

# A construção de um Eldorado? O projeto socialista do Orinoco como estratégia de desenvolvimento regional na Venezuela

*Robson Dias da Silva*

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

*Manuel Victor Martins de Matos*

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Recebido: 20/04/2018 Versão revisada (entregue): 29/08/2018 Aprovado: 05/04/2019

## Resumo

O principal objetivo do artigo é apresentar as linhas gerais da importância da indústria petrolífera para a Venezuela a partir do estudo da tentativa de expansão produtiva e urbana em direção à faixa centro-oriental do território nacional sob os objetivos do Projeto Socialista do Orinoco (PSO). Baseado em revisão da literatura e análise de dados secundários, o trabalho discute a proposta de adensamento urbano e diversificação produtiva comandada pela grande indústria de petróleo, assinalando seus objetivos, suas características e os desafios enfrentados. O texto conclui que a proposta de crescimento econômico e diversificação, baseada na indústria de petróleo, mostrou-se frágil pela alta dependência inicial à conjuntura internacional favorável e por não conseguir superar problemas estruturais crônicos de longa data que afetam o país, tal como a valorização cambial, que atua no desestímulo à substituição de importações.

**Palavras-chave** | América Latina; desenvolvimento regional; petróleo; recursos naturais; urbanização; Venezuela.

**Código JEL** | P28 Q32 R11

## The construction of an Eldorado? The Orinoco socialist project as strategy for regional development in Venezuela

### Abstract

The paper aims to highlight the role played by oil industry in Venezuela economy by studying the attempt to expand productive and urban growth towards the central-eastern area of venezuelans territory under the goals expressed in Orinoco Socialist Project (PSO). By using both, literature review and secondary data analyses, the paper discusses the proposal of urban densification and productive diversification led by the oil industry, pointing out its objectives, characteristics and challenges. The work concludes that the proposal of economic growth and diversification based on the oil industry failed due its reinforced oil high dependence during

commodities boom and not being able to overcome chronic long-term structural problems, such as the exchange appreciation that remains a disincentive to import substitution.

**Keywords** | Latin America; natural resources; petroleum; regional development; urbanization; Venezuela.

**JEL-Code** | P28 Q32 R11

## **La construcción de un Eldorado? El proyecto socialista del Orinoco como estrategia de desarrollo regional en Venezuela**

### **Resumen**

El principal objetivo del artículo es presentar las líneas generales de la importancia de la industria petrolera para Venezuela a partir del estudio del intento de expansión productiva y urbana hacia la franja centro-oriental del territorio nacional bajo los objetivos del Proyecto Socialista del Orinoco (PSO). En base a la revisión de la literatura y análisis de datos secundarios, el trabajo discute la propuesta de adensamiento urbano y diversificación productiva comandada por la gran industria petrolera, señalando sus objetivos, características y desafíos enfrentados. El texto concluye que la propuesta de crecimiento económico y diversificación basada en la industria petrolera se mostró frágil por la alta dependencia inicial a la coyuntura internacional favorable y por no poder superar problemas estructurales crónicos de largo plazo que afectan al país, tal como la valorización de cambio, que actúa en el desaliento a la sustitución de importaciones.

**Palabras-clave** | América Latina; desarrollo regional; petróleo; recursos naturales; urbanización; Venezuela.

**Código JEL** | P28 Q32 R11

### **Introdução**

Entre os temas de investigação no âmbito dos estudos regionais e urbanos, a relação entre a existência de grande riqueza natural (dotação inicial) e o desenvolvimento socioeconômico tem sido dos mais estudados, pondo o chamado desenvolvimento liderado por recursos naturais em destaque nas agendas de centros de pesquisa e instituições multilaterais mundo afora (ALTOMONTE et al., 2013; BADIÁ-MIRÓ; PINILLA; WILLEBALD, 2015; PINEDA; RODRIGUEZ, 2011; REDSUR, 2014; REIS, 2012; SINOTT; NASH; DE LA TORRE, 2010). Em especial, essas agendas têm buscado investigar os casos de não-desenvolvimento em meio à riqueza natural (sobretudo a de origem mineral) e das poucas experiências nacionais de desenvolvimento (LEDERMAN; MALONEY, 2007; ROSS, 2007) as quais possam ser atribuídas à dotação inicial o

papel central para os níveis alto de desenvolvimento produtivo e bem-estar social alcançados.

Dentro desse contexto, a América Latina e o Caribe se destacam como territórios de interesse investigativo, tanto pela dotação inicial em recursos naturais variados, quanto pela densa e diversificada base urbano-produtiva constituída em alguns de seus países durante a industrialização por substituição de importações (CEPAL, 2013; SILVA, 2013; SVAMPA, 2013). Assinalando que a história latino-americana é fundamentalmente subordinada à relação riqueza natural e inserção externa (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015). As hoje chamadas *commodities* tiveram papel central no processo de uso e ocupação do solo e, por conseguinte, da demarcação política-administrativa territorial de fronteiras e adensamento (ou mesmo esvaziamento) produtivo.

O último decênio e meio tem apresentado forte agudização das questões relativas aos potenciais e limites dos modelos de desenvolvimento baseados na exploração de recursos naturais. Entre outros, tem destaque como fatores explicativos desse cenário o substancial aumento observado nos preços dos produtos básicos em escala global, que ajudou na intensificação das economias de extração de produtos minerais, agrícolas, florestais e pesqueiros nas nações em desenvolvimento (BRUCKMANN, 2011; CARNEIRO, 2012).

Esse período de aumento de preços dos produtos primários, convencionou-se denominar *boom ou superciclo das commodities* (BACHA; FISHLOW, 2011). Destaca-se que durante o *boom* abriu-se, aos países produtores de *commodities*, uma janela histórica de acentuados ganhos em moeda externa, notadamente o dólar, ensejando inclusive, em meio ao seu pico, posicionamentos em defesa do aprofundamento da inserção externa regional pela via da especialização produtiva em produtos primários (ROZENWURCEL; KATZ, 2012), em contraponto direto ao entendimento sobre a necessidade de maior conteúdo tecnológico como caminho para superação do subdesenvolvimento.

O período de bonança financeira contribuiu decisivamente para a expansão da produção de bens primários, resultando em transformações de maior monta na dinâmica produtiva e urbana de territórios produtores (ARBOLEDA, 2015; GORENSTEIN; ORTIZ, 2018; SILVA, 2013). Especificamente sobre os recursos não-renováveis notou-se, de um lado, a consolidação de regiões já tradicionalmente dedicadas à produção extrativa, e por outro, a inserção de novos espaços à dinâmica produtiva, dado na forma de maciços investimentos na produção em si e na infraestrutura necessária à cadeia setorial como um todo. É nesse último movimento que está inserido o caso em análise nesse texto: a tentativa de expansão da produção petrolífera venezuelana em direção à faixa central-oriental do território nacional, na bacia do Rio Orinoco.

Cada vez mais, cresce o interesse mundial pela situação econômica e social venezuelana. O país, detentor das maiores reservas provadas de petróleo e das

mais emblemáticas empresas nacionais de petróleo, a PDVSA (*Petróleos Direto de la Venezuela S.A*), vem experimentando mudanças significativas em seu cenário político e econômico, desde 1999, quando do início do primeiro mandato do ex-presidente Hugo Chávez.

Sabe-se da importância e do papel desempenhados pelo petróleo na história venezuelana desde o início de sua produção, no início da década de 1920 (SKIDMORE et al., 2014). O país, do qual se esperava ser um grande sucesso econômico e social, tornou-se um caso emblemático de dificuldades de conversão da riqueza mineral em bem-estar social e estrutura produtiva mais robusta. Não obstante, suas reservas provadas equivalerem a quase vinte vezes às do Brasil, seu produto interno bruto por habitante está por volta da terça parte do brasileiro, lembrando que nosso país também é produtor de petróleo e de economia mais diversificada. Dado isso, ainda que se busque evitar nesse texto classificações do tipo “benção-maldição” (AUTY, 1990), não se pode negar que dada a situação de longa data vivenciada pelo país, seu cenário se aproxima muito mais do segundo termo desse binômio.

Do ponto de vista territorial, a produção de petróleo na Venezuela se encontra largamente concentrada na porção litorânea ocidental, ao redor do Lago Maracaibo. A faixa que se estende dessa região em direção a Caracas (capital nacional) abriga ao em torno de 80% da produção nacional. A localização da população venezuelana acompanha esse padrão de localização da indústria petrolífera, fazendo dessa região o principal centro das atividades urbano-terciárias do país.

O interesse de desconcentração territorial da riqueza nacional, associado à necessidade de inserção de campos mais novos à produção petrolífera nacional, em razão do envelhecimento dos campos tradicionais, conduziu os últimos governos ao planejamento de expansão da produção para a faixa centro-oriental, às margens da Bacia do Rio Orinoco. Em realidade, esse já era um desejo expresso por todos os presidentes anteriores à Chávez, porém com este, a marcha em direção para o leste deixa de ser tão-somente um imperativo à indústria petrolífera, e torna-se parte dos planos acerca de uma “nova Venezuela”, expressos no ideário bolivariano.

Ainda que fuja do escopo de análise deste estudo, o debate mais profundo sobre as virtudes e desacertos do “projeto socialista do século XXI” de Hugo Chávez e Nicolas Maduro, não se pode negar registro ao fato de que nas duas décadas dessa experiência o país experimentou transformações de vulto em sua estrutura política, com rebatimentos sobre o cotidiano social, a forma de organização da produção e os interesses geopolíticos.

Entre as ações e planos que compunham o projeto socialista, o Projeto Socialista Orinoco (PSO) se destaca como aquele talvez de maior magnitude física e de objetivos. O projeto não almejava somente o aumento da produção petrolífera

nacional para patamares bem mais altos, o que por si já seria um grande feito, mas especialmente que esse foi realizado sobre uma base social e territorialmente diferenciada, pensada nos marcos do desenvolvimento socialista nacional (PDVSA, 2018).

Contudo, além dos limites e desafios que qualquer empreitada de tamanha magnitude enfrentaria, o PSO foi duramente atingido pelo delicado cenário econômico e social que o país passou a viver desde 2013, ano de falecimento de Chávez e o abrupto cessar do *boom das commodities*. Desde então, a conjuntura política (doméstica e internacional) mais as fragilidades estruturais do modelo de crescimento econômico adotado (desnudadas com o fim do ciclo de alta dos preços) puseram em estado de paralisia as ações planejadas no âmbito do PSO.

A intensificação da especialização produtiva que culminara em elevados ganhos durante o *boom*, se apresenta como fator de fragilidade estrutural para toda a economia venezuelana, colocando em xeque o modelo de financiamento de diversos projetos sociais e produtivos postos em funcionamento desde o começo da primeira década do corrente século.

Assim, dentro do contexto, este artigo objetiva apresentar a importância do petróleo para a economia venezuelana e analisar o Projeto Socialista do Orinoco a partir do seu intuito expresso de liderar o desenvolvimento regional e urbano na faixa centro-oriental do território nacional. Para tanto, além da apresentação das linhas gerais do PSO, o texto assinala os principais investimentos planejados e os efeitos esperados no tocante ao desenvolvimento territorial em uma “nova Venezuela” (socialista e popular). O trabalho, que usa por base revisão da literatura e exposição de informações estatísticas secundárias, busca contribuir com o debate sobre as experiências de desenvolvimento liderados por recursos naturais não-renováveis na América Latina e, mais detidamente, com os estudos sobre a situação venezuelana e sobre o papel da indústria de petróleo como motor do desenvolvimento urbano e regional, tema de grande interesse para o Brasil, considerando as dificuldades que sua principal região produtora (o estado do Rio de Janeiro) apresenta em termos de alcance de maior bem-estar social e desenvolvimento produtivo.

O artigo está dividido em seis partes principais, afora essa introdução e as considerações finais. Em seguida a essa introdução, tem-se uma breve caracterização da importância da indústria petrolífera para a economia venezuelana, ressaltando a alta dependência do país em relação à *commodity*. Posteriormente, apresenta-se a área de produção petrolífera da Faixa do Orinoco, destacando suas características centrais e importância para o reposicionamento da Venezuela como grande detentora de reservas globais de petróleo. Na parte seguinte, discute-se o desenvolvimento regional e urbano como elemento central dos objetivos do PSO. Avançando, em complemento ao tópico anterior, apresenta-se os principais investimentos realizados e planejados dentro do escopo

do PSO, discutindo-os à luz dos objetivos centrais do projeto. Na parte seguinte, são tecidas algumas reflexões sobre os principais desafios enfrentados pela Venezuela no tocante ao PSO, com vistas à melhor compreensão dos limites do desenvolvimento liderado por recursos naturais na região e América Latina. Por fim, nas considerações gerais sumariza-se os principais achados do texto, indicando as fragilidades principais do Projeto Socialista do Orinoco.

## **O petróleo e na economia Venezuelana**

O petróleo passou a ganhar grande importância para a economia venezuelana a partir do início da produção dos primeiros campos, no começo da década de 1920. Desde então, os cenários político, social e econômico do país têm estado subordinados aos rumos tomados pela indústria de hidrocarbonetos (MATOS, 2015; SKIDMORE et al., 2014).

Entre idas e vindas, pode-se registrar que, até fins dos anos 1950, a Venezuela apresentava graves problemas estruturais, em claro cenário de subaproveitamento dos potenciais da riqueza mineral para o desenvolvimento social. Todavia, o país se destacava no contexto latino-americano enquanto o maior produto interno bruto por habitante, comparável ao exibido por economias maduras europeias (FURTADO, 2008; WEF, 2018).

A partir dos anos 1970, o cenário nacional se alterou abruptamente, tendo o país passado a experimentar fortes rupturas e mudanças na cena política e, por conseguinte, na econômica. Durante os anos 1980, como grande parte da América Latina, a Venezuela experimentou problemas relacionados ao endividamento externo, inflação e empobrecimento de sua população.

Esse cenário, destaca-se, vão responder pelos acontecimentos da década seguinte, em especial pela ascensão política de Chávez (1999-2013), em muito resultado da insatisfação social: baixo crescimento econômico, desemprego e exclusão social crescente. O povo venezuelano escolheu uma liderança carismática que propunha transformações significativas no Estado nacional, especialmente no papel social da indústria petrolífera. Logo, observaram-se mudanças no papel destinado à PDVSA, que, paulatinamente, passou a ser instrumento central das políticas econômicas e sociais nos marcos do “projeto socialista do século XXI”.

Como pode ser observado no Quadro 1, a Venezuela se destaca por sua extensão territorial e posição estratégica em termos de localização: situa-se no “meio do caminho” entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul e tem boa parte de sua costa voltada para o mar caribenho. A proximidade com o Panamá e a Nicarágua, por exemplo, lhe confere potencial facilidade de acesso aos fluxos comerciais do Pacífico. Seu diverso território abriga tanto áreas planas, como também parte da região andina e, muito especialmente, do bioma amazônico. Seus 32 milhões de

habitantes (85% vivendo em áreas urbanas) estão concentrados na faixa territorial costeira ocidental, onde se encontram o Lago de Maracaibo e a capital nacional.

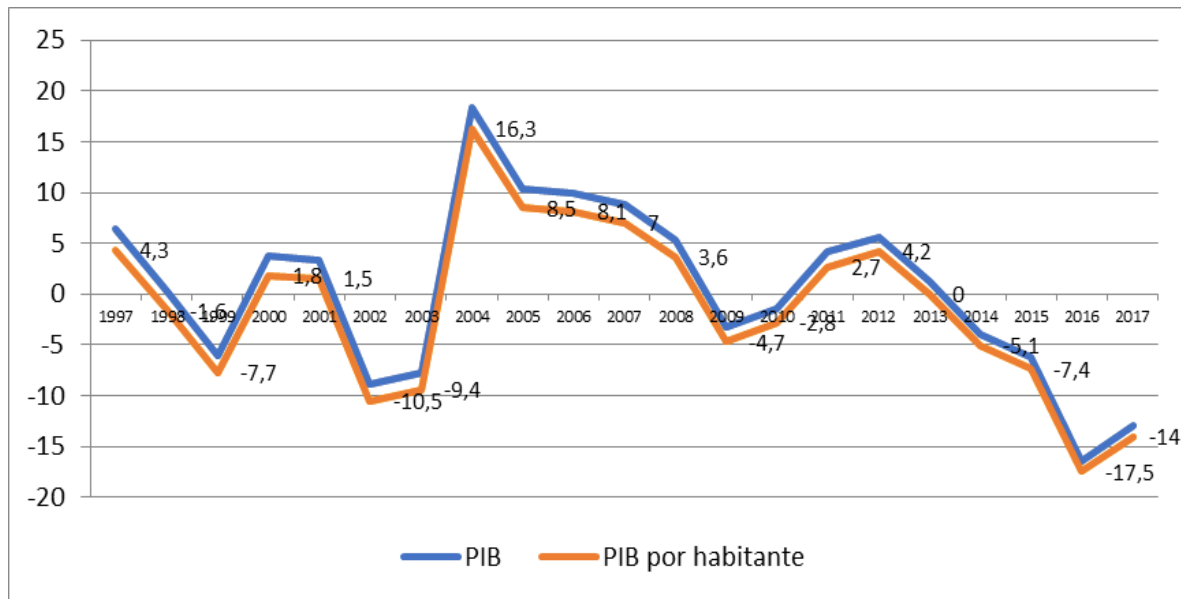
O Produto Interno Bruto venezuelano apresentou caráter acentuadamente cíclico ao longo dos últimos anos (Gráfico 1). Um dos principais problemas enfrentados em estudos sobre o país, é a falta de informações estatísticas básicas sobre as variáveis econômicas e sociais. No entanto, estimativas feitas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI, 2018) apontam que o PIB venezuelano ficou na casa dos US\$ 96 bilhões em 2018, algo em torno de 37,5% menor que o montante de 2013. Por sua vez, a indústria de petróleo responde por quase 30% (Gráfico 2) do produto interno da Venezuela. Responde, também, por 83,4% das exportações nacionais.

**Quadro 1 – Venezuela: indicadores selecionados**

Nome oficial	Republica Bolivariana da Venezuela
Dimensão territorial	916.445 km <sup>2</sup>
População (estimada 2018)	31.703.499
Taxa de urbanização	85%
Divisão administrativa	23 províncias, 1 Distrito federal e Dependências Federais Ultramarinas
PIB (estimado 2018)	US\$ 96 bilhões
PIB por habitante	US\$ 3.096,00
PIB Petróleo	US\$ 26,8 bilhões
Exportações totais	US\$ 32 bilhões
Petróleo/exportações	83,40%

**Fonte:** adaptado de CEPALST (2018) e FMI (2018).

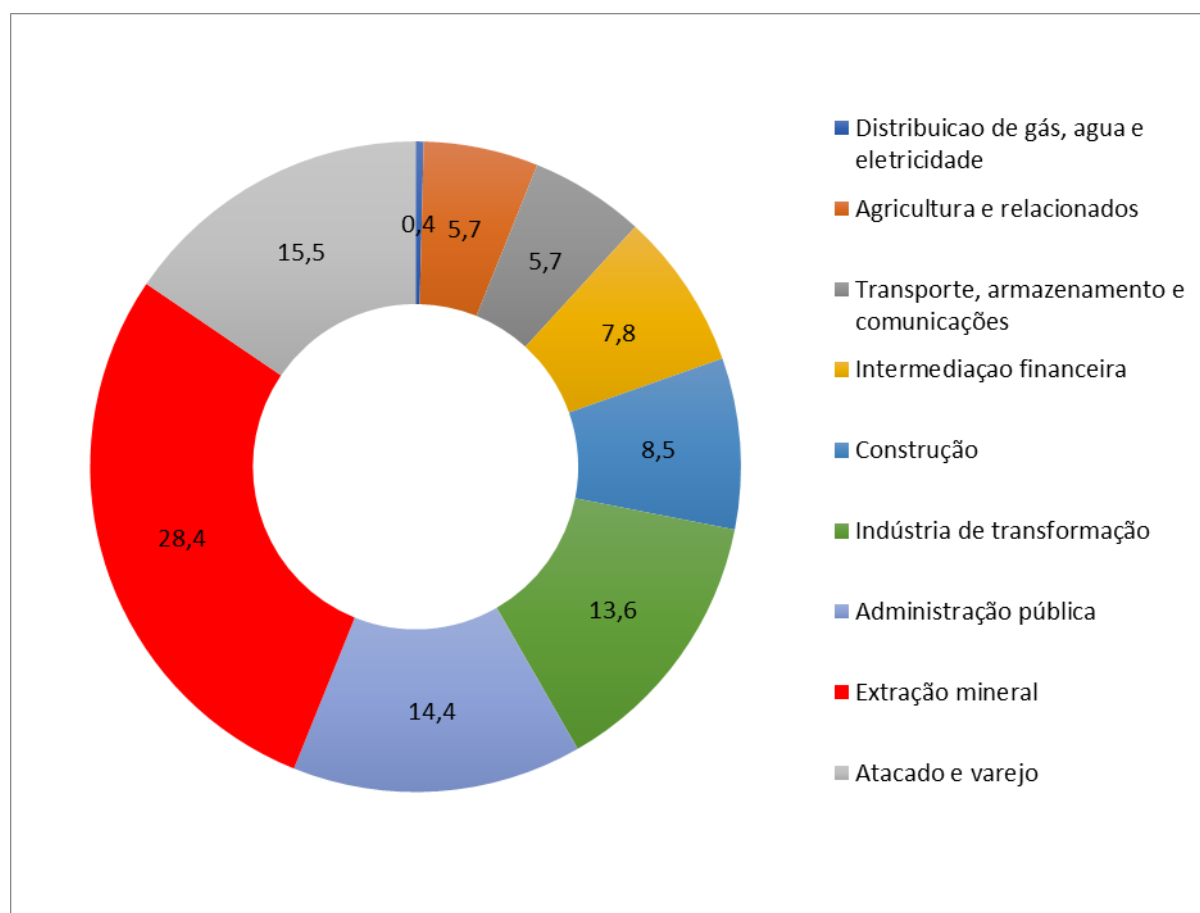
**Gráfico 1 – Variação PIB venezuelano (percentual ao ano)**



**Fonte:** adaptado de CEPALST (2018).



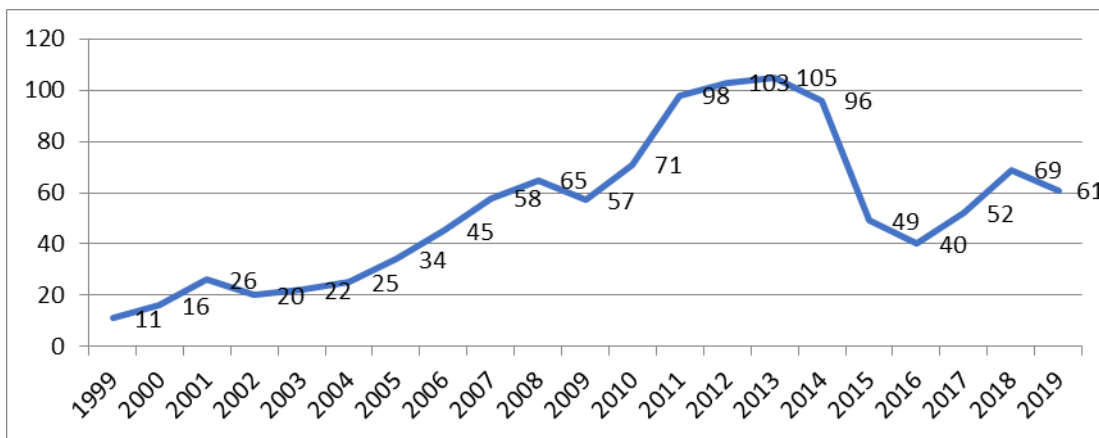
**Gráfico 2 – Participação setorial no PIB venezuelano: (2018 em %)**



**Fonte:** adaptado de CEPALST (2018).

Os planos e medidas adotados durante os mandatos de Chávez foram facilitados pelo cenário internacional em muito favorável à economia Venezuela entre 2003 e 2013. Como indicado em Ocampo, Bastian e Reis (2018), o petróleo tem lugar de destaque entre os produtos primários que experimentaram aumento de preços no mercado internacional. Entre a posse e a morte de Chávez, o preço anual médio do barril saltou de US\$ 11 para US\$ 105 (Gráfico 3).

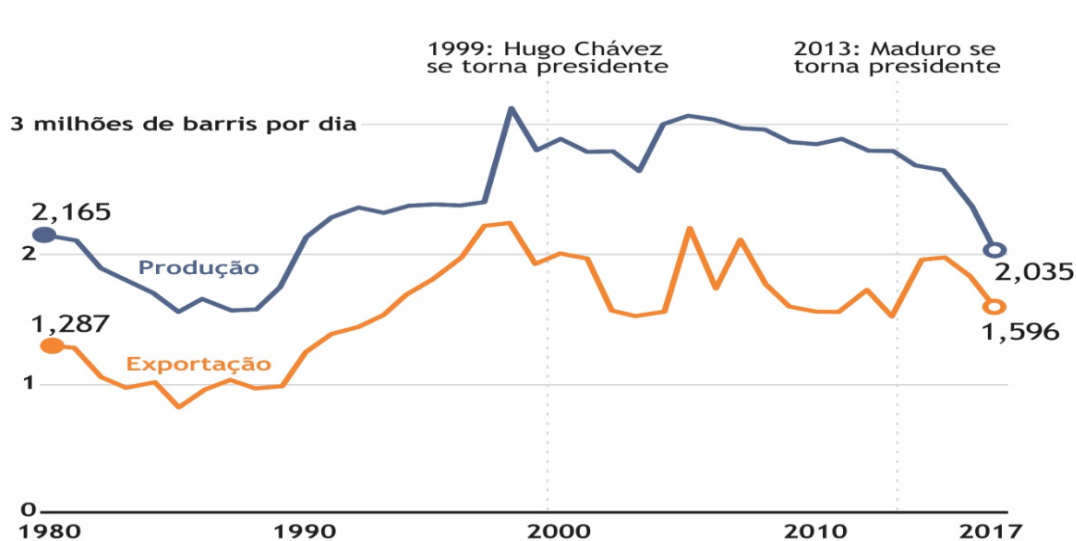
**Gráfico 3 – Preço médio anual do barril do petróleo cru por ano (em US\$)**



Fonte: OPEC (2019)

O crescimento da produção e exportação, estimulado pelos altos preços, resultou em maior entrada de divisas no país, que passou a fazer parte do conjunto financeiro que permitiu a colocação em prática de um conjunto de medidas de curto prazo de combate à pobreza e melhorias sociais (as *missiones*), assim como projetos outros de mais longo termo que se propunham a diversificação econômica a partir da própria indústria de petróleo. Ademais, o cenário positivo que se apresentava estimulava o governo central à aquisição de empréstimos no exterior, com vistas tanto ao aumento da produção interna de petróleo e outros bens, como também a expansão do gasto público em obras e compromissos entendidos pelo governo como parte da agenda de transformação social do país meio ao chamado socialismo do século XXI.

Gráfico 4 – Produção petróleo Venezuela



Fonte: The Washington Post (2019)

### A Produção de Petróleo na Faixa do Orinoco

A *Faixa de Produção do Orinoco* (FPO) é uma extensa região situada na porção centro-oriental do território venezuelano, às margens do Rio Orinoco, compreendendo os territórios das províncias de Guárico, Anzoátegui, Monagas e Bolívar (PDVSA, 2018). A zona de produção petrolífera representa quase vinte por cento do território total da Faixa e está dividida em quatro grandes áreas principais (Boyacá, Junín, Ayacucho e Carabobo) que, por sua vez, comportam diversos blocos de produção de petróleo dos tipos pesado e superpesado<sup>1</sup> (Figura 1).

<sup>1</sup> A extensão total do território da FPO é de exatos 55.314 km<sup>2</sup>, enquanto a área de produção ocupa 11.593 km<sup>2</sup>.

Figura 1 – Venezuela e faixa de produção do Orinoco



Fonte: adaptado de PDVSA (2018).

A produção atual da faixa é de aproximados novecentos mil barris diários estando dividida em mais de dois mil poços ativos, operados por um leque de empresas e consórcios que têm o Estado venezuelano como sócio majoritário. Ao todo são cinco empresas de economia mista, todas<sup>2</sup> com participação acionária de 60% por parte da PDVSA.

A explicitação de objetivos baseados no desenvolvimento social dos territórios produtores é um dos pontos mais marcantes da produção de petróleo na Venezuela. Nessa perspectiva, os estados de Guárico, Anzoátegui e Monagas foram inseridos no chamado *Proyecto Socialista Orinoco* (PSO), iniciado em 2008, como resposta do Governo Chávez às supostas tentativas de “sabotagem à soberania nacional” e como forma de expressar a diferenciação existente desde então entre a “antiga PDVSA (Petróleo de Venezuela S.A)” (tomada pelos

<sup>2</sup> Quatro dessas empresas são resultantes do processo de nacionalização levado a cabo pelo governo nacional em 2007: Petrocedeno (Total e Statoil), Petropiar (Chevron), Petromonagas (BP), Petrolera Sinovensa (CNPC) e, por fim, a Petromacareo (Petrovietnam).

interesses do capital estrangeiro) e a “nova PDVSA” (orientada pela soberania nacional).

O conteúdo territorial da política petrolífera venezuelana se apresenta, como assinalam Péné-Annette, Pirela e Ramousse (2012), desde a última década do século XX, quando a dinâmica espacial vinculada à produção e às reservas de hidrocarbonetos passou a sofrer paulatino deslocamento da Bacia do Lago de Maracaibo para a Bacia Oriental, onde passou-se a extrair mais de um terço da produção e estão três quartos das reservas nacionais.

Deve-se assinalar que esse caminhar da produção em direção à porção oriental objetivava ensejar significativa mudança no padrão de distribuição do produto interno bruto nacional pelo território do país, em detrimento da área mais rica e povoada, estruturada sobre a dinâmica petrolífera litorânea situada entre Caracas e Maracaibo. Ademais, o envelhecimento dos primeiros campos (campos maduros) trazia a necessidade de novos campos com vistas à manutenção/expansão do volume produzido pelo país.

Vale ressaltar que o conhecimento de grandes reservas de petróleo na Bacia do Orinoco se deu em meados dos anos 1930, sendo que os primeiros esforços de exploração e quantificação dos recursos ocorreram somente em 1976, por ocasião de campanha organizada pela PDVSA e pela Corporação Venezuelana de Petróleo (CVP). Desde então, vários projetos experimentais tentaram dar respostas aos problemas técnicos relacionados à operação e ao transporte de petróleo pesado na região, fatores estes que resultavam em altos custos de produção, constituindo-se, portanto, em forte barreira ao início e consolidação da exploração e produção (E&P) na região.

Ainda que não tenham logrado o êxito inicialmente esperado, esses esforços renderam importantes avanços do ponto de vista tecnológico, em especial várias patentes para o *Instituto Venezolano de Tecnología Petrolera* (Intevep)<sup>3</sup>, que anos mais tarde resultariam em possibilidades reais de produção na região. Completada a curva de aprendizagem, entre 1996 e 2006, no contexto da abertura petrolífera e da execução de planos de acordos de “associação com benefícios compartilhados”, a região recebeu mais de US\$ 70 bilhões de dólares na forma de investimento estrangeiro direto (IED).

Em fins desse período, a instalação do *Complejo Petroquímico de José*<sup>4</sup> na faixa litorânea centro-norte do país e a utilização de “melhoradores”<sup>5</sup> de petróleo pesado permitiram ao país alcançar um bom patamar em termos de quantidade de

---

<sup>3</sup> Filial da PDVSA responsável pela promoção da inovação e tecnologia.

<sup>4</sup> Localizado no município de Barcelona, estado de Anzoátegui, é um importante complexo petroquímico no qual o ocorre o processo de “melhoramento”. É responsável por cerca de 65% da exportação de petróleo venezuelano proveniente da Faixa de Orinoco.

<sup>5</sup> Consiste na separação de metais pesados e compostos indesejáveis.

óleo extraído. Assim, por fim, observou-se o alcance das condições técnicas e financeiras que tornariam viável a exploração em larga escala na Faixa do Orinoco.

O Governo Chávez pôs então em ação o *Proyecto Magnas Reservas*<sup>6</sup> cujo principal objetivo era a certificação de 28 blocos produtivos. Embora já estivesse ocorrendo a exploração comercial nesses blocos, a certificação se fazia importante tanto por motivos de propaganda interna, quanto pelo suposto ganho de credibilidade internacional. O projeto resultou na certificação de 36 blocos que representavam um montante total de aproximadamente 300.000 milhões de barris, com perspectivas, naquele momento, de se alcançar o ritmo de produção de 6 milhões de barris diários em 2019. Esses números projetavam 135 anos de exploração contínua na região, para tornar o país internacionalmente reconhecido como o detentor das maiores reservas (303 bilhões de barris) provadas, superando a Arábia Saudita (266 bilhões de barris) (OPEC, 2019).

A nova posição no mercado global fez com que o país se comprometesse junto aos demais membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ao cumprimento das cotas de produção estabelecidas por essa organização, ainda que essa decisão tenha sido tomada sob a expectativa de ampliação da cota cabível ao país em reconhecimento à sua nova posição no mapa mundial da indústria de petróleo (SILVA, 2013).

Ainda que mais modestas, as atuais perspectivas oficiais para a produção na Faixa de Orinoco são ainda muito consideráveis (e meio irrealistas para o cenário atual), notadamente quando cotejadas no contexto sul-americano. As mais otimistas projetam aumento da capacidade de produção para 4,6 milhões de barris diários em 2020, incrementando a produção nacional em quase 70%, estando acima do montante referente à produção somada de Brasil e Angola (quase 4,0 milhões de barris diários em 2018).

Em razão da produção em condições técnicas específicas (não-convencional) e ao enorme volume das reservas, a Venezuela enfrenta uma realidade marcada pela necessidade de organização do setor petrolífero baseada em parcerias com capital internacional, especialmente por conta de acesso a fundos financeiros e tecnologia. Assim, embora o *Proyecto* tenha forte perfil nacionalista, não restam dúvidas quanto à necessidade, por parte do país, em ter a colaboração das grandes petroleiras internacionais. Como salienta Matos (2015, p. 161): “estas empresas possuem a organização, os métodos de trabalho, os canais e redes de abastecimento, o apoio tecnológico, o aporte financeiro, e que disponibiliza este petróleo pesado frente aos regulamentos ambientais e as condições de refinamento em torno do mundo.”

Por outro lado, a partir de 2007, com a finalização do reordenamento dos contratos de associação e por conta de questões tecnológicas, muitas empresas

---

<sup>6</sup> Projeto do governo venezuelano que reuniu esforços para a certificação das reservas contidas na Faixa de Orinoco, a fim de incluí-las nas suas estatísticas e na contabilidade da PDVSA.

internacionais de serviços petrolíferos (indústria parapetrolífera) instalaram-se no país, como exemplo a estadunidense Schlumberger. A ampliação do conjunto de agentes internacionais está também ancorada na perspectiva de diversificação dos mercados finais da produção venezuelana.

Chama atenção, por exemplo, o crescimento da presença de capitais de origem sino e russa nos contratos de associação para a exploração na Faixa do Orinoco. Não se pode desconsiderar que, do ponto de vista geopolítico, tanto a China, quanto a Rússia, têm nas relações com a Venezuela, foco de crescente e continuado interesse, especialmente no caso chinês, considerando que a Ásia vem se anunciando como seu principal mercado futuro em detrimento da América do Norte.

### **O desenvolvimento urbano e regional como proposta central do PSO**

Semelhante ao observado em outras nações sul-americanas, a acentuada concentração regional (demográfica e das atividades econômicas em geral) é uma das marcas do desenvolvimento venezuelano. Como já assinalado, aproximadamente 80% da população e do produto interno bruto se encontram nas cidades situadas próximas à região costeira ocidental. Por isso, um dos principais objetivos do PSO era o fomento à interiorização da produção e o consequente desenvolvimento de novas atividades para a região central do território nacional, carente de mão de obra qualificada e de infraestrutura social e econômica básica.

Nos marcos do PSO, a exploração de petróleo na Bacia do Orinoco foi entendida enquanto possibilidade de criação de nova frente de expansão territorial da economia venezuelana, localizada entre o polo de indústria pesada de Guayana e os complexos de refino e petroquímica situados na costa leste. Isso ensejaria maior adensamento urbano junto à constituição de rede urbana em meio a investimentos em infraestrutura de energia, transporte e comunicações, estes associados à produção agrícola e industrial.

Esse novo território urbano-produtivo se estenderia desde o sul do estado de Guárico até a fronteira oeste do estado de Delta Amaruco, ocupando 55.694 km<sup>2</sup> (7% do território venezuelano) (PDVSA, 2018). Destaca-se que os três estados diretamente relacionados ao projeto representam algo em torno de 11% da população do país e desempenhariam papel central dentro do sistema produtivo venezuelano, sob os objetivos gerais de soberania e desenvolvimento popular, expressos no projeto socialista bolivariano. No entendimento de De Lisio (2012), estaria se estruturando um “novo” país na zona central que se estende do ocidente ao oriente, através de um corredor de interconexão dos Andes ao oceano atlântico, sendo o motor deste país a indústria petrolífera da Faixa.

Ao menos em tese, houve tentativa de articulação entre a economia petroleira e a não-petroleira, sob uma perspectiva do desenvolvimento endógeno “socialista” proposto pela política chavista que, de acordo com Gonçalves (2009), teria como pilares a “democracia direta” e “a democracia dos produtores” em busca da consolidação do poder das comunidades através dos conselhos comunitários e referendos. Sobre isso destaca-se que o Plano de Desenvolvimento Sustentável do eixo Orinoco-Apure<sup>7</sup> que propunha, no marco da Política de Descentralização Desconcentrada (e dos artigos 157 e 158 da Constituição Bolivariana), a transferência de competências aos governos locais na implementação dos planos de ordenação regional de competência do governo central.

O PSO tornou-se então a pedra angular das estratégias supracitadas, sendo formalmente estabelecido em 2009, com forte inspiração na “ética socialista e na construção do poder popular e comunitário”, especialmente em relação ao papel dos recursos localmente explorados, qual seja, encaminhar a construção e o desenvolvimento de um território “petrolífero, socialista e sustentável”. Gonçalves (2009) entende que a democracia dos produtores implicaria não apenas o desenvolvimento a partir do petróleo, mas a criação de formas alternativas de distribuição, como a propriedade comunal e cooperativa.

O Plano de Desenvolvimento Territorial visava articular a região central do país em torno das atividades na Faixa do Orinoco, compreendendo cinco estados, treze municípios e 670.000 habitantes (Quadro 2), em um espaço físico com densidade demográfica média de 12 habitantes por km<sup>2</sup>. O PSO abarcava vários blocos de exploração ao sul dos estados de Guárico, Anzoátegui e Monagas. Pela inexistência de um Sistema de Contas Regionais na Venezuela<sup>8</sup>, não se faz possível analisar as mudanças na estrutura produtiva dos estados e o peso dos repasses da renda petrolífera sobre as contas destes nos últimos anos. Todavia, o *Instituto Nacional de Estadísticas* disponibiliza a “*Síntesis Estadística Estatal*” que serve, com limitações, como base para as estatísticas a nível local.

---

<sup>7</sup> Segundo De Lisio (2012), o plano foi realizado, em 2003, pela Universidade Central da Venezuela e abarca 11 dos 23 estados do território político-administrativo.

<sup>8</sup> O Sistema de Contas Nacionais aplica-se apenas para o nível nacional, já que não se tem instrumentos ordenados, coerentes e permanentes que atenda com qualidade científica as necessidades de informação econômica dos territórios subnacionais.



## Quadro 2 – Guárico, Anzoátegui e Monagas: Indicadores Seleccionados (2013)

2013	Guárico	Anzoátegui	Monagas
População total	833370	1610654	940704
Número de municípios	15	21	13
Número de paróquias	39	57	40
Território nacional	7,1%	4,8%	3,2%
Capital do estado	San Juan de los Morros	Barcelona	Maturín
Principais atividades	Atividades de agropecuária, recursos hidrográficos e E&P de hidrocarbonetos	Atividades de serviços comunitários, construção, indústria manufatureira e E&P de hidrocarbonetos	Atividades de E&P de hidrocarbonetos e agropecuária

**Fonte:** INE. Síntesis Estadística Estatal 2013

Sobre Guárico, destaca-se que se trata de um estado com 750 mil habitantes (Censo de 2011) e cuja capital é município de San Juan de los Morros. Entre 2001 e 2011, sua população urbana cresceu em torno de 200 mil habitantes, ao passo que a rural, manteve-se próxima aos 140 mil indivíduos. As quatro atividades produtivas sobre as quais se sustenta a economia da região são a agropecuária, a exploração petrolífera e de recursos hidrográficos. Na zona industrial de San Juan se instalaram empresas processadoras e empacotadoras de arroz e de produtos lácteos, além das indústrias tradicionais de alimentos, bebidas e calçados.

Ainda no âmbito da PSO, em Guárico, destacam-se as cidades de Las Mercedes e de Santa Rita, nas quais se observou, no período em destaque, o crescimento acelerado da população ocupada, notadamente em atividades ligadas aos serviços comunitários, comércio, agricultura e agropecuária. No segundo semestre de 2012, por exemplo, a população ativa chegava a 70%, sendo que destes a taxa de ocupação chegou a 89,4%.

A província de Anzoátegui, por sua vez, tem como capital o município de Barcelona. Sua população gira em torno de 1,4 milhões de habitantes, dos quais 100 mil residem em áreas rurais. Dentre as principais cidades, têm destaque aquelas ligadas ao circuito produtivo do setor petrolífero, em especial Puerto La Cruz, El Tigre, Anaco e Pariaguán. O estado é o segundo maior produtor de petróleo do país e sedia o Complexo Petroquímico de Jose. Dados do INE indicam que a população ocupada saltou de 614.536 (2008) para 728.709 pessoas (2012), por efeito direto das atividades de serviços comunitários, construção civil, indústria manufatureira, comércio e produção de petróleo, tendo a taxa de

ocupação da população ativa chegou a 91,1%, em 2012. Em sentido oposto, observou-se considerável redução do dinamismo das atividades primárias na região, se acentuado o caráter urbano da economia regional.

Por fim, sobre Monagas, cabe registrar que Maturín (sua capital) é considerada a capital petrolífera do oriente venezuelano, status que detém desde a década de 1980. Em 2011, sua população ultrapassava os 900 mil habitantes, algo 150 mil adicionais ao montante de 2001. Sua alta taxa de urbanização (mais de 80%) reflete o peso das principais atividades econômicas, todas ligadas ao binômio E&P de petróleo, bem como os chamados serviços comunitários e atividades ligadas ao comércio.

### **Investimentos na região da faixa de Orinoco**

A efetivação de uma rede urbana na região central do país era entendida como necessária não apenas do ponto de vista do desenvolvimento regional e da cadeia produtiva, mas da própria discussão da soberania e interesses geopolíticos do país face às suas fronteiras com a região amazônica e a integração mais efetiva da região com o litoral, através do segundo maior rio do subcontinente (BARROS; PADULA; SEVERO, 2011).

Nesse sentido, Péné-Annette, Pirela e Ramousse et al. (2012) destacam que o PSO buscava a efetivação/construção de uma rede urbana direcionada verticalmente às zonas litorâneas de exportação petrolífera a partir das zonas de Boyacá, Junín, Ayacucho e Carabobo da Faixa Petrolífera de Orinoco<sup>9</sup>, que perfazem o eixo central horizontal da região. Para os autores, os corredores verticais multimodais propostos serviriam como ligação aos espaços de exportação petrolífera. Além disso, cada cidade do corredor deveria desenvolver uma especialidade, seja relacionada à exploração de petróleo, às atividades agroindustriais ou às funções logísticas e terciárias, em clara tentativa de diversificação produtiva regional, passo consensual na literatura sobre desenvolvimento liderado por recursos naturais, para se afastar da “maldição”.

Péné-Annette, Pirela e Ramousse (2012) destacam ainda que a exportação do petróleo de Orinoco através do litoral<sup>10</sup> acabaria por atuar no sentido diverso de desconcentração populacional e econômica do país. Em sua visão, o

---

<sup>9</sup> A zona de Boyacá se estruturaria nas cidades de Las Mercedes, Santa Rita e Cabruta. A zona de Junín em Pariaguán, San Diego de Cabrutica e Mapire. A zona de Ayacucho em El Tigre, Soledad e Ciudad Bolívar. A zona de Carabobo, por fim, se estruturaria em Temblador, Chaguaramas e Barrancos.

<sup>10</sup> Cogitou-se a possibilidade do escoamento pela foz do rio Orinoco ao oriente, porém esta hipótese foi excluída por conta de problemas com o canal de navegação, o tamanho dos cargueiros e com a dragagem frequente que seria necessária. Além disso, a região próxima ao rio é considerada um ambiente natural instável e ecologicamente frágil

desenvolvimento da região dependeria da construção de uma infraestrutura básica, capaz de organizar o espaço em questão e facilitar a sua relação com as regiões fronteiriças, até por ser uma zona de transição entre os polos da indústria petroquímica do Nordeste e o polo metalúrgico de Guayana.

Adicionalmente, como apontando por De Lisio (2012), o adensamento urbano-produtivo assumiria papel fundamental na redução dos custos de transporte entre os centros de produção primária, transformadora e de consumo, permitindo a articulação regional e a conexão aos níveis nacional e internacional<sup>11</sup>. Para tanto, planejava-se a construção no rio Orinoco de centros portuários e terminais de exportação, contribuindo para as relações entre as funções extrativas, industriais e terciárias, facilitando também o escoamento da bauxita para o centro metalúrgico de Puerto Ordaz, além da logística petroleira, auxiliando, também, no já existente polo metalúrgico e hidroelétrico de Ciudad Guayana, situado fora dos limites da rede urbana proposta no PSO (Quadro 2).

A articulação regional se fortaleceria com a criação de um aeroporto internacional entre Ciudad Guayana e Ciudad Bolívar, demonstrativo de intenção de fortalecimento desta última e sua inserção nos efeitos derivados do PSO. Ademais, vale assinalar que a Ciudad Bolívar receberia, em sua parte histórica, a sede administrativa da PDVSA - na Faixa Petrolífera de Orinoco - a fim de apoiar os governos regionais no PSO.

O *Informe de Gestión* da PDVSA (2004-2005) anunciara grande plano de desenvolvimento social sustentável alinhado aos planos do governo, incluindo projetos em educação, agricultura, infraestrutura e de desenvolvimento regional que gerariam 1,7 milhões de empregos diretos e indiretos, e beneficiaria 8,4 milhões de venezuelanos (Quadro 3).

No que concerne ao setor produtivo não-petrolífero, salienta-se o plano de desenvolvimento “agroprodutivo” referente às chamadas “*redes socioproductivas locales*” que objetivariam impulsionar a produção de média e baixa escala, associado à indústria petrolífera da região ao âmbito periurbano. Estas redes se baseariam em um “modelo de produção dos produtores livres e associados”, pautadas na propriedade social (produtores diretos ou conselhos comunitários) dos meios de produção do novo modelo produtivo socialista.

Com vistas à promoção de redes produtivas integradas aos complexos de melhoramento buscar-se-ia desenvolver áreas como: serviços industriais, metalurgia, produtos de consumo, construção, química, oficinas, armazéns e

---

<sup>11</sup> Vale ressaltar que até então, o governo tem feito a reabilitação de algumas vias, mas ainda não construiu um corredor terrestre com uma autopista, uma linha férrea, linhas de transmissão elétricas e de fibras óticas, e linhas de gasodutos e oleodutos entre San Fernando de Apure e Tucupita. Este projeto seria essencial para a articulação e transporte de pessoas e mercadorias em escalas regional e nacional.

comércio. Neste sentido, em Carabobo instalaram-se uma fábrica de aparelhos eletrodomésticos e uma fábrica de máquinas agrícolas.

## Quadro 2 - Grandes obras de infraestrutura na Faixa Petrolífera do Orinoco

Redes Ferroviárias
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudad Guayana-Ciudad Bolívar</li> <li>• Ciudad Bolívar-Caicara del Orinoco</li> <li>• Caicara del Orinoco-Valle de la Pascua</li> <li>• Caicara del Orinoco-San Fernando de Apure</li> <li>• Valle de la Pascua-Pariaguán-El Tigre</li> <li>• El Tigre-Soledad</li> <li>• Ciudad Guayana-Temblador-Maturín</li> <li>• Soledad Ciudad-Guayana</li> <li>• Mapire-El Tigre</li> <li>• Ciudad Guayana-Boca Grande</li> </ul>
Autopistas e Estradas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrada de serviço petroleiro e transporte para as comunidades - Tucupita-Temblador- Santa Rita- San Fernando de Apure</li> <li>• Autopista Puerto Ordaz- Temblador- Maturín</li> <li>• Terceira ponte sobre o rio Orinoco</li> </ul>
Portos e Aeroportos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoramento e construção de portos - Ciudad Guayana, Ciudad Bolívar, Caicara-Cabruta, Mapire y Puerto Atlántico de Boca Grande</li> <li>• Aeroportos de Santa Rita y Pariaguán</li> <li>• Construção do aeroporto internacional no estado de Apure</li> </ul>
Outros Projetos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planta termoeétrica Cabruta</li> <li>Planta termoeétrica San Diego de Cabrutica</li> <li>• Canal de navegação do rio Orinoco – central</li> <li>• Reforço do sistema de transmissão a 115 kv para cubrir os requerimientos do plano nacional ferroviário</li> <li>• Sistema elétrico Faja Petrolífera del Orinoco</li> </ul>

**Fonte:** De Lisio (2012)

O esforço social produtivo do plano está baseado no controle direto ou majoritário do Estado, salvo nas “*redes socioproductivas locales*”. Os negócios com maior complexidade ficariam nas mãos do Estado ou em empresas mistas com investidores estrangeiros. Dessa forma, todo o planejamento, organização e execução do PSO estaria a cargo da PDVSA, diretamente alinhada ao Ministério de Planejamento e Desenvolvimento.

Esperava-se que esse amplo esforço de investimento resultasse em profunda reconfiguração produtiva do interior venezuelano, em um território de grande

interesse geopolítico internacional não apenas por conta das reservas de hidrocarbonetos, mas também pela presença do bioma amazônico.

Um dos efeitos previstos de maior dimensão seria o aumento da urbanização, com crescimento consideravelmente rápido da população no espaço referente à Faixa. Não obstante, a inexistência de dados oficiais atuais, Péné-Annette, Pirela e Ramousse (2012) indicavam projeção de crescimento da ordem de 700 mil habitantes para 2019, dos quais 42% instalados na zona de Ayacucho, por seu turno, De Lisio (2012) aponta que se planeja a construção de mais de 137 mil habitações na Faixa para o ano de 2016, valor que busca dar conta dos mais de 380 mil imigrantes esperados até o começo da década de 2020.

Portanto, o desenvolvimento urbano pretendido estaria pautado em um modelo de cidade que o Governo Bolivariano entendia como socialista e um subsistema de cidades médias organizadas sob a dinâmica petrolífera. Já em 2012-2013, observava-se a construção de moradias na região, parte da estratégia de fortalecimento de centros urbanos, tais como os de Temblador, Los Barrancos de Fajardo, Chaguaramas, Soledad, El Tigre, Mapire, Pariaguán, San Diego Cabrutica, Las Mercedes e Santa Rita. Essas construções buscavam a consolidação de serviços, equipamentos e infraestrutura através da criação de espaços comuns, recreativos e socioproductivos, incluindo a criação de seis grandes corredores turísticos, dentre os quais o Parque Nacional Aguaro-Guariquito.

### **Principais desafios da experiência PSO**

A recente crise econômica venezuelana tem aumentado o interesse internacional pela história e situação social do país. Em especial, se avolumam questões relativas ao porquê do baixo desenvolvimento em meio à tamanha riqueza mineral. Essa preocupação, vale destacar, vem de longa data, tendo sido inclusive objeto de reflexão da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe, em meados da década de 1950. Em 1957, Celso Furtado<sup>12</sup>, um dos grandes pensadores cepalinos, tratou o caso venezuelano a partir de sua formação histórica e das heterogeneidades estruturais que, em sua visão, mantinham o país distante do desenvolvimento. Entendia a Venezuela como um exemplo de “subdesenvolvimento com abundância de divisas”, dada suas elevadas rendas e riqueza natural per capita em meio à estreita base produtiva e frágeis indicadores sociais.

Em suas palavras:

---

<sup>12</sup> Nesse texto, usamos como referência a compilação dos textos de Furtado sobre o assunto publicada em 2008.

A Venezuela é a economia subdesenvolvida de mais alto nível de produto per capita que existe atualmente no mundo. Seu produto bruto territorial por habitante se aproximou, em 1956, de 800 dólares, isto é, um nível similar à média dos países industrializados da Europa Ocidental (FURTADO, 2008, p. 35)

A Venezuela daquele tempo apresentaria “todas as características estruturais de uma economia subdesenvolvida” sendo estas “mais acentuadas que em muitos outros países latino-americanos de nível de produto per capita muito inferior” (FURTADO, 2008, p. 35-36). Mais precisamente apontava que:

Tais características dizem respeito à estrutura da produção e ocupacional da força de trabalho, às grandes disparidades de produtividade entre diferentes atividades produtivas, à muito desigual distribuição de renda entre zonas urbanas e rurais e entre grupos sociais em uma mesma zona, aos baixos padrões de consumo das grandes massas da população, aos índices de analfabetismo e culturais em geral etc. (FURTADO, 2008, p. 36).

A recomendação cepalina à época, para a Venezuela e demais países latino-americanos primários-exportadores, era de esforço de transformação da base produtiva em direção à industrialização (internalização de setores da indústria de base, intermediária e consumo final). A industrialização atuaria no sentido de ganhos de produtividade, incorporação do progresso técnico, aumento de mercado consumidor e elevação da renda, rompendo o padrão de desenvolvimento subordinado quase que totalmente à demanda externa por produtos básicos.

Desde a contribuição de Furtado, muito pouco avançou a Venezuela em termos de diversificação produtiva. Em termos de indústria pesada, que se observou de investimento, esteve associada às necessidades da indústria de hidrocarbonetos. Ainda assim, nada que pudesse ser considerado um esforço industrializador espacialmente articulado, e sim muito mais no sentido de polos produtivos setoriais, regionalmente limitados em termos de irradiação de suas dinâmicas.

Portanto, ao longo de todo o século XX, não obstante, o reconhecimento da fragilidade estrutural (NERY, 2017), o país muito pouco conseguiu fazer em termos concretos, considerando-se como parâmetro tanto o necessário ao maior desenvolvimento social, quanto o potencial que a indústria de petróleo apresenta, no sentido de conversão da riqueza mineral em bem-estar social mais amplo.

A Venezuela, por assim, se tornou cada vez mais dependente da extração e produção de petróleo e das rendas derivadas desse setor (PALMA, 2011), fortalecendo o perfil de alta especialização produtiva que, se nos anos de boom

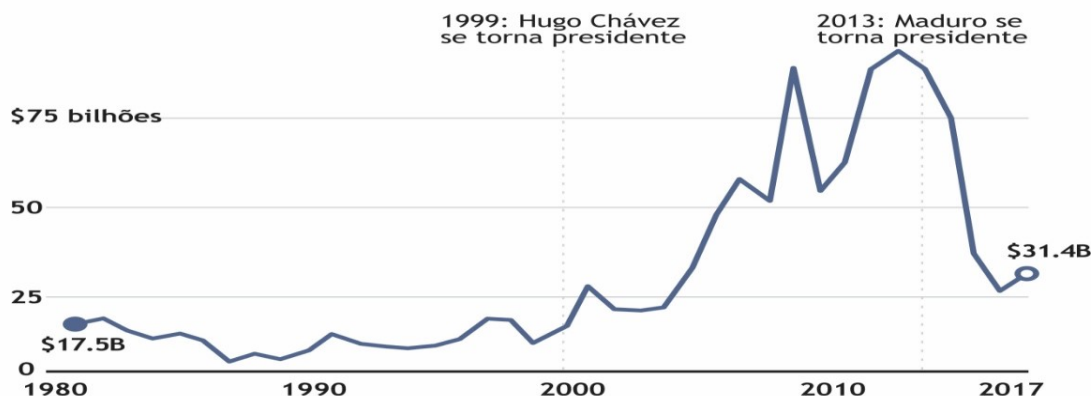
aparenta ser uma opção maximizadora de receitas, quando de crises demonstra a fragilidade econômica do sistema que logo se converte em instabilidade institucional e empobrecimento da população (HERNÁNDEZ; MONALDI, 2016; WEISBROT; SANDOVAL, 2009).

O projeto econômicos e sociais dos presidentes Chávez e Maduro estiveram assentados, do ponto de vista financeiro, nos ganhos auferidos pelo país junto à exploração de petróleo (HERNÁNDEZ; MONALDI, 2016). Não desconsiderando o peso de outros fatores, é preciso destacar que a singularidade do período em questão permitiu o planejamento e execução de políticas governamentais de cunho regional cujo pilar de financiamento (e portanto, funcionamento) se dava quase que exclusivamente pelas rendas do petróleo, mas que pela dinâmica produtiva da indústria de petróleo, entendida como todo o conjunto de investimentos a montante e a jusante.

A evolução da receita das exportações venezuelanas de petróleo em bilhões de dólares entre 1980 e 2017 foi muito forte (Gráfico 5). Nota-se que nos anos 1980 ocorreu um grande recuo do montante financeiro exportado pelo país que só vai retomar tendência de alta (ainda que com ciclos de baixa), a partir do fim dos anos 2000. A casa dos 25 bilhões de dólares foi ultrapassada pela primeira vez, em 2001, sofrendo abrupta queda no ano seguinte, quando um golpe militar tentou tirar Chávez do poder e trouxe bastante instabilidade ao país.

Contudo, o período correspondente à década do boom (2003-2013) foi de ganhos muito excepcionais ao país, tendo o valor exportador mais que triplicado em cinco anos. Uma considerável queda se observou, em 2008, junto à crise financeira internacional daquele ano, que fez recuar o valor exportado para a considerável marca de 50 bilhões de dólares. De 2009 a 2013, as receitas de exportação retomam o acelerado ritmo de crescimento e chegam aos 80 bilhões de dólares. Em quatro anos, após a morte de Chávez, já durante o governo Maduro, as receitas recuam para a casa dos 30 bilhões, resultado não somente da redução dos preços internacionais, mas especialmente da queda na quantidade física produzida internamente sob o comando da PDVSA, que passa a sofrer financeiramente para manter os compromissos sociais com a agenda social que lhe foi posta e fazer os investimentos necessários à ampliação da produção.

### Gráfico 5 - Exportações de Petróleo em Venezuela (em US\$ correntes)



Fonte: The Washington Post (2019)

Destaca-se que as dificuldades enfrentadas pela estatal foram sentidas também por outras empresas petrolíferas pelo mundo afora, não somente as NOC's, mas também grandes corporações privadas. Continuamente, a queda no preço internacional, as tradicionais companhias tiveram que responder a desafios globais, relacionados à descoberta de novas fronteiras petrolíferas (óleo de xisto nos EUA, pré-sal no Brasil, etc), e à preocupação cada vez mais crescente acerca das mudanças climáticas e o papel dos combustíveis fósseis no aquecimento global. Assim, a experiência venezuelana se depara em claro xadrez internacional, notadamente, quando para muitos a mudança da base energética mundial será imperativa e alcançada em menos de meio século, vide a reorganização que toda indústria automobilística mundial tem feito em direção à produção de carros independentes (ou menos dependentes) de derivados de petróleo.

Esse grande conjunto fortalece a já destacada e reconhecida volatilidade do mercado do petróleo, responsável pelo que a literatura internacional costuma definir como padrão “montanha-russa” dos preços internacionais. A petrodependência Venezuela a torna mais sensível às variações internacionais, em especial no tocante suas variáveis macroeconômicas básicas (HAUSMANN, 2011), como a taxa de crescimento, endividamento externo e câmbio.

O afluxo de moeda forte para a economia Venezuela ao longo do *boom* culminou por apreciar sua taxa de câmbio tornando as importações muito mais baratas e, então, desestimulando movimentos mais vigorosos no sentido de produção interna desses bens (substituição de importações).

Tanto em relação ao câmbio, quanto ao endividamento, muito ajudou o cenário os contratos do tipo “*money for oil*” realizados pela Venezuela como o governo chinês, nos quais o governo do país asiático adiantava pagamentos por óleo que deveria ser entregue no futuro (MATOS, 2015). Esse tipo de contrato aumenta a



segurança energética chinesa e antecipa divisas necessárias à Venezuela, contudo, amarra o futuro das receitas com a venda de petróleo, e coloca o país sob maior influência chinesa, despertando ações e preocupações de nações em disputa pela hegemonia mundial, tais como os EUA.

Assim, pode-se afirmar que o fim do *boom das commodities* revelou as fragilidades da estratégia bolivariana, como um todo, e do PSO, em particular, considerando que com as quedas da produção de petróleo e dos preços internacionais, o esforço nacional voltou-se a concentrar na região do Lago de Maracaibo, na qual os custos de produção já estavam em estágio mais avançado de amortização e maturação do complexo produtivo.

Postas essas questões, cabe tecer alguns apontamentos críticos sobre o atual estado da tentativa venezuelana de avanço produtivo na Bacia do Orinoco. Inicialmente, observa-se que não obstante ser uma proposta em muito diferenciada das observadas em governos anteriores, dentro da perspectiva de “*sembrar el petróleo*”, no que tange ao uso e organização do solo pela população e decisões sobre partes dos caminhos a serem trilhados pela indústria petrolífera, o PSO parte de uma mesma premissa central: a grande indústria como vetor do desenvolvimento urbano e dos demais setores, atuando tal como *big push* setorial (Roseinstein-Rodan).

Nesse sentido, o PSO não está desamarrado de concepções clássicas de desenvolvimento pela via da grande indústria. A estratégia do projeto redundaria, ainda que em um primeiro estágio, no aprofundamento da especialização produtiva nacional na indústria de hidrocarbonetos, sendo os demais derramamentos (*spillovers*) conseguintes do seu esperado sucesso.

Outro ponto central da estratégia, considerando as mudanças institucionais observadas no país (incluindo uma nova constituição, por exemplo), era a presença do Estado venezuelano como indutor do processo, tanto como planejador, quanto organizador produtivo e guardião maior das ações que passaram a envolver capital internacional, notadamente em grandes empresas petrolíferas.

Ademais, chama-se atenção para um dos pontos centrais das experiências de desenvolvimento regional liderado pela produção de recursos naturais não-renováveis: o uso social das rendas provenientes da atividade produtiva. A participação das rendas do petróleo (royalties) no PIB nacional caiu de 33% para 26%, entre 2013 e 2017.

No caso venezuelano, do ponto de vista das receitas fiscais, a indústria petrolífera traz aos governos subnacionais dois mecanismos distintos de distribuição das rendas compensatórias: a *Ley de Asignaciones Económicas Especiales* (LAEE)<sup>13</sup> e o

---

<sup>13</sup> Lei publicada na “Gaceta Oficial” Nº 36.110 em 18 de dezembro de 1996 que se propõe a favorecer os estados produtores de minérios ou hidrocarbonetos.

*Situado Constitucional*<sup>14</sup>. Segundo Viale e Cruzado (2012), a LAEE se baseia exclusivamente na renda mineral ou petrolífera, já o *Situado* diz respeito à partilha de 20% do orçamento nacional (inclusos *royalties* e o imposto de renda do setor petrolífero).

Sobre a primeira rubrica, vale registrar que estados produtores detém 70% do montante total recolhido, cabendo a esses o repasse mínimo de 40% do total que lhes cabe às prefeituras e 20% às comunidades. Os estados não produtores, por seu turno, ficam com 30% do total, cabendo repassar os mesmos percentuais devidos pelos estados produtores às prefeituras e comunidades.

Destaca-se que por lei a destinação desses recursos deve ser o financiamento de investimentos prioritários em habitação popular, infraestrutura agrícola, educacional, médica, cultural e esportiva, pesquisa e inovação tecnológica, sistemas de transporte em zonas rurais e fronteiriças e por fim, em conservação, defesa, manutenção, melhora, recuperação e saneamento do ambiente afetado pelas atividades minerais ou petrolíferas.

Se por um lado, observa-se que muitos aspectos desta nova estratégia são continuação ou restauração de estratégias que governos anteriores fizeram uso, desde o início da era petroleira, sob o signo do *sembrar el petróleo*<sup>15</sup> (PÉNÉ-ANNETTE et al., 2012). Por outro lado, o uso de rendas compensatórias como “estratégia de desenvolvimento regional” tem sido apontado como uma opção mais rápida e menos estável em experiências de desenvolvimento liderados por recursos naturais, quando comparadas ao investimento em novos elos da cadeia produtiva industrial (SILVA, 2017).

## Considerações finais

O presente estudo conclui que, não obstante, o planejamento e grande esforço de investimento observado na Bacia do Orinoco, a proposta de diversificação produtiva e adensamento urbano expressa no PSO não logrou os resultados esperados. Isso se deveu a uma conjugação de fatores que envolvem desde características estruturais da economia venezuelana ao cenário internacional volátil, passando pelas características e objetivos do próprio projeto.

---

<sup>14</sup> A constituição no artigo 167 define o direcionamento e partilha dos recursos recebidos no Fisco Nacional para estados e Distrito Capital. O artigo 311 obriga o uso da renda gerada pela exploração do subsolo e dos minerais deve financiar o investimento real produtivo, a educação e a saúde.

<sup>15</sup> A ideia diz respeito à possibilidade de utilização do petróleo a fim de proporcionar novas alternativas econômicas futuras, para uma melhora das condições de vida da população. Foi exposta originalmente por Arturo Uslar Pietri em 1936 e em tradução livre significa “semear o petróleo”.

Em relação a economia venezuelana destaca-se o acentuado peso da indústria de hidrocarbonetos para geração de dinamismo produtivo e divisas externas, de tal modo, que a forte correlação entre esta e o ciclo dos preços internacionais da indústria de petróleo. A petrodependência e o rentismo continuam sendo traços fundamentais da economia venezuelana, que durante os momentos de alta acabam por despercebidos e revelados nos momentos de baixa.

Quanto ao cenário internacional, destaca-se que o período de *boom* permitiu ao governo Chávez ensejar um conjunto de medidas e ações de cunho social e produtivo que tinham na indústria de petróleo, em especial na PDVSA o suporte financeiro e operativo principal. O fim do *boom* cessou a entrada de moeda forte necessária a continuação dos projetos e fortaleceu o cenário crítico econômico social

## Referências

ALTOMONTE et al. **Recursos Naturais na União das Nações Sul-americanas (UNASUL). Situação e tendências para uma agenda de desenvolvimento regional.** Cepal/Unasul. Santiago, Chile, 2013.

ARBOLEDA, M. Spaces of Extraction, Metropolitan Explosions: Planetary Urbanization and the Commodity Boom in Latin America. **International Journal of Urban and Regional Research**, 2015. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2427.12290/abstract>>.

AUTY, R. M. **Resource-based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries.** Clarendon Press, Oxford, UK, 1990.

BACHA, E.; FISHLOW, A. The Recent Commodity Price Boom and Latin American Growth: More than new Bottles for Old Wine? In: OCAMPO, A. & Ros, J. **The Oxford Handbook of Latin American Economics.** New York, NY: Oxford University Press, 2011.

BADIA-MIRÓ, Marc; PINILLA, Vicente, WILLEBALD, Henry. (ed.) **Natural Resources and Economic Growth.** London, New York: Routledge, 2015.

BARROS, P., PADULA, R.; SEVERO, L. A Integração Brasil – Venezuela e o Eixo Amazônia – Orinoco. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília: IPEA, n. 7, p. 33-41, jun./set. 2011.

BÉRTOLA, L.; OCAMPO, J. **O Desenvolvimento Econômico da América Latina Desde a Independência.** Rio de Janeiro: Campus, 2015.

BRUCKMANN, M. Recursos Naturais e Geopolítica da Integração Sul-Americana. IN: VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B. **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: IPEA, 2011.

CARNEIRO, R. Commodities, Choques Externos e Crescimento: Reflexões sobre a América Latina. **Série Macroeconomía del Desarrollo**, n. 117, Cepal, Santiago, Chile, jan. 2012.

CEPAL. Recursos naturales. **Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile, Documento Institucional de la CEPAL, 2013.

CEPALST. <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>, acesso em 18/01/2018.

DE LISIO, A. La ordenación territorial en la Venezuela Bolivariana: Entre la catálisis sustentable y la desaceleración petrolera. **Terra Nueva Etapa**, vol. XXVIII, n. 43, jan./jun. 2012.

FURTADO, C. **Ensaio sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com Abundância de Divisas**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado. 2008.

GONÇALVES, R. Venezuela: Rupturas e Macrocenários. **Revista OIKOS**, v. 8, n. 2. 2009.

GORENSTEIN, S.; ORTIZ, R. Natural resources and primary sector-dependent territories in Latin America. **Area Development and Policy**, v. 3, p. 42-59, 2018.

HAUSMANN, R. Structural Transformation and Economic Growth in Latin America. In: OCAMPO, José A.; ROS, Jaime. **The Oxford Handbook of Latin American Economics**. Oxford: Oxford University Press, p. 519-545, 2011.

HERNÁNDEZ, I.; MONALDI, F. **Weathering Collapse: An Assessment of the Financial and Operational Situation of the Venezuelan Oil Industry**. Center for International Development at Harvard University Working Paper, n. 327, nov. 2016.

IMF. **Regional economic outlook. Western Hemisphere**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2018.

INE – Instituto Nacional de Estadística (2013). Disponível em: <<http://www.ine.gov.ve>> Acesso em: 7 jul. 2016.

LEDERMAN, Daniel; MALONEY, William F. **Natural Resources: Neither Curse nor Destiny**. Washington, DC: World Bank; Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2007.

MATOS, M. V. M. **Petróleo, Heterogeneidade Estrutural e Desenvolvimento Regional: os casos Brasileiros e Venezuelano**. 2015. Dissertação (Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica.

Ministerio del Poder Popular de Petroleo e Minería. **Petróleo y otros datos estadísticos 2011** – Disponível em: <<http://www.mpetromin.gob.ve/portalmenpet/secciones.php?option=view&idS=195>> Acesso em: 7 jul. 2016.

NERY, T. As diferentes trajetórias de desenvolvimento de Brasil e Venezuela (1945–2015). **Cadernos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, p. 35-60, jan./jun. 2017.

OCAMPO, J.; BASTIAN, E.; REIS, M., The myth of the ‘Latin American decade. **PSL Quarterly Review**, p. 231-251, 71(285), 2018.

OPEC. (2019) **Annual Statistical Bulletin**. Disponível em: <[http://www.opec.org/opec\\_web/static\\_files\\_project/media/downloads/publications/ASB2018.pdf](http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2018.pdf)>. Acesso em: 9 jan. 2019.

PALMA, P. Riesgos y Consecuencias de las economías rentistas: el caso de Venezuela. **Problemas del Desarrollo**, 165 (42), abr./jun. 2011.

PDVSA. (2018). Disponível em: <<http://www.pdvsa.com/>> Acesso em: 18 dez. 2018.

PÉNÉ-ANNETTE, A; PIRELA, A; RAMOUSSE, D. El Proyecto Socialista Orinoco: un nuevo territorio vinculado a la explotación petrolera en Venezuela. **Cuadernos del CENDES**, ano 29, n. 80, mai./aug. 2012.

PIDEDA, José G.; RODRÍGUEZ, Francisco. **Curse or Blessing? Natural Resources and Human Development**. In: OCAMPO, José A.; ROS, Jaime. *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 411-437.

REDSUR. **Subiendo la Escalera? Oportunidades, obstáculos y lecciones en torno al escalamiento de las cadenas de recursos naturales de América del Sur**. Montevideo: Red Sudamericana de Economía Aplicada, 2014.

REIS, Cristina F. B. **Desenvolvimento Econômico liderado por recursos naturais: uma introdução teórico-crítica.** Informações Fipe, fevereiro de 2012. 33-39 p.

ROSS, Michael L. **How Mineral-Rich Sates can reduce inequality.** In: HUMPHREYS, Macartan; SACHS, Jeffrey; STIGLITZ, Joseph E. Escaping the Resource Curse. New York: Columbia University Press, 2007, p. 237-255.

ROZENWURCEL, G.; KATZ, S. La economía política de los recursos naturales en América del Sul. **Integración y Comercio**, n. 35, 2012.

SILVA, R. D. Recursos naturais não renováveis e desenvolvimento regional: apontamentos para o caso brasileiro. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional.** São Paulo: Editora da fundação Perseu Abramo, 2013.

SILVA, R. D. *Royalties* e desenvolvimento regional: uma reflexão sobre os desafios do Rio de Janeiro. IN: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C.; BRANDÃO, C. (Orgs.). **Desenvolvimento Regional no Brasil – política, estratégias e perspectivas.** Rio de Janeiro: IPEA, p. 347-366, 2017.

SINNOTT, E.; NASH, J.; DE LA TORRE, A. **Recursos naturais na América Latina.** Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: World Bank, 2010.

SKIDMORE, T.; SMITH, P. H.; GREEN, J. N. **Modern Latin America:** Eighth Edition, Oxford press, 2014.

SVAMPA, MARISTELLA. **Consenso de los Commodities y lenguajes<sup>[1]</sup> de valoración en América Latina.** Nueva Sociedad No 244, marzo-abril de 2013.

THE WASHINGTON POST (2019) Venezuela's Crisis in Five Charts. Disponível em: <[https://www.washingtonpost.com/world/venezuelas-crisis-in-5-charts/2019/01/26/97af60a6-20c4-11e9-a759-2b8541bbbe20\\_story.html?utm\\_term=.26806cbe0f54](https://www.washingtonpost.com/world/venezuelas-crisis-in-5-charts/2019/01/26/97af60a6-20c4-11e9-a759-2b8541bbbe20_story.html?utm_term=.26806cbe0f54)>

VIALE, C.; CRUZADO, E. **La distribución de las renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en América Latina.** Lima: Revenue Watch Institute, 2012.

Endereço para correspondência:

*Robson Dias da Silva* – [robsondsilva@gmail.com](mailto:robsondsilva@gmail.com)

Rodovia Br 465 - Km 7 s/n

23890-000 Seropédica/RJ, Brasil

*Manuel Victor Martins de Matos* – [manuelvictor16@hotmail.com](mailto:manuelvictor16@hotmail.com)

Rodovia Br 465 - Km 7 s/n

23890-000 Seropédica/RJ, Brasil

