "caracazo". **La Nación**, Caracas, 1999. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/chavez-lanza-un-plan-civico-militar-a-diez-anos-del-caracazo-nid129415/>. Acesso em: 10 abril 2022.

LEON, Ibis. Piden incluir liberación de presos políticos militares en la agenda de negociación. **Efecto Cocuyo**, Caracas, 2021. Disponível em: <https://efectococuyo.com/politica/piden-incluir-liberacion-presos-politicos-militares-negociacion/>. Acesso em: 13 outubro 2021.

LEYVA-VÁZQUEZ, Maikel, PÉREZ-TERUEL, Karina, FEBLES-ESTRADA, Ailyn, GULÍN-GONZÁLEZ, Jorge. Técnicas para la representación del conocimiento causal: un estudio de caso en Informática Médica. **Revista Cubana de Información en Ciencias de la Salud**, Cuba, v. 24, t. 1, 2013. Disponível em: <http://www.rcics.sld.cu/index.php/acimed/article/view/382>. Acesso em: 13 outubro 2021.

LEVINE, Daniel. **Conflict and Political change in Venezuela**. Princeton University Press, Princeton, 1973. *E-book*. Disponível em: <https://archive.org/details/conflictpolitica0000levi/page/n7/mode/2up?view=theater>.

Acesso em: 21 março 2022.

LIMA, Valesca. The Institutionalisation of Social Movements: Co-Optation and Democratic Policy-Making. **Political Studies Review**, v. 19, t. 2, p. 245-261, 2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1478929920913805>. Acesso em: 13 outubro 2021.

LONGA, Francisco. ¿Cooptados o autónomos? Notas para revisar –y reorientar– los estudios entre movimientos sociales y Estado en la Argentina contemporánea. **Revista SAAP**, v. 13, t. 2, p. 257-282, 2019. Disponível em: <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v13-n2/SAAP-13-2-Longa.pdf>. Acesso em: 13 outubro 2021.

LÓPEZ MAYA, Margarita; CALCAÑO, Luis. ¿Por qué no avanza la reforma constitucional? Partidos, actores sociales y medios. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v. 2-3, p. 57-84, 1996.

LÓPEZ MAYA, Margarita; LANDER, Luis. Ajustes, costos sociales y la agenda de los pobres en Venezuela: 1984 - 1998. Em: SADER, Emir. **El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas**, CLACSO, Buenos Aires, 2001. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101003013615/ajuste.pdf>. Acesso em: 13 outubro 2021.

LÓPEZ MAYA, Margarita. El golpe de estado del 11 de abril en Venezuela y sus causas. **Revisa Economía y Sociedad**, Cali, v. 3, p. 7 – 18, 2002. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/996/99617938001.pdf>. Acesso em: 13 outubro 2021.

LOPEZ MAYA, Margarita. The Venezuelan *Caracazo* of 1989: Popular Protest and Institutional Weakness. **Journal of Latin America Studies**, v. 35, t. 1, p. 117-137, 2003. Disponível em: http://journals.cambridge.org/abstract_S0022216X02006673. Acesso em: 13 outubro 2021.

LÓPEZ MAYA, Margarita. Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Venezuela, v. 14, t. 3, 2008. Disponível em: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112008000300005. Acesso em: 13 outubro 2021.

LÓPEZ MAYA, Margarita; PANZARELLI, Alexandra. Populismo, rentismo y socialismo del siglo XXI: el caso venezolano. **Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay**, v. 2, t. 2, p. 39-62, 2011,

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, t. 4, p. 677–715, 1964. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/american-business-public-policy-casestudies-and-political-theory/6621C1B577BB52D00AFBD70F82B94C2D>. Acesso em: 10 outubro 2021

LOWI, Theodore. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, t. 4, p. 298–310, 1972. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-3352%28197207%2F08%2932%3A4%3C298%3AFSOPPA%3E2.0.CO%3B2-X>. Acesso em: 20 outubro 2021

LÜHRMANN, Anna; LINDBERG, Staffan. A third wave of autocratization: what is new about it?. **Democratization**, v. 26, t. 7, p. 1095 – 1113, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080%2F13510347.2019.1582029>. Acesso em: 13 outubro 2021.

MACHADO, Rogério; DIAS, Ursula; LIMA CALSA, Eduardo. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. **Revista de Administração Pública**, v. 48, t. 2, p. 389-409, 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241030515006>. Acesso em: 13 outubro 2021.

MAISONNAVE, Fabiano. Chavez cria Milícia Bolivariana, com participação e treino de civis. **Folhas de São Paulo**, Caracas, 2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1404200909.htm>. Acesso em: 18 dezembro 2022.

MARCANO, Patricia; SOLERA, Claudia; DENIZ, Roberto. La mala leche de los CLAP. **Armando.Info**, Venezuela, 2018. Disponível em: <https://armando.info/la-mala-leche-de-los-clap/>. Acesso em: 18 dezembro 2022

MARENCO, André. Reformas eleitorais na América Latina: grandes expectativas, poucos casos, resultados perversos. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, t. 31, p. 238 -268, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/rSJZvJjnzH6WFvphWPWzsFx/abstract/?lang=pt>

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Dynamics of contention**, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

MINISTERIO DE ALIMENTACIÓN. Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MINPPAL). **Ministerio del Poder Popular para la Alimentación**, Caracas, 2012. Disponível em: <https://transparenciave.org/wp-content/uploads/2016/07/TOMO-I-MEMORIA-Y-CUENTA-2012.pdf>. Acesso em: 07 junho 2021.

MINISTERIO PARA LA DEFENSA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y TIERRA, MINISTERIO DE ALIMENTACIÓN. **Resolución Conjunta mediante la cual se regula la Movilización de Productos y Subproductos de Origen Vegetal en su estado Natural, así como de los Productos Alimenticios Terminados destinados a la Comercialización y Consumo Humano**. Gaceta Oficial nº 38.290, 2008. Disponível em: <http://www.tsj.gob.ve/gaceta-oficial>. Acesso em: 10 novembro 2023

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN. Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 -2007. **Ministerio de Planificación**, Caracas,

2001 Disponível em: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2018/05/Plan-de-la-Nación-2001-2007.pdf>. Acesso em: 07 junho 2021.

MIZRUCHI, Mark. What do interlocks do? An Analysis, Critique, and Assessment of Research on Interlocking Directorates. **Annual Review of Sociology**, v. 22, p. 271- 298, 1996. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.soc.22.1.271>. Acesso em: 07 junho 2022

MONALDI, Francisco; PENFOLD, Michael. Institutional Collapse: The Rise and Decline of Democratic Governance in Venezuela. Em: Em: HAUSMANN, Ricardo; RODRÍGUEZ, Francisco. **Venezuela before Chávez**. University Park, Pennsylvania, 2014.

MONALDI, Francisco; HERNÁNDEZ, Igor, LA ROSA, José. The collapse of the Venezuelan Oil Industry: The Role of Above-Ground Risks Limiting FDI, Em **The Role of Foreign direct investment in resource-rich regions**. Rice University's Baker Institute for Public Policy, 2020. Disponível em: https://www.bakerinstitute.org/sites/default/files/2020-02/import/fdi-monaldi-venezuela_uSQ8FHh.pdf. Acesso em: 13 novembro 2022.

MONALDI, Francisco; GONZÁLEZ, Rosa Amelia; OBUCHI, Richard; PENFOLD, Michael. Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Venezuela. **Inter-American Development Bank - Research Network Working papers**, New York, 2006. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/23531353>. Acesso em: 14 outubro 2021.

MORALES-ARILLA, José. Autocrats in crisis mode: Strategic favoritism during economic shocks. **Job Market Paper**, Harvard, 2021. Disponível em: https://scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/josemoraless-arilla/files/jmp_jma_latest.pdf. Acesso em: 13 julho 2022

MORALES ESPINOZA, Agustín. La producción y el abastecimiento alimentario durante el gobierno de Hugo Chávez. **Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura**, v. 19, t. 2, p. 45 – 72, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/364/36430103003.pdf>. Acesso em: 13 agosto 2021.

MORALES ESPINOZA, Agustín. El Abastecimiento agroalimentario y la corrupción desde la perspectiva neoinstitucional. **Agroalimentaria**, v. 22, t. 42, p. 19 – 38, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199245407002>. Acesso em: 13 agosto 2021.

MONEDERO, Juan Carlos. Venezuela bolivariana: reinvenção del presente y persistencia del pasado. **Temas y debates**, v. 14, t. 20, p. 229- 256, 2010. Disponível em: <http://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/2070/Monedero.pdf>. Acesso em: 13 outubro 2021

MONDOLFI, Edgardo. **Temporada de golpes: Las insurrecciones militares contra Rómulo Betancourt**, Ediciones Alfaguara. Caracas, 2017

MORENO, Javier. El Congreso de Venezuela acepta su cierre temporal por las presiones de Chávez. **El País**, Caracas, 1999. Disponível em: https://elpais.com/diario/1999/07/29/internacional/933199208_850215.html. Acesso em: 13 outubro 2021

MUNCK, Gerardo. Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales. **Revista Mexicana de Sociología**, México, v. 57, t. 3, p. 17-40, 1995. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/271810725_Algunos_problemas_conceptuales_en_el_estudio_de_los_movimientos_sociales. Acesso em: 13 outubro 2021

NICOLL, Jennifer; MONTGOMERY, Alexander; LUBELL, Mark. **The Oxford Handbook of Political Networks**. Oxford University Press, New York, 2018.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa?. **Novos Estudos**, v. 31, 1991. Disponível em: <https://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>. Acesso em: 15 outubro 2022.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. **Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies**. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1986.

OLIVEROS, Luis. Efecto de las sanciones financieras y petroleras sobre Venezuela. **WOLA**, Washington, 2020. Disponível em: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/10/Oliveros-Resumen-FINAL.pdf>. Acesso em: 05 dezembro 2022.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action. Public goods and the theory of groups**. Harvard University Press, Estados Unidos, 1971.

OVCS. Tendencias de la conflictividad social en Venezuela. **Observatorio Venezolano de Conflictividad Social**, Caracas, 2012. Disponível em: <http://observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp-content/uploads/2012/01/Conflictividad-Social-en-Venezuela-en-2011.pdf>. Acesso em: 10 novembro 2022.

PANORAMA. Hallados en Puerto Cabello 1.300 contenedores con alimentos ya dañados. **Aporrea**, Puerto Cabello, 2010. Disponível em: <https://www.aporrea.org/actualidad/n158160.html#:~:text=Puerto%20Cabello%2C%20mayo%2028%20%2D%20El,alimentos%20en%20estado%20de%20descomposici%C3%B3n>. Acesso em: 29 de novembro 2021.

PARDO, Daniel. Venezuela: ¿Qué quiere hacer Maduro con tanto poder?. **BBC**, Caracas, 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131009_venezuela_maduro_ley_habilitante_dp. Acesso em: 28 outubro 2022

PARDO, Daniel. ¿Cuándo Venezuela se hizo tan violenta?. **BBC**, Caracas, 2014. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/01/140115_venezuela_violencia_causas_mo

[nica_spear_dp](#). Acesso em: 19 outubro 2022.

PARDO, Daniel. Venezuela: ¿Quién es Vladimir Padrino, el militar que Maduro nombró de “superministro”? **BBC**, Caracas, 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36780599>. Acesso em: 19 outubro 2022

PENNACCHIO, Katherine; ARISMENDI, Arysbell. El militar que importa los alimentos en Venezuela también es contratista del Estado. **Armando.Info**, Venezuela, 2016. Disponível em: <https://armando.info/el-militar-que-importa-los-alimentos-en-venezuela-tambien-es-contratista-del-estado/>. Acesso em: 19 outubro 2022

PENFOLD, Michael; MONALDI, Francisco. Institutional collapse: the rise and decline of democratic governance in Venezuela. Em: HAUSMANN, Ricardo; RODRÍGUEZ, Francisco. **Venezuela before Chávez, Anatomy of an economic collapse**. The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2014.

PIERSON, Paul. “Policy Feedbacks” and Political Change: Contrasting Reagan and Thatcher's Pension-Reform Initiatives. **Studies in American Political Development**, Cambridge, v. 6, t. 2, p. 359-390, 1992. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/studies-in-american-political-development/article/abs/policy-feedbacks-and-political-change-contrasting-reagan-and-thatchers-pensionreform-initiatives/39AF91B3B9098FF20FBF7D254151DD94> . Acesso em: 10 agosto 2021.

PIERSON, Paul. When effects become cause. Policy feedback and political change. **World Politics**, v. 45, t. 4, p. 595-628, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2950710> . Acesso em: 10 agosto 2021.

PINO ITURRIETA, Elias. **Venezuela metida en cintura (1900-1945)**. Editorial Alfa, Caracas, 2009

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley Orgánica de Precios justo. **Complejo Editorial Alfredo Maneiro**, Caracas, 2013. Disponível em: http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/cendes/Ley-Org%C3%A1nica-de-Precios-Justos.pdf. Acesso em: 01 novembro 2023

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Decreto N° 2.367, mediante el cual se crea la Gran Misión Abastecimiento Soberano. **Gaceta Oficial de Venezuela**, Caracas, 2016. Disponível em: <https://pandectasdigital.blogspot.com/2016/07/decreto-n-11-en-el-marco-del-estado-de-23.html>. Acesso em: 01 novembro 2022

POGREBINSCHI, Thamy. Fundos Zamoranos. **Latino Dataset**, Berlin, 2017. Disponível em: <https://latino.net/pt/case/19027/>. Acesso em: 05 de junho 2022.

PRIMERA, Maye. Hugo Chávez nombra sucesor: “Elijan a Nicolás Maduro como presidente”. **El País**, Miami, 2012. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2012/12/09/actualidad/1355022539_272029.html.

Acesso em: 13 outubro 2021.

PROVEA (2009). **Informe anual Octubre 2009 -Septiembre 2010**. Capítulo: Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Alimentación. Disponível em: <https://provea.org/publicaciones/informes-anales/informe-anual-octubre-2009-septiembre-2010/>. Acesso em: 13 outubro 2021.

PROVEA (2011). **Informe anual Octubre 2010 -Septiembre 2011**. Capítulo: Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Alimentación. Disponível em: <https://provea.org/publicaciones/informes-anales/informe-anual-octubre-2010-septiembre-2011/>. Acesso em: 13 outubro 2021.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina**. Relume- Dumará. Rio de Janeiro, 1994.

REY, Juan Carlos. El sistema de partidos venezolano. **Politeia**, Caracas, v. 1, p. 175 – 230, 1972. Disponível em: https://www.academia.edu/24403191/El_Sistema_de_Partidos_Venezolano. Acesso em: 13 outubro 2021.

REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación. **Revista de Estudios Política (Nueva Época)**, v. 74, t. 4, 1991. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27121.pdf>. Acesso em: 13 outubro 2021.

REBOSSIO, Alejandro. Casi todos contra Hugo Chávez. **El País**, Caracas, 2001. Disponível em: https://elpais.com/diario/2001/12/09/negocio/1007905947_850215.html#?rel=listaapoyo. Acesso em: 13 outubro 2021.

RELEA, Francesc. Chávez despliega un Ejército paralelo. **El País**, Caracas, 2005. Disponível em: https://elpais.com/diario/2005/12/04/internacional/1133650801_850215.html?event_log=oklogin. Acesso em: 13 outubro 2021.

RENGIFO, Desiree. De 926 sanciones contra Venezuela 765 fueron firmadas por Donald Trump. **Asamblea Nacional**, Caracas, 2023. Disponível em: <https://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/de-926-sanciones-contra-venezuela-765-fueron-firmadas-por-donald-trump>. Acesso: 10 de outubro 2023.

REUTERS. El Ejército venezolano estrena saludo: “Patria, socialismo o muerte”. **El País**, Caracas, 2007. Disponível em: https://elpais.com/diario/2007/05/12/internacional/1178920814_850215.html. Acesso em: 13 outubro 2021.

REUTERS. Henrique Capriles promete mantener “misiones” sociales del chavismo. **El Universo**, Caracas, 2012. Disponível em: <https://www.eluniverso.com/2012/09/11/1/1361/henrique-capriles-promete-mantener-misiones-sociales-chavismo.html/>. Acesso em: 13 outubro 2021.

REUTERS. Governo Maduro prendeu 123 membros das Forças Armadas desde o início dos protestos. **El País**, Caracas, 2017. Disponível em:

https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/06/internacional/1499319614_706509.html.

Acesso em: 13 outubro 2021.

RODRÍGUEZ, Francisco. Sanctions and Oil Production: Evidence from Venezuela's Orinoco Basin. **Latin American Economic Review**. v. 31, 2022. Disponível em:

[https://www.latinaer.org/uploads/originals/fc392675-50b2-471f-ad27-](https://www.latinaer.org/uploads/originals/fc392675-50b2-471f-ad27-791e1da99540.pdf)

[791e1da99540.pdf](https://www.latinaer.org/uploads/originals/fc392675-50b2-471f-ad27-791e1da99540.pdf). Acesso em: 04 abril 2023

RODRÍGUEZ, Francisco. The economic determinants of Venezuela's hunger crisis. **Oil for Venezuela and Korb School of International Studies**, 2022. Disponível em:

[https://mpra.ub.uni-](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/113669/1/Economic%20determinants%20of%20Venezuela%27s%20hunger%20crisis.pdf)

[muenchen.de/113669/1/Economic%20determinants%20of%20Venezuela%27s%20hunger%20crisis.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/113669/1/Economic%20determinants%20of%20Venezuela%27s%20hunger%20crisis.pdf). Acesso em: 04 abril 2023.

RODRÍGUEZ, Dulce María. Venezuela: guías de movilización traban abastecimiento de alimentos. **Cavecol**, Venezuela, 2015. Disponível em: [https://www.cavecol.org/guias-de-](https://www.cavecol.org/guias-de-movilizacion-traban-abastecimiento/)

[movilizacion-traban-abastecimiento/](https://www.cavecol.org/guias-de-movilizacion-traban-abastecimiento/). Acesso em: 01 novembro 2023.

ROMERO, Juan; PINTO, Carlos; FERRER, Eduvio. VENEZUELA: de la coyuntura (sic) de quiebre constitucional a la consolidación del Gobierno de Chávez (2002 - 2004). **Utopía y Praxis Latinoamericana**, Maracaibo, v. 10, t. 28, 2005. Disponível em:

http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162005000100002.

Acesso em: 13 outubro 2021.

SAN MIGUEL, Rocío. ¿Militares votando en primarias del PSUV? Alto Mando Militar aparece en el registro para elecciones primarias del PSUV. **Control Ciudadano**,

Caracas, 2021. Disponível em: [https://www.controlciudadano.org/noticias/militares-](https://www.controlciudadano.org/noticias/militares-votando-en-primarias-del-psuv-alto-mando-militar-aparece-en-el-registro-para-elecciones-primarias-del-psuv/)

[votando-en-primarias-del-psuv-alto-mando-militar-aparece-en-el-registro-para-elecciones-primarias-del-psuv/](https://www.controlciudadano.org/noticias/militares-votando-en-primarias-del-psuv-alto-mando-militar-aparece-en-el-registro-para-elecciones-primarias-del-psuv/). Acesso em: 13 outubro 2021.

SAGARZAZU, Iñaki. Venezuela 2013: un país a dos mitades. **Revisa de Ciencia Política**, Santiago de Chile, v. 34, t. 1, p. 315-328, 2014. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/pdf/324/32431256015.pdf>. Acesso em: 13 outubro. 2021.

SARTORI, Giovanni. **Partido y sistemas de partidos**. Marco para un análisis. Alianza Editorial, Madrid, 2005.

SCHEDLER, Andreas. **La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios**. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 2016

SELZNICK, Philip. (1948). Foundations of the theory of organizations. **American Sociological Review**, v. 13, t. 1, p. 25 -35. Disponível em:

<http://www.jstor.org/stable/2086752>. Acesso em: 13 outubro 2021

SELZNICK, Philip. **TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization**. Quid Pro Books. Edição de Kindle, 1949.

SKOCPOL, Theda. **States and social revolutions. A comparative analysis of France, Russia, and China.** Harvard University, Massachusetts, 1975.

SKOCPOL, Theda. **Protecting Soldiers and Mothers. The political Origins of Social Policy in the United States.** The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1995.

STOKES, Susan; DUNNING, Thad; NAZARENO, Marcelo; BRUSCO, Valeria. **Brokers, Voter, and Clientelism. The puzzle of Distributive Politics.** Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

STRAKA, Tomás. Los retos del “chavo-madurismo”. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, 2017. Disponible em: <https://nuso.org/articulo/los-retos-del-chavo-madurismo/>. Acceso em: 13 outubro 2021.

SUCRE, Ricardo. La política militar en la Constitución de 1999¿ cambio o continuidad? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 9, t. 1, p. 139-162, 2003. Disponible em: <https://www.redalyc.org/pdf/177/17709108.pdf>. Acceso em: 13 outubro 2021.

SUCRE, Ricardo. **Secuelas tradicionales y democratización de las Fuerzas Armadas (1958-1998).** Caracas, 2010. Disponible em: https://www.academia.edu/16886334/Secuelas_tradicionales_y_democratizaci%C3%B3n_de_las_Fuerzas_Armadas_1958_1998_. Acceso em: 13 out. 2021.

SUTHERLAND, Manuel. Impacto y naturaleza real de las sanciones económicas impuestas a Venezuela. **PROVEA**, Caracas, 2019. Disponible em: <https://provea.org/publicaciones/investigaciones/investigacion-especial-impacto-y-naturaleza-real-de-las-sanciones-economicas-impuestas-a-venezuela/>. Acceso em: 13 outubro 2021.

SUTHERLAND, Manuel. Las sanciones económicas contra Venezuela: consecuencias, crisis humanitaria, alternativas y acuerdo humanitario. **PROVEA**, Caracas, 2020. Disponible em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/UCM/ReportHRC48/NGOs/submission-provea-venezuela.pdf>. Acceso em: 13 outubro 2021.

TAL CUAL. ¿Quién es Luis Alberto Medina Ramírez, el nuevo ministro de Alimentación?. **Runrunes**. Venezuela, 2017. Disponible em: <https://runrun.es/nacional/322893/quien-es-luis-alberto-medina-ramirez-el-nuevo-ministro-de-alimentacion/>. Acceso em: 19 novembro 2022.

TARROW, Sidney. National Politics and Collective Action: Recent Theory and Research in Western Europe and the United State. **Annual Review of Sociology**. v. 14, p. 421-440, 1988. Disponible em: <https://voidnetwork.gr/wp-content/uploads/2016/09/National-politics-and-collective-action-by-Sidney-Tarrow.pdf>. Acceso em: 13 outubro 2021.

TELESUR. Fuerzas Armadas reafirman lealtad al Gobierno de Venezuela. **Telesur**,

Caracas, 2015. Disponível em:

<https://www.telesurtv.net/news/Fuerzas-Armadas-reafirman-lealtad-al-Gobierno-de-Venezuela-20150213-0031.html>. Acesso em: 13 outubro 2021

THE ECONOMIST. Six ways Nicolás Maduro stays in power in Venezuela. **The Economist**, Caracas, 2021. Disponível em: <https://www.economist.com/the-america/six-ways-nicolas-maduro-stays-in-power-in-venezuela/21806197>. Acesso em: 05 de julho 2022.

THOMSON, Henry Roderick. Food and Power: Authoritarian Regime Durability and Agricultural Policy. **A dissertation submitted to the faculty of the graduate school of the University of Minnesota**. Disponível em:

<https://conservancy.umn.edu/handle/11299/182747>. Acesso em: 14 outubro 2021

TILLY, Charles. **From mobilization to revolution**. The University of Michigan. – Random House, New York, 1978.

TILLY, Charles; TARROW, Sidney. **Contentious politics**. Oxford University Press, Oxford, 2015.

TELESUR. En claves: Venezuela y la Gran Misión de Abastecimiento. **Telesur**, Caracas, 2016. Disponível em: <https://www.telesurtv.net/news/En-claves-Venezuela-y-la-Gran-Mision-de-Abastecimiento--20160712-0008.html>. Acesso em: 13 outubro 2021.

TORRES, Alberto. Militares que han dirigido el Ministerio de Alimentación han manejado \$60 millardos. **Crónica Uno**, Caracas, 2018. Disponível em: <https://cronica.uno/militares-que-han-dirigido-el-ministerio-de-alimentacion-han-manejado-60-millardos/>. Acesso em: 13 outubro 2021

TRANSPARENCIA VENEZUELA. Empresas propiedad del estado 2022. Un modelo de control: De la quiebra empresarial a la desestatización discrecional. **Transparencia Venezuela**, Caracas, 2022. Disponível em: https://transparenciave.org/wp-content/uploads/2022/12/Informe-EPE-IV-2022_TV-1.pdf. Acesso em: 13 outubro 2021.

TRANSPARENCIA VENEZUELA. Empresas cómplices del gobierno venezolano. **Transparencia Venezuela**, Caracas, 2018. Disponível em: <https://transparenciave.org/empresas-complices/>. Acesso em: 13 outubro 2021.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sentencia número 651. Acción de Amparo. **Tribunal Supremo de Justicia**, Caracas, 2014. Disponível em: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/165491-651-11614-2014-14-0313.HTML>. Acesso em: 13 outubro 2021

TRINKUNAS, Harold. Crafting civilian control in Argentina and Venezuela. Em: PION-BERLIN, David. **Civil-military relations in Latin America**. The University of North Carolina Press, 2001.

TRINKUNAS, Harold. The crisis in Venezuelan Civil-Military Relations: From Punto Fijo to the Fifth Republic. **Latin American Research Review**, v. 37, t. 1, p. 41-76,

2002. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2692104>. Acesso em: 13 outubro 2021

TRINKUNAS, Harold. **Crafting civilian control of the military in Venezuela: a comparative perspective**. The University of North Carolina Press, North Carolina, 2005.

TRINKUNAS, Harold. The transformation of the Bolivarian Armed Force. Em: BRUNEU, T. C. & MATEI, C. **The routledge handbook of civil-military relations**. Taylor and Francis Group, 2013.

TRINKUNAS, Harold. Venezuela's Bolivarian Armed Force: Fear and Interest in the Face of Political Change. **Wilson Central - Latin American Program**, 2021.

Disponível em:

<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Venezuela%20%80%99s%20Bolivarian%20Armed%20Force%20Fear%20and%20Interest%20in%20the%20Face%20of%20Political%20Change.pdf>. Acesso em: 04 abril 2022

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Expediente N° 16- 0153. **Tribunal Supremo de Justicia**, Caracas, 2016. Disponível em: <http://www.tsj.gob.ve/-/tsj-senala-limites-democraticos-de-la-asamblea-nacional-ante-actuaciones-inconstitucionales-en-contra-del-proceso-de-designacion-de-magistrados-y-magi> . Acesso em: 14 outubro 2021.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to methods for students of political science**. Cornell University Press, 1997.

VÁSQUEZ, Álex. Un superministro contra la escasez. **El Mundo**, Caracas, 2016.

Disponível em:

<https://www.elmundo.es/internacional/2016/07/14/578690f0468aeb0b2c8b4614.html>. Acesso em: 14 outubro 2021.

VTV. FANB reafirma compromiso con la democracia y lealtad al presidente Nicolás Maduro. **VTV**, Caracas, 2010. Disponível em:

<https://www.vtv.gob.ve/fanb-compromiso-democracia-lealtad-presiente-maduro/> Acesso em: 13 outubro 2021.

WAGNER, Richard. Pressure Groups and Political Entrepreneurs: A Review Article The Logic of Collective Action by Mancur Olson. **Papers on non-market decision making** v.1, p. 161-170, 1966. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25122288?seq=1> Acesso em: 13 outubro 2021

WILSON, James Q. **Political Organization**. Princeton University Press, New Jersey, 1973.

WINTROBE, Ronald. **The political economy of dictatorship**. University of Western Ontario – Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

YAPUR, Nicolle. Todo listo para implementar guías de movilización en productos de

higiene. **El Interés**, Venezuela, 2015. Disponível em: <https://elstimulo.com/elinteres/economia/2015-06-09/todo-listo-para-implementar-guias-de-movilizacion-en-productos-de-higiene/>. Acesso em: 01 novembro 2023

WALLE, Nicolas van de. **African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999**. Cambridge University Press, New York, 2001.

ZAMBRANO, Abraham. Venezuela: un mes de protestas en las que todos pierden. **BBC**, Caracas, 2014. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140311_venezuela_protestas_mes_az. Acesso em: 13 outubro 2021

ZEREGA, Georgina. México congela cuentas de 19 empresas y personas que vendieron alimentos al Gobierno de Maduro. **El País**, México, 2019. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2019/07/18/america/1563464146_218094.html. Acesso em: 13 outubro 2022