

Mauro Sérgio Figueira

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA CADEIA  
GLOBAL DO PETRÓLEO:  
VENEZUELA E ARÁBIA SAUDITA EM PERSPECTIVA  
SISTÊMICA**

Dissertação submetida ao Programa de  
Pós Graduação em Relações  
Internacionais da Universidade Federal  
de Santa Catarina para a obtenção do  
Grau de Mestre em Relações  
Internacionais  
Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Patricia F. F.  
Arienti

Florianópolis  
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária  
da UFSC.

Figueira, Mauro Sérgio

Desenvolvimento Econômico na Cadeia Global do  
Petróleo : Venezuela e Arábia Saudita em Perspectiva  
Sistêmica / Mauro Sérgio Figueira ; orientadora,  
Patricia Fonseca Ferreira Arienti, 2017.

177 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de  
Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de  
Pós-Graduação em Relações Internacionais,  
Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Petróleo. 3.  
Desenvolvimento Econômico. 4. Venezuela. 5. Arábia  
Saudita. I. Arienti, Patricia Fonseca Ferreira. II.  
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de  
Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Mauro Sérgio Figueira

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA CADEIA  
GLOBAL DO PETRÓLEO: VENEZUELA E ARÁBIA  
SAUDITA EM PERSPECTIVA SISTÊMICA**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais

Florianópolis, 14 de junho de 2017.

---

Prof. Helton Ricardo Ouriques, Dr.  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof.<sup>a</sup> Patricia F. F. Arienti, Dr.<sup>a</sup>  
Orientadora  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Helton Ricardo Ouriques, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Hoyedo Nunes Lins, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Hermes Moreira Junior, Dr.  
Universidade Federal da Grande Dourados



## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por acreditar que é Ele quem abre portas e concede oportunidades e caminhos a serem trilhados.

Quaisquer de meus empreendimentos profissionais e pessoais não teriam a menor viabilidade sem o esforço desmedido de Marta Maria de Oliveira em meu favor, o que só pode ser fruto da manifestação mais apoteótica do amor incondicional. Este trabalho, por ser a culminação de esforços dela, é totalmente dedicado a ela. Além disso, toda minha família, especialmente Eduardo Matheus Figueira – como parceiro de valor inestimável –, tem parte neste empreendimento.

O suporte da família é sempre complementado pelo de amigos e amigas. Acompanharam especialmente de perto este trabalho os amigos Victor Tarifa Lopes e Hermes Moreira Junior, cujo apoio emocional e intelectual foram cruciais para o progresso e para a finalização desta dissertação. Ademais, devo agradecimentos pela amizade atenciosa e preocupada de Ricardo Penayo Cremonese, Matheus de Carvalho Hernandez e Carla Vreche. Também devo agradecimentos a amigos e amigas de moradia, Rodrigo Velho, Thaís Alves, Leonardo Koller, Rohit Dilip Holkar e muitos outros e outras que passaram e deixaram sua importância.

Agradeço a companhia intelectual inestimável das colegas de PPGRI, cujo ímpeto crítico nos fizeram crescer mutuamente em qualidade acadêmica, havendo contribuições recíprocas para o progresso das dissertações, inclusive a minha. Nesse quadrante, também devo agradecimentos à exigência de Patricia Arienti e à leitura cuidadosa de Hermes Moreira Junior, Helton Ouriques e Hoyedo Nunes Lins.



## RESUMO

Este trabalho possui como temática a política internacional e processos de desenvolvimento econômico nacional. No século XX, os projetos nacionais de desenvolvimento encontraram ampla margem de manobra na política internacional e, por isso, caracterizaram-se pela existência de organismos governamentais orientando estrategicamente os processos de desenvolvimento. Este foi o caso de Venezuela e Arábia Saudita, ambos países profundamente atrelados à economia petrolífera, tanto em sua pauta exportadora quanto em sua dinâmica de arrecadação orçamentária. Ambos os países fizeram parte da tendência mundial de planejamento e coordenação do desenvolvimento econômico, predominante até os anos 1980, e utilizaram as rendas petrolíferas para financiar seus projetos. Contudo, a partir dos anos 1980, tomaram rumos divergentes. O padrão de desenvolvimento da Arábia Saudita continuou dando centralidade à industrialização e à complexificação econômica, coordenados pela orientação governamental, enquanto o padrão da Venezuela alterou-se e passou a dar maior ênfase em processos de mercado, reformas liberalizantes e privatizações. Este trabalho se propõe a investigar por que a Arábia Saudita não precisou abrir mão da coordenação estratégica do desenvolvimento e a Venezuela precisou ceder às pressões políticas e econômicas para efetuar reformas estruturais de mercado. A hipótese trabalhada é a de que a Arábia Saudita, desde sempre, esteve em uma posição privilegiada na cadeia global de poder do petróleo, sob hegemonia dos Estados Unidos. Nessa hipótese, o conceito de cadeia global de poder é central, e corresponde à face política e histórica da cadeia global de valor da mercadoria, onde ocorrem a produção e a distribuição da riqueza. Esses conceitos são oriundos da Economia Política dos Sistemas Mundo, que sugere que o método de abordagem deva considerar o nível sistêmico como nível privilegiado de análise, ou seja, que a análise da cadeia global da mercadoria é aquela que promove o complemento analítico necessário à metodologia de análise individualizada. Nossa hipótese decorre desse nível de abordagem sistêmico e possui a implicação de que os projetos nacionais de desenvolvimento necessariamente devem levar em consideração não apenas as variáveis econômicas, mas também os eventos da política internacional como “variável endógena” do processo de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Petróleo. Desenvolvimento Econômico. Venezuela. Arábia Saudita

## ABSTRACT

The theme of this research is international politics and the processes of national economic development. In the 20<sup>th</sup> century, national development projects met a broad margin of operation in international politics and therefore are characterized by the existence of governmental organizations strategically guiding development processes. This was the case of Venezuela and Saudi Arabia, both countries deeply associated to oil economy both at the commercial level and at the dynamics of budgetary income. Both countries were part of a world trend of economic planning and coordination, predominant by the 1980's, using their oil income to finance development projects. Nonetheless, Saudi Arabia and Venezuela development patterns took divergent paths after the 1980's. Saudi Arabia's development pattern remained emphasizing industrialization and economic complexity, guided by government, while Venezuela altered its pattern, giving more emphasis to market reforms and privatizations. This dissertation aims at investigating why Saudi Arabia did not need to give in strategic economic coordination and Venezuela was forced by political as well as economic pressure to adopt structural market reforms in the 1980's. The hypothesis is that Saudi Arabia was always in a privileged position in the oil global power chain, under United States hegemony. In this hypothesis the concept of global power chain is a key concept, corresponding to the political and historical branch of the global value chain. These concepts are introduced by the World-Systems Analysis, suggesting that the appropriate level of analysis should be the systemic level, that is, the analysis of the global commodity chain is the one that promotes a better complement to the individual analysis. Our hypothesis is grounded on that systemic level of analysis and has as main implication the proposition that national development projects should regard international politics as "endogenous variable" of the development process, as much as the economic variables.

**Keywords:** Oil. Economic Development. Venezuela. Saudi Arabia

## LISTA DE TABELAS

TABELA 3.1 – Volume Global de Produção, Milhões de Barris por Dia (mb/d) – 1950-1970.....	100
TABELA 3.2 – Preços do Petróleo Bruto 1950-1970, Arabian Light em dólares por barril (US\$/B).....	107
TABELA 3.3 – Volume Global de Produção, Milhões de Barris por Dia (mbd) – 1972-1992.....	109
TABELA 3.4 – Preços do Petróleo Bruto 1972-1988, Arabian Light em dólares por barril (US\$/B).....	111
TABELA 3.5 – Preços do Petróleo Bruto 1990-2010, Brent em dólares por barril (US\$/B).....	113



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD – Acción Democrática  
AIOC – Anglo Iranian Oil Company  
API – American Petroleum Institute  
APOC – Anglo Persian Oil Company  
ARAMCO – Arabian American Oil Company  
BIRD – Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento  
BP – British Petroleum  
CANTV – Compañía Anónima Nacional de Telefonos de Venezuela  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos  
CIA – Central Intelligence Agency  
COPEI – Comité de Organización Política Electoral Independiente  
CORDIPLAN – Oficina de Coordinación y Planificación  
CVF – Compañía Venezolana de Fomento  
EUA – Estados Unidos da América  
FEDECAMARAS – Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela  
FMI – Fondo Monetário Internacional  
FOB – Free On Board  
FONDESPA – Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País  
G7 – Grupo dos Sete  
GLP – Gás Liquefeito de Petróleo  
ICE – Intercontinental Exchange  
IPC – Iraqi Petroleum Company  
IPE – International Petroleum Exchange  
MB/D – mil barris por dia  
NYMEX – New York Mercantile Exchange  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OLADE – Organización Latino-Americana de Energía  
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo  
PDVSA – Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima  
PIB – Produto Interno Bruto  
PPC – Purchasing Power Parity  
PPP – Paridade do Poder de Compra  
SAMA – Saudi Arabia Monetary Agency  
SENECA – Sistema Eléctrico del Estado Nueva Esparta  
SIDOR – Siderúrgica del Orinoco  
SIS – Secret Intelligence Service  
TOCOM – Tokio Commodity Exchange



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>TRAJETÓRIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO . 25</b>	
	2.1 Perspectivas do Desenvolvimento e Subdesenvolvimento Econômico.....	25
	2.2 Rentismo petrolífero e desenvolvimento difícil na Venezuela	29
	2.3 O Rentismo Dinástico da Arábia Saudita.....	50
	2.4 Um balanço crítico das trajetórias individuais .....	72
<b>3</b>	<b>VALOR E PODER NA CADEIA GLOBAL DO PETRÓLEO. 78</b>	
	3.1 A Economia Política das Cadeias Globais de Mercadorias: Estrutura Social Mundial.....	79
	3.2 A Cadeia Global de Valor do Petróleo.....	98
	3.3 A Cadeia Global de Poder do Petróleo.....	114
	3.4 Conclusão.....	137
<b>4</b>	<b>ARÁBIA SAUDITA E VENEZUELA NA CADEIA GLOBAL DO PETRÓLEO.....</b>	<b>140</b>
	4.1 Arábia Saudita.....	142
	4.2 Venezuela.....	148
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>155</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>165</b>



## 1 INTRODUÇÃO

As duas décadas iniciais do século XXI foram o período de um evento raro no que se refere aos preços internacionais de *commodities*, especialmente o petróleo bruto, com ao menos quatorze anos de aumento contínuo nos preços do óleo – com breve interregno de queda no ano de 2008 para voltar a subir no ano de 2009. O barril do petróleo avançou em tendência de alta saindo de US\$13,00 em 1998 para chegar a US\$96,00 em 2008 e a US\$104,00 o barril em 2014 (World Bank, 2014). Para grande parte dos países em desenvolvimento, essa tendência acompanhou taxas de crescimento elevadas, aumento das reservas de divisas e marcada estabilidade política.

Após esses anos, no entanto, uma reversão drástica naquela tendência derrubou os altos preços do óleo a partir de 2014, entrando em espiral de queda rápida e vertiginosa até atingir o patamar de US\$32,00 em fevereiro de 2016 (Bloomberg, 2016). O impacto dessa reversão em alguns países dependentes da exportação de petróleo e das rendas aferidas com essa atividade foi imediato e sensível. Um dos países cuja economia nacional vive historicamente em dependência das rendas petrolíferas é a Venezuela. Em janeiro de 2016 a Venezuela vendia seu petróleo a cerca de US\$21,00 por barril – após aquele longo período de altas – a um custo de cerca de US\$18,00 o barril, o que desencadeou uma situação que o próprio presidente Nicolás Maduro classificou em discurso como “catastrófica”, além dos próprios indicadores econômicos nada otimistas (Adghirni, 2016). O Produto Interno Bruto (PIB) do país entrou em tendência de descenso agudo, havendo encolhido 3% em 2014, 5% em 2015 e 8% em 2016<sup>1</sup>. As reservas internacionais em dólar diminuíram de US\$43bi em 2008 para US\$15bi em 2015; o aumento do endividamento externo, da pobreza, desemprego e inflação evidenciam o contexto dificultoso no país sul-americano naquela época (Cf. Adghirni, 2016).

O quadro político e social da Venezuela, por sua vez, acompanhou a deterioração dos indicadores econômicos. A crescente falta de bens de consumo básico no mercado (especialmente de medicamentos) aguçava a insatisfação social e a polarização, que comprometeram a popularidade do regime chavista liderado por Maduro. Aproveitando-se da queda da popularidade do presidente Maduro, a oposição, que compunha maioria no parlamento, procedeu a sucessivas tentativas de interromper o mandato presidencial corrente. O

---

<sup>1</sup> Segundo estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2016a).

resultado foi um impasse institucional de difícil resolução que agravou as dificuldades econômicas (cf. International Crisis Group, 2016).

Tudo isso se passou na Venezuela após uma década experimentando os benefícios do *boom* do petróleo no início do século XXI. Embora muito oscilante e recuperando-se de descensos no início dos anos 2000, a partir de 2004 o PIB da Venezuela registrava números impressionantes que chegaram a atingir dois dígitos<sup>2</sup>. Os preços do petróleo em alta fizeram dobrar a renda pública e o governo revertia esses rendimentos para investimentos em políticas sociais de combate à desigualdade e inclusão social, as chamadas *misiones sociales bolivarianas* (Cícero, 2015). Mesmo assim, esses benefícios não eliminaram problemas históricos do país. A inflação endêmica, a escassez de bens de consumo básico e os problemas de infraestrutura, com frequentes interrupções de fornecimento de energia elétrica e água, não foram debelados (Wilpert, 2013).

Com efeito, segundo Carvalho (2013, p. 387), o petróleo tornou-se o principal item exportado pela Venezuela em 1926 e já em 1936 correspondia a 90% das exportações do país. Na entrada do século XXI, esse número caiu consideravelmente para cerca de 60% das exportações, mas seguiu em trajetória de crescimento, até que em 2014 o petróleo bruto participava de 77% das exportações da Venezuela (Hausmann, Hidalgo *et al.*, 2016). A renda *per capita* do país decresceu cerca de 2% ao longo da década de 1980 e 0,5% na década de 1990, para voltar a crescer 2% na década de 2000, puxada pelo já referido *boom* nos preços do óleo bruto (World Bank, 2016). Em termos da Paridade do Poder de Compra (PPP na sigla em inglês – *Purchasing Power Parity*), a renda *per capita* do país saiu de cerca de US\$9 mil em 1990 para cerca de US\$17 mil em 2013 (*idem*). Ademais, Carvalho (2013, p. 384) mostra que a arrecadação fiscal do país ao longo do século XX praticamente inexistiu dado o baixo desenvolvimento da institucionalidade tributária, fazendo com que as rendas do petróleo fossem a principal fonte de financiamento dos gastos governamentais. “A dependência das receitas do petróleo é um traço muito forte das finanças públicas na Venezuela desde os anos 1930” (Carvalho, 2013, p. 384, grifo meu).

Os insucessos da economia venezuelana são motivo de perplexidade quando se considera que as rendas petrolíferas, mesmo

---

<sup>2</sup> Segundo dados do Fundo Monetário Internacional, o PIB da Venezuela cresceu 18% em termos reais em 2004 e 10% em 2005. Apesar disso, a trajetória de crescimento foi se arrefecendo ao longo da década de 2000 (FMI, 2016).

oscilantes, são potencialmente benéficas. Pode-se afirmar, como o fez Carvalho (2013), a existência na Venezuela de um “paradoxo do petróleo” em que à medida que as rendas fluíam para o país, o desenvolvimento se dificultava. A perplexidade se acentua quando o caso venezuelano é posto em contraste com a economia da Arábia Saudita, para a qual o petróleo também é elemento decisivo.

Os traços de crise econômica e política não se abateram sobre a Arábia Saudita na recente queda dos preços do petróleo tanto quanto sobre a Venezuela. Se é verdade que nos anos 1980 a Arábia Saudita experimentou grave perda de seu PIB – que retrocedeu 20% só em 1982 e outros 16% em 1983 – e de sua renda *per capita* (em termos PPP) – que saiu de US\$41 mil em 1981 para US\$22 mil em 1985 –, em consequência da queda nos preços do petróleo na época, nem de longe a queda recente teve os mesmos efeitos. Pelo contrário, o país aproveitou o período de bonança petrolífera nos anos 2000 para poupar, atingindo o patamar de US\$650 bi em reservas de divisas, o que permitiu diminuir a dívida da Realiza de 119% do PIB nos anos 1990 para apenas 1,6% do PIB em 2014, manter a inflação a níveis baixíssimos – apesar dos fortes déficits orçamentários –, e a situação financeira e cambial sólidas, afastando qualquer risco grave de crise de iliquidez ou de ataque especulativo a sua moeda (Sfakianakis, 2015)<sup>3</sup>. No geral, a economia do país “está longe da falência e o Reino está melhor equipado para lidar com os desafios de criação de empregos, educação e diversificação do que em anos passados” (*idem*, tradução livre).

Todavia, à arrecadação monetária da Arábia Saudita se pode atribuir o mesmo diagnóstico que Carvalho observou acima para a Venezuela: as rendas petrolíferas compõem esmagadora proporção da renda governamental, como mostraram Niblock e Malik (2007, p. 179). Além disso, as exportações da Arábia Saudita são – semelhantemente à Venezuela – compostas por cerca de 70-80% de petróleo bruto (Hausmann, Hidalgo *et al.*, 2016). Antes que o petróleo se tornasse a principal fonte de renda governamental, os povoados que viviam no que hoje é o território do Reino da Arábia Saudita eram relativamente pobres e basicamente sustentavam-se com agricultura de subsistência. Iguamente, a débil organização governamental tinha um orçamento extremamente limitado, a não ser por alguma renda oriunda da

---

<sup>3</sup> Para não dizer que a queda recente nos preços do petróleo não teve qualquer efeito sobre a Arábia Saudita, vale observar que o crescimento do PIB do país arrefeceu, saindo de 9% em 2011 para 2% em 2013 e 3% em 2015.

tributação de peregrinos a Meca e Medina, cidades sagradas para o Islamismo (Askari, 2013).

Em que pesem essas aparentes semelhanças históricas entre a Venezuela e a Arábia Saudita, no que concerne a suas economias nacionais, há contemporaneamente uma divergência reparável no que diz respeito ao grau de riqueza dos dois países. Em 1971, quando a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) começava a reestruturar a economia mundial do petróleo, a renda *per capita* da Venezuela era de US\$1,1 mil, enquanto a da Arábia Saudita era de US\$700 (World Bank, 2016). Os choques do petróleo nos anos 1970, contudo, fizeram a renda *per capita* do país pérsico crescer muito mais que a do caribenho e a divergência entre os dois países petroleiros só aumentou ao longo do fim do século XX e na entrada do XXI. No ano 2015, a renda *per capita* da Arábia Saudita em termos PPP era de US\$53 mil e da Venezuela de apenas US\$7 mil (FMI, 2016)<sup>4</sup>.

Em resumo, dois países de economia petroexportadora, a Venezuela e a Arábia Saudita, experimentaram trajetórias de evolução da renda *per capita* e do crescimento econômico bastante diferentes. A partir da década de 1970 a renda *per capita* da Arábia Saudita inicia uma escalada que a faz ultrapassar a própria Venezuela até que nos anos 2010 atinge o patamar de países de renda alta, enquanto a Venezuela permaneceu em níveis relativamente baixos de renda *per capita*, apesar da alta nos preços do petróleo nos anos 2000. Essa divergência entre os dois países aconteceu a despeito de a pauta exportadora de ambos ser predominantemente composta pelo petróleo cru e de seu orçamento ser irrigado majoritariamente por rendas petrolíferas. Diante dessas semelhanças que aparecem a olho nu, quais diferenças podem ser estabelecidas entre os dois países no que concerne a suas trajetórias de desenvolvimento, que tiveram influência sobre o fato de que a Arábia Saudita haver ultrapassado a Venezuela em termos de renda?

Algumas explicações preliminares bastante objetivas aparecem. O petróleo é uma *commodity sui generis* dado o fato incontornável de que sua distribuição geológica é desigual por natureza, fazendo com que o acesso ao petróleo de qualidade seja praticamente fortuito. Segundo Askari (2013) a especificidade do óleo é importante por uma série de razões, principalmente porque afeta o próprio custo de extração do solo e de transformação em derivados. Como uma primeira aproximação das

---

<sup>4</sup>A renda *per capita* apresentada para a década de 1970 utiliza a metodologia de dólares correntes e a apresentada para o período mais recente utiliza a metodologia PPP.

dimensões de grandeza, vemos que o custo de produção do barril do petróleo na Arábia Saudita, excetuando encargos tributários, administrativos, etc., foi de apenas US\$3 em 2016, um dos mais baixos do mundo. Para a Venezuela, o mesmo custo, livre de encargos extras, foi de US\$7. Acrescentando-se os custos tributários e outros, o barril venezuelano vai a cerca de US\$20-30 enquanto o saudita não passa de US\$10 (WSJ, 2016).

Outras explicações vinculam o sucesso de um e o insucesso de outro à administração governamental, destacando a gestão propriamente dita do dinheiro oriundo do petróleo. Para Carvalho (2013), Cícero (2015), Wilpert (2013) e muitos outros, a inundação de rendas petrolíferas na economia venezuelana ativa problemas estruturais como a desindustrialização e a inflação, principalmente quando são distribuídas diretamente para a população via programas sociais de combate à pobreza, agravando, segundo essa interpretação, a produtividade industrial do país ao fomentar a “doença holandesa” e reproduzindo a prática do “rentismo petrolero”. Niblock & Malik (2007), ao tratarem da Arábia Saudita, concentram-se em descrever a relação entre os sucessivos planos governamentais de desenvolvimento e a atividade da iniciativa privada no interior do país. A perspectiva dos autores fica clara no primeiro parágrafo de sua obra: “O objetivo deste livro é [...] abordar *o sucesso do governo ao criar uma economia que irá satisfazer as necessidades de longo prazo da população da Arábia Saudita*. [...] As rendas podem ser utilizadas para prover os serviços, subsidiar os bens básicos e criar os empregos de que a população necessita” (Niblock & Malik, 2007, p. 1, tradução livre, grifo meu).

Como pode ser visto, a abordagem central dessas interpretações leva em consideração o comportamento individual de cada Estado. Embora tenha seu valor, a individualização da unidade de análise neste caso, como procedimento de abordagem comparativa, possuiria uma lacuna impossível de ser ignorada. Tal procedimento, uma espécie de comparação individualizada (McMichael, 1990), desconsidera a relação que essas unidades nacionais tiveram com a formação e evolução histórica do sistema interestatal capitalista ao longo do século XX e, mais especificamente, com a evolução da cadeia do petróleo dentro desse sistema<sup>5</sup>. Como explicar o processo de desenvolvimento desses

---

<sup>5</sup> Um exemplo de comparação individualizada pode ser encontrado em CGEE (2013), em que os autores formulam um quadro descritivo no qual encaixam a estrutura econômica dos países, tratados como instâncias individualizadas e comparáveis apenas por seus aspectos econômicos internos.

dois países abstraindo-os do conjunto mais amplo de relações sociais do qual fazem parte? E, para início de conversa, como é possível compará-los isoladamente, em uma espécie de laboratório analítico, sem perder a importância dos constrangimentos do sistema internacional, que se abatem de fora para dentro sobre o desenvolvimento de cada país de acordo com suas especificidades?

Por sua vez, o foco exclusivo nas propriedades químicas do óleo e seu impacto na diferenciação dos custos de produção como explicação da divergência de renda entre os países não daria conta de mostrar os constrangimentos políticos que ao longo do século XX se abateram sobre a cadeia produtiva do petróleo, produzindo diferenças nos investimentos, na distribuição das rendas e inúmeros outros aspectos que completariam a explicação.

Para tentar complementar a abordagem individualizada com a consideração pelos aspectos sistêmicos, este trabalho propõe a utilização da perspectiva da economia política dos sistemas-mundo para explicar a divergência na trajetória de desenvolvimento de Arábia Saudita e Venezuela. Com essa ferramenta, pretendemos mostrar a evolução do sistema interestatal capitalista no século XX como um processo histórico dirigido pela divisão do trabalho entre unidades políticas juridicamente autônomas (os Estados) para a formação de um sistema social mais amplo, a economia-mundo capitalista (Arienti & Filomeno, 2007). Essa divisão do trabalho, além levar em conta as características econômicas históricas de cada país (recursos naturais e habilidades produtivas), possui um caráter político sistêmico dado pela condução hegemônica, que condiciona a instalação de cadeias produtivas e de poder nas unidades do sistema social, os países. Isso quer dizer que a divisão de riqueza e pobreza, ou seja, a trajetória de desenvolvimento e subdesenvolvimento de cada país, possui constrangimentos, encontrados no que Wallerstein (2001; 2004) chama de cadeia global de mercadorias, cujo desmembramento mostra tanto sua face econômica – a cadeia global de valor da mercadoria – quanto sua face política – o que chamaremos neste trabalho de cadeia global de poder da mercadoria.

Embora esse desmembramento – entre cadeias globais de valor e cadeias globais de poder da mercadoria – não esteja explicitamente presente no programa de pesquisa original da análise dos sistemas-mundo, é possível verificar ao longo dos levantamentos históricos de Wallerstein (e.g. 2011) que as cadeias globais de mercadoria são eventos sociais que compreendem simultânea e necessariamente uma face econômica e uma face política. Embora as duas dimensões sejam epistemologicamente (e socialmente) inseparáveis, o conceito de cadeia

global de poder avançado por este trabalho visa oferecer um complemento útil de modo a sofisticar didaticamente o conceito mais amplo de cadeia global de mercadoria. A cadeia global de mercadoria, como veremos, aparece como um espaço social composto por uma dupla e necessária hierarquização e polarização mundial, ou seja, uma hierarquização na esfera econômica – com a criação e apropriação diferenciada de valor –, e na esfera política – com posições de poder diferenciadas na mesma proporção da apropriação de valor. Especificamente, a cadeia global de poder, do nosso ponto de vista, é um conjunto de interações sociais (sejam elas conflituosas ou não) que ocorre dentro de certos limites estabelecidos por um grupo social hegemônico. Por esse motivo, buscaremos delinear o conceito de cadeia global de poder como derivação teórica e social da hegemonia no plano mundial.

Como as cadeias globais de mercadorias que costuram a economia-mundo capitalista são condicionantes da distribuição dos benefícios entre os países, buscaremos mapeá-las utilizando o método da comparação incorporada (McMichael, 1990; 2000), em que a construção de um objeto histórico e sua comparabilidade aparecem ao longo do próprio estudo empírico do objeto. Portanto, veremos comparativamente como a cadeia global do petróleo se relacionou com a trajetória de riqueza e pobreza de Arábia Saudita e Venezuela, dentro do contexto mais amplo daquilo que Arrighi (2012) denominou como ciclo de acumulação norte-americano.

A consideração por essas cadeias como condicionantes da trajetória de renda dos países nos conduz à hipótese de que Arábia Saudita e Venezuela, além de suas diferenças endógenas no que se refere ao comportamento político-econômico, possuíram uma relação diferente com a construção hegemônica da cadeia de poder do petróleo, conduzida pelos Estados Unidos da América a partir do fim da II Guerra Mundial. Precisamente, essa diferença apareceu no contexto de dois eventos históricos mais amplos relacionados à hegemonia estadunidense: a crise macroeconômica enfrentada pelos Estados Unidos no início dos anos 1970 e o recrudescimento do combate à influência soviética nos anos 1980. Nesse contexto a Arábia Saudita atuou como parceira determinante para o sucesso da estratégia hegemônica estadunidense, fornecendo recursos para o financiamento do balanço de pagamentos dos Estados Unidos na década de 1970 e para o financiamento do combate ao avanço da União Soviética na década de 1980, tanto na África quanto no Oriente Médio. Dada essa centralidade da Arábia Saudita – mais precisamente, da Casa Real dos Saud – para a

cadeia global de poder do petróleo sob hegemonia dos Estados Unidos, o enfraquecimento do regime diante da oposição política e religiosa interna era um evento inadmissível do ponto de vista dos Estados Unidos. Por essa razão, quando a Arábia Saudita enfrentou uma difícil situação macroeconômica nos anos 1980 e 1990, com crise de endividamento junto a credores estadunidenses, o suporte dos Estados Unidos ao regime o isolou completamente de pressões significativas para a democratização da Arábia Saudita ou por reformas de mercado liberalizantes, que haveriam de diminuir o poder do regime sobre a coordenação econômica estratégica interna e teriam removido a peça central da cadeia de poder do petróleo – muito embora a agenda de reformas liberais de mercado e de democratização de regimes autocráticos houvesse sido a principal tônica dos Estados Unidos para o resto do mundo naquela época.

Para o caso da Venezuela, pelo contrário, a estratégia adotada para gerenciar a crise macroeconômica dos anos 1980 fora exatamente a adoção de reformas liberalizantes, principalmente da conta financeira do balanço de pagamentos, facilitando a fuga de capitais e a desestabilização cambial na época, que agravaram os efeitos nefastos causados pela queda dos preços do petróleo à época. Diferentemente da Arábia Saudita, esse momento significou a derrocada da elite dirigente e o desmoronamento progressivo do regime político vigente, associado a aumento da pobreza e dos conflitos sociais. A utilização da crise de endividamento como justificativa para reformas de mercado fazia parte das orientações estratégicas dos Estados Unidos para a América Latina, manifesta em um projeto de liberalização hemisférica com vistas a manter a região sob sua influência política e econômica. Em suma, avançaremos o argumento de que a discrepante importância econômica e política que cada um desses países teve para a construção da hegemonia dos Estados Unidos, e mais precisamente a diferenciada importância de cada um deles na cadeia global de poder do petróleo, é um aspecto não negligenciável para sua trajetória de renda, e complementa os aspectos internos de cada país.

Para tanto, faremos no Capítulo 2, após esta introdução, uma descrição da evolução histórica dos aspectos internos da economia e política dos dois países. A descrição será feita utilizando especialmente a trajetória de industrialização dos dois países ao longo do século XX. Além disso, buscaremos descrever aspectos históricos e institucionais (governamentais, etc.) de cada país com a intenção de estabelecer as bases empíricas das trajetórias individuais para, a seguir, proceder à interpretação teórica e sistêmica.

No Capítulo 3 trataremos da formação e evolução histórica do ciclo de acumulação sob hegemonia dos Estados Unidos e o papel do petróleo nesse ciclo, de modo a estabelecer o quadro sistêmico em que foram instaladas as cadeias globais de valor e de poder do petróleo. Neste capítulo também buscaremos mostrar mais detidamente a importância da hegemonia no plano mundial para o estabelecimento das cadeias globais de valor e, especialmente, da cadeia de poder da mercadoria. Em suma, a cadeia global da mercadoria é um conjunto de elos produtivos e comerciais associada a processos políticos e históricos que compõem uma rede de mercadorias desde os insumos básicos até sua elaboração em um bem de consumo final. Essa rede se estende por diversas unidades políticas relativamente autônomas e é responsável pela geração e distribuição de rendas, de acordo com a situação mercadológica – mais ou menos monopolizada – de cada elo da cadeia. Como essas cadeias se estendem ao longo de diversas comunidades políticas relativamente autônomas – formando, assim, uma economia-mundo – elas devem ser organizadas através de uma cadeia de poder que adequa o comportamento dos agentes sociais (Estados, empresas, etc.) ao funcionamento da cadeia global da mercadoria, fornecendo proteção à geração e distribuição de benefícios através das cadeias e dos agentes. Enquanto o produto acabado de uma cadeia de valor é uma mercadoria final específica, o produto acabado da cadeia de poder é a hegemonia que, tal como formulada por Antonio Gramsci, depende de uma combinação específica de elementos coerção e consenso de modo a conferir exequibilidade à acumulação de capital. Com efeito, o conceito de cadeia global de poder da mercadoria – cuja mercadoria específica é o petróleo – é central para o entendimento da importância diferenciada de Venezuela e Arábia Saudita para a construção hegemônica liderada pelos Estados Unidos.

No Capítulo 4 veremos a construção da cadeia de poder do petróleo do ponto de vista de Arábia Saudita e Venezuela a partir do fim do choque do petróleo de 1973 e a relação dessa cadeia com o padrão de desenvolvimento desses países. Assim, veremos, por um lado, a evolução da situação da política externa dos países, as relações diplomáticas e militares com o país hegemônico e o papel de cada país na organização da segurança energética, isto é, da própria cadeia de poder do petróleo. Espera-se, com isso, mostrar exatamente a diferença no padrão de relacionamento e de importância relativa de cada um dos dois países para a formação da hegemonia estadunidense no sistema interestatal capitalista do século XX e se essa diferença teve impacto sobre seu padrão de desenvolvimento.

Se a hipótese do trabalho se confirmar – a de que eventos sistêmicos da cadeia global de poder do petróleo constrangeram o modelo de desenvolvimento dos países – através da observação dos casos de Venezuela e Arábia Saudita, deve-se chamar a atenção para uma série de aspectos concernentes ao desenvolvimento econômico, tanto do ponto de vista teórico-analítico quanto do ponto de vista da realidade e da agência histórica. Primeiro, que a análise sistêmica deve sempre complementar a análise individualizada de cada país no que se refere a suas feições político-econômicas e que sem essa complementaridade os estudos individualizados deixarão de lado elementos importantes para suas conclusões. Segundo, que o próprio desenvolvimento econômico não depende apenas de arranjos institucionais específicos no interior de cada país, por mais importantes ou eficazes que sejam. O sucesso ou fracasso desses arranjos estará condicionado pelos acontecimentos geopolíticos e geoeconômicos exteriores, colocados por agentes que estão fora do controle dos concertos político-institucionais internos em cada país. Isso significa que as aspirações de desenvolvimento material dos povos, dentro da economia-mundo, os obriga a controlar as variáveis econômicas – aquelas sugeridas pelos economistas – e a tratar de verificar as condições político-econômicas internacionais em que seus esforços de desenvolvimento se darão, sempre levando em conta que é o jogo de poder entre as nações que determina em grande medida a distribuição da riqueza globalmente produzida.

## 2 TRAJETÓRIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

### 2.1 Perspectivas do Desenvolvimento e Subdesenvolvimento Econômico

Desde que o tratamento sistemático do desenvolvimento econômico retornou à pauta de preocupações da ciência econômica, no início do século XX, o significado semântico e teórico e as conduções práticas necessárias a atingi-lo receberam volumosas inserções de todos os matizes da academia e do discurso político. Com efeito, como critica Rist (2008), a partir de então a própria palavra “desenvolvimento” passou ao patamar de dogma da civilização humana em suas “versões” capitalista e comunista. O uso exagerado da palavra, segundo Rist, veio acompanhado de uma preocupação reduzida em definir precisamente seu contexto ou significado, havendo sido utilizada simplesmente para “exprimir a ideia de que amanhã as coisas serão melhores, ou de que mais é necessariamente melhor” (Rist, 2008, p. 485, tradução livre). Não obstante a crítica ácida de Rist, o fato é que a palavra desenvolvimento (e sua contraparte siamesa *subdesenvolvimento*) orientou em grande medida a produção acadêmica e a própria condução das questões de governo no pós II Guerra Mundial, fosse em razão da crença factual na capacidade de incrementar os padrões de vida dos povos, fosse como mero artifício na disputa geopolítica e de ideias patente durante aquela época. De lá para cá, seja como for, permanecem reais as preocupações utilizadas para preencher o conceito de desenvolvimento ou de subdesenvolvimento.

A preocupação de Rist com o significado da palavra pode ser reformulada da seguinte maneira: em vez de um tratamento descuidado com o sentido real, proliferou-se, ao longo do século XX, uma constelação diversificada de tentativas de precisar o desenvolvimento<sup>6</sup>. Para resumir, segundo Todaro e Smith (2003), o desenvolvimento econômico referia-se a dois eventos principais: i) a mudança estrutural relativamente rápida, promovida por algum grau de coordenação consciente e planejada da sociedade; ii) a utilização dos frutos da mudança estrutural para melhorar o padrão de vida de grande parte da

---

<sup>6</sup> Acompanhando a tentativa de precisar o sentido da palavra, surgiram interpretações e diagnósticos sobre as causas do desenvolvimento, bem como do atraso relativo no desenvolvimento. As principais lembradas hoje são as de Rostow (1961), Hirschman (1958), Prebisch (1949), Perroux (1969), Myrdal (1957) e inúmeros outros (cf. Moraes, 2006; Gumiero, 2011; Lima, 2015).

população de uma comunidade. Por sua vez, o subdesenvolvimento fora tratado, em sua pluralidade, como etapa anterior ao desenvolvimento, como atraso no desenvolvimento ou como contraparte inseparável do desenvolvimento do capitalismo, dependendo do viés ideológico e dos postulados científicos adotados (cf. Chase-Dunn, 1998).

Diante da complexificação dos conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento, temos indicações valiosas que apontam para um tratamento objetivo da matéria, com vistas a simplificar os estudos para os fins deste Capítulo 1. Essas indicações valiosas remetem aos apontamentos primitivos de Celso Furtado (1983; 2009) acerca do desenvolvimento, formulados em suas obras dos anos 1950 e 1960, nas quais referia-se ao desenvolvimento econômico basicamente como um aumento da densidade de capital por pessoa ocupada, com conseqüente incremento do produto *per capita*. Em linhas simples, “pode-se afirmar que o desenvolvimento econômico é, fundamentalmente, um processo de acumulação de capital” (Furtado, 2009, p. 94), que para o autor assume o caráter de produção de excedente que se transforme em meio de produção (capital) e retorne ao processo econômico, substituindo o trabalho manual por operações e técnicas novas e mais complexas que aumentem a produção de excedente<sup>7</sup>. Via de regra, o desenvolvimento econômico poderia processar-se da seguinte forma: uma combinação particular de fatores de produção elevaria a produção relativa; a seguir, o excedente produzido seria apropriado pelos investidores na forma de poupança e, se retornasse ao processo produtivo na forma de meios de produção, geraria renda extra; a geração extra de renda alteraria o padrão de consumo, ao que Furtado se referia como “diversificação da estrutura da procura”; essa diversificação do consumo geraria pressão em setores pouco desenvolvidos, indicando a existência de oportunidades lucrativas de inversão nesses setores, acarretando a diversificação da própria oferta. Em suma, o desenvolvimento econômico culminaria em diversificação da procura e da oferta em uma comunidade econômica.

---

<sup>7</sup> Como mostra Gumiero (2011), o entendimento de Celso Furtado acerca do desenvolvimento e do subdesenvolvimento seguiu a tendência de complexificação durante o século XX. Nos escritos tardios do economista cevalino, o desenvolvimento deveria necessariamente abarcar o incremento da capacidade educacional, técnica e cultural da população, como um fim em si mesmo e como meio para potencializar a produção econômica. De fato, para Furtado, eram os aspectos educacional e cultural os únicos capazes de impedir a obsolescência do trabalhador.

Embora pareça um tanto esquemática essa formulação de Furtado, tal como a expusemos em linhas simples, o método preferido pelo autor, o do estruturalismo histórico, o obrigava a salientar que os esquemas teóricos formulados pelos economistas deveriam obedecer rigorosamente ao teste histórico e submeter-se aos casos particulares de cada experiência, em vez do contrário. Isso o levou a investigar as diferenças no processo de desenvolvimento das economias europeias mercantilistas, o posterior desenvolvimento industrial na Inglaterra e os casos diversos de subdesenvolvimento, respeitadas as particularidades estruturais de cada caso. Dado esse caráter histórico-estrutural das formulações de Furtado sobre o desenvolvimento econômico (o que significa induzir sobre o processo de desenvolvimento a partir da experiência histórica de cada estrutura – e não deduzi-lo a partir de formulas apriorísticas), o autor defendeu a proposição de que o *processo de subdesenvolvimento* acontecia de modo simultâneo ao desenvolvimento e, possuía, por si só, mecanismos que o reproduziam e que deveriam ser explorados à luz de sua especificidade histórica. Foi assim que Furtado rejeitou interpretações modernizadoras de que o subdesenvolvimento seria uma etapa necessariamente constante na evolução do desenvolvimento, pela qual passaram todos os países avançados.

A experiência histórica mostrou a Furtado que o subdesenvolvimento operou como uma “terceira linha” de expansão simultânea da economia europeia. A busca dos europeus por expansão de mercados consumidores ou por produção dos bens primários necessários a seu processo produtivo os conduziu à instalação de linhas de comércio e/ou produção em regiões econômicas pré-capitalistas. Segundo Furtado, o impacto que essas linhas de produção exerceriam na região econômica pré-capitalista dependeria de dois fatores: a quantidade de mão de obra que essa linha de produção iria empregar e o salário médio que seria pago em relação ao padrão de vida anterior. No caso da instalação de linhas de produção de bens primários para exportação em regiões pré-capitalistas, as empresas estrangeiras proprietárias raramente utilizavam mais de 5% da mão de obra disponível, e o padrão de vida médio anterior a sua chegada estava em nível relativo tão baixo que o salário médio pago não era suficiente para dinamizar o consumo interno, o que possibilitava à empresa lucros elevados. O resultado disso era pouca alteração da estrutura econômica e a geração de uma dualidade híbrida de coexistência do regime capitalista assalariado e pré-capitalista de subsistência na mesma comunidade, o

que, para Furtado, era a característica primitiva das economias subdesenvolvidas (2009, pp. 160-3).

Mas o que é central para Celso Furtado nas economias subdesenvolvidas é a insuficiência de geração de excedente que retorne à produção na forma de capital. Antes de continuarmos, vale salientar que para o autor, a poupança capitalista é o principal elemento dinamizador da acumulação de capital e, por consequência, do crescimento. Aquilo que não é consumido pelo conjunto da população e retorna ao processo produtivo na forma de meio de produção promove a acumulação de capital e o desenvolvimento. Se todo o excedente produzido for consumido, não haverá crescimento econômico. O autor deixa esse entendimento implícito ao discutir o desenvolvimento industrial na Inglaterra, explicando que a elasticidade da mão de obra permitiu o pagamento de salários de subsistência, gerando excedentes apropriados exclusivamente pelos industriais e a consequente oferta de capital para a formação da indústria de bens de capital. Mas também descreveu explicitamente nos seguintes dizeres:

O dinamismo da economia capitalista resulta, em última instância, do papel que nela desempenha a classe empresarial à qual cabe utilizar de forma reprodutiva uma parte substancial da renda em permanente processo de formação. Já nos referimos ao fato de que o consumo da classe capitalista é determinado por fatores institucionais [religião, cultura, psicologia] e, praticamente, independe de flutuações, a curto prazo, no nível da renda global. É este, por certo, o elemento mais estável no dispêndio da coletividade. Por outro lado, o consumo dos assalariados tem a determiná-lo o nível global de emprego, cabendo-lhe um papel ancilar no processo de desenvolvimento. Assim sendo, o que garante dinamismo à economia capitalista é a forma como se utiliza a massa de renda que reverte aos empresários e que estes poupam (Furtado, 2009, pp. 163-4).

Disso decorre o principal problema e a principal característica das economias subdesenvolvidas para Celso Furtado. A vinculação da empresa estrangeira na região pré-capitalista restringe-se ao papel de pagadora de salários (a uma massa salarial muito baixa para dinamizar o consumo interno). Todo o excedente gerado por ela é imediatamente

revertido à sede e não é reinvestido no país em questão, ou seja, o principal elemento dinamizador do capitalismo não está presente nas regiões subdesenvolvidas. Nas etapas cíclicas de alta dos preços do produto exportado da região subdesenvolvida, a empresa estrangeira, via de regra, capta a maior parte dos lucros e os redireciona para sua sede, “a menos que *fatores de outra ordem* aconselhem a utilizar os maiores lucros para expandir o negócio na própria região onde são aferidos. A decisão relativa a uma possível ampliação dos negócios é tomada de Londres [no exemplo exposto pelo autor sobre Ceilão e Birmânia], *em função dos interesses da economia inglesa no seu conjunto*” (*Idem*, p. 165, grifos meus). O resultado é a existência de uma estrutura econômica permanentemente dependente do setor externo para aferir o excedente necessário para transformar em capital, elevar a produtividade e promover o desenvolvimento econômico. Tem-se, com isso, a principal característica das economias subdesenvolvidas complexas.

## **2.2 Rentismo petrolero e desenvolvimento difícil na Venezuela**

A palavra-chave que aparece em destaque na literatura sobre a história econômica da Venezuela é *rentismo*. Ao se tratar da estrutura econômica venezuelana, o debate predominante salienta o comportamento rentista no país – seja esse um comportamento do governo, seja da elite dominante, seja da sociedade ou seja do conjunto desses três atores (cf. Karl, 1997). Em poucas linhas, Jeannot (2010) resume que o rentismo acontece quando há lucros extensivos não originados em ganhos de produtividade ou na mudança tecnológica.

Schudt e Acosta (2006) explicam que os efeitos do fenômeno do rentismo são sentidos em todas as dimensões nacionais, das instituições políticas à mentalidade popular, da economia às eleições, no setor privado e no setor público, distorcendo o processo de desenvolvimento em processo de subdesenvolvimento. Para nos atermos aos aspectos econômicos, observamos que o rentismo está associado com uma forte tendência à aparição da doença holandesa e a graves vulnerabilidades externas. A doença holandesa em economias rentistas consiste em uma “realocação de recursos produtivos em favor dos setores produtores de bens não comercializáveis e em detrimento dos setores produtores de bens comercializáveis” (Astorga, 2003, p. 633, tradução livre). Em outras palavras, isso significa apreciação real da moeda nacional. Além disso, há um deslocamento de mão de obra para o setor de serviços (o setor de bens não comercializáveis) em desfavor do setor manufatureiro. Por último, “o câmbio em preços relativos, ao baratear o custo dos bens

importados, tende a inibir, e depois destruir, o desenvolvimento do setor manufatureiro” (*idem, ibidem.*).

A vulnerabilidade externa se manifesta quando os preços do produto do qual o país depende caem – e fatalmente caem após períodos de alta. Nessas situações, há fortes pressões sobre o balanço de pagamentos e sobre o orçamento do país, já que as rendas fiscais e as divisas dos países rentistas são oriundas majoritariamente da exportação do produto ora em questão. As pressões no balanço de pagamentos manifestam-se devido a três fatores: i) uma tendência à alta relativa do consumo de bens importados (herdada do período de bonança de renda externa) que precisa ser revertida com ajuste recessivo antes que produza a deterioração completa da posição financeira externa do país; ii) fuga de capitais que haviam sido investidos no país durante o período de otimismo efusivo; iii) encarecimento do endividamento externo contratado no período de bonança, devido à depreciação cambial causada pela fuga de capitais e ao aumento dos juros (Schudt & Acosta, 2006). Em suma, portanto, a aparição da vulnerabilidade externa em tempos de reversão da bonança acompanha um ajuste recessivo e graves tensões políticas e sociais internas.

#### *As bases da dependência petrolífera*

Para o caso da Venezuela, o comportamento rentista associou-se à crescente dependência em relação à produção e exportação de petróleo. A dependência petrolífera encerrou, nos anos 1920, o período de economia agroexportadora que perdurou até então, desde as primeiras décadas do século XIX. O perfil socioeconômico da Venezuela agroexportadora – antes do petróleo – era caracterizado por fracos indicadores de alfabetização, expectativa de vida e PIB *per capita* e crescimento negativo, e as fontes de renda governamental concentravam-se na produção de café e cacau, os principais produtos de exportação do país na época (Astorga, 2003). À medida que o século XX avançava em suas primeiras décadas, o petróleo foi se tornando produto com viabilidade comercial para a Venezuela e deslocando o cacau e o café da pauta exportadora do país, com o primeiro poço exitoso perfurado em 1914. Assim, o país passou a crescer mais rapidamente e chegou a “tonar-se, a partir do final da década de 1920, o segundo maior produtor mundial de petróleo” (Lucena, 2008, p. 60). Com efeito, a produção do óleo saltou de cerca de 1 milhão de barris por ano, em 1921, para cerca de 135 milhões em 1927, um crescimento

vertiginoso que puxou a expansão econômica e o emprego e deu o pontapé inicial para a dependência nacional do petróleo (*idem, ibidem.*).

A grande depressão do início dos anos 1930 afetou dramaticamente os balanços de pagamentos e a atividade econômica nos países latino americanos em geral, altamente dependentes do comércio com os Estados Unidos, o epicentro da crise. A redução do ritmo econômico nesse país afetou negativamente os preços dos produtos primários a partir de 1928 e os volumes exportados pelos países da América Latina (Astorga, 2003). Além disso, os fluxos de capitais para a região tornaram-se escassos como efeito da própria crise e de uma série de moratórias à dívida externa (Bértola & Ocampo, 2010). O resultado foi o colapso dos valores das exportações na maioria dos países da região, afetando seu nível de consumo e crescimento, principalmente em países exportadores de café. Contudo, os efeitos foram amenizados na Venezuela graças à dependência do petróleo. Se é verdade que os preços do produto seguiram a tendência de queda entre 1930-1933, o volume de óleo exportado não foi igualmente afetado, de modo que os valores das exportações de petróleo da Venezuela caíram cerca de 18% que se recuperaram em 1934 (Lucena, 2008, Tabela 5, p. 63). Nessa década o petróleo torna-se o principal produto de exportação da Venezuela, concentrando cerca de 85% das exportações do país (Astorga, 2003, p. 628). Assim, o petróleo fez com que a Venezuela tivesse uma situação bastante diferente dos outros países durante a crise da década de 1930, apresentando um quadro fiscal saneado e a dívida externa zerada em 1934, graças à continuidade das rendas do comércio exterior. Todavia, é importante notar que o

petróleo não só apaziguou a magnitude do impacto da crise na Venezuela, mas também que sua presença [...] evitou uma resposta de política econômica mais ativa como a adotada por outras economias da região. Em consequência, o começo dos esforços de industrialização liderada pelo Estado foi proposto [apenas] nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial (Astorga, 2003, pp. 645-6, tradução livre).

De fato, a dependência do petróleo cobrou seus custos na década de 1940, quando em razão da Segunda Guerra Mundial uma retração no comércio internacional derrubou a venda do petróleo venezuelano de 180 milhões de barris, em 1939, para 157 milhões em 1940. Os efeitos foram sentidos na capacidade importadora do país que, somado ao baixo

desenvolvimento industrial do país na época, resultou em escassez de manufaturados, inflação e, em última instância, uma retração de 10% no PIB e 12% do PIB *per capita* em 1940, uma crise que perdurou até 1944.

Como dito acima, porém, foram as dificuldades econômicas durante a guerra que impulsionaram reformas importantes no país. Reformas institucionais no aparelho de Estado – sob o governo de Medina Angarita (1941-1945) – estabeleceram a cobrança do imposto sobre a renda das empresas petrolíferas, para melhorar a arrecadação governamental. Além disso, foi no governo de Angarita que a regulação petrolífera mais importante para a Venezuela até a década de 1970 entrou em vigência, com a Lei de Hidrocarbonetos (*Ley de Hidrocarburos*) de 1943. “Com essa lei, o Estado venezuelano aumentou sua quota nos lucros da exploração petrolífera, incluindo *royalties* estatais que passariam de 15% para 16,6%” (Lucena, 2008, p. 66). Essas reformas se inseriram no contexto de disputa pela renda petrolífera para que pudesse ser alocada pelo governo em um esforço nacional de industrialização, de modo que a própria dependência do petróleo diminuísse progressivamente e a produção de riqueza do país se estabilizasse. Assim apareceu o entendimento de que o petróleo deveria ser utilizado para fomentar medidas que dessem vigor aos esforços de industrialização (Astorga, 2003, p. 646). Esse entendimento deu origem a um tipo de coordenação política do desenvolvimento econômico que visou promover a industrialização via substituição de importações, seguindo caminho semelhante ao dos demais países da região, tal como sugerido pela Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina – CEPAL.

O Governo Medina destacou-se também pelo ambicioso programa de obras públicas envolvendo a construção de várias estradas, obras de irrigação, saneamento e escolas [...]. Ao lado das transformações sociais, também ocorreram mudanças econômicas, estas devido à alta dos preços do petróleo durante a Segunda Guerra Mundial. Assim, partindo de taxas negativas de crescimento do PIB de 1940 e 1942, a Venezuela passou a crescer rapidamente a partir de 1944. Isso ocorreu fundamentalmente, pelo desenvolvimento da indústria petrolífera, que permitiu a implementação do referido programa de obras públicas (Lucena, 2008, p. 67).

Na transição da década de 1940 para a de 1950 a Venezuela entrou em um conturbado contexto político, com trocas sucessivas na presidência operadas via golpes militares. Nesse período, um novo passo foi dado na consolidação da dependência petrolífera quando o então presidente Rómulo Gallegos (1948) reformou a regulamentação de tributação sobre a renda do petróleo, estabelecendo a divisão igualitária entre as empresas e o governo. A medida ficou conhecida como *fifty-fifty* e irrigou ainda mais o orçamento governamental em época de preferência pelo financiamento público do desenvolvimento.

Com efeito, o rápido desenvolvimento da atividade petrolífera na Venezuela viabilizou transformações igualmente aceleradas no país, principalmente no que se refere aos indicadores sociais. Embora a riqueza petrolífera não houvesse sido imediatamente percebida pela população no início, logo na década de 1930 o país havia conquistado avanços significativos na área da saúde, quadruplicado o produto interno *per capita* em relação ao início do século e melhorado a alfabetização da população acima de 15 anos de idade. Os recursos do petróleo foram essenciais para a

transição de uma economia agrário-exportadora para uma economia mineral-exportadora. Os recursos econômicos do Estado aumentaram consideravelmente pelas exportações petrolíferas, que passaram de 46,6% das exportações totais, em 1925, para 86,1% em 1935. Observa-se que esse percentual permaneceu praticamente o mesmo até 1960. Após, a participação do petróleo nas exportações totais ultrapassou 90% [...] (Lucena, 2008, p. 81).

Além disso, na segunda metade da década de 1940, as rendas petrolíferas permitiram ao país efetuar investimentos no desenvolvimento industrial que o auxiliaram a crescer aceleradamente até o fim da década de 1970. Esses esforços de industrialização tinham o objetivo de diminuir a volatilidade da riqueza do país em resposta à volatilidade dos preços do petróleo. Paradoxalmente, no entanto, a dependência das exportações para aquisição de divisas e para o financiamento dos investimentos apenas fez aprofundar a dependência petroleira, além de ter acarretado distorções no próprio processo de industrialização do país.

*Substituição de importações sui generis*

Como notamos acima, a política de substituição de importações como apoiadora da industrialização foi adotada oficialmente com atraso em relação a outros países da América Latina. Além disso, Astorga (2003) comenta que a industrialização substitutiva de importações baseada no petróleo gerou efeitos muito particulares à Venezuela. A substituição de importações com câmbio valorizado e alto grau de importações (devido à abundância de divisas) gerou uma indústria pouco competitiva externamente e na qual a substituição não foi completa. Ademais, a indústria era particularmente dependente das exportações – tanto pelo fato de que o alto grau de importações aplacava o mercado interno quanto pelo fato de que dependia das divisas geradas pela exportação do petróleo para adquirir bens de capital. Por essas razões, Jeannot aponta, em crítica de chave liberal, “que ficou muito evidente a precariedade da industrialização chamada *substitutiva de importações*, já que o câmbio sobrevalorizado somente diminuiu o preço dos bens de consumo destinados às classes endinheiradas, mas não implicou que a produção interna substituísse a importada, muito menos em bens de capital” (2010, p. 276, tradução livre, grifo no original).

Antes da política de substituição de importações, contudo, a industrialização no país já vinha sendo puxada pelos investimentos na exploração e produção de petróleo, desde a década de 1920. Como vimos, o petróleo já começava a dar resultados positivos à Venezuela, apesar das distorções, resultados que se acentuaram durante a Segunda Guerra Mundial. O aumento da demanda pelo óleo, gerado pela guerra, refletiu-se em um crescimento do produto de 40% em 1944, 20% em 1946 e 10% em 1948 (Lucena, 2008). O governo de Rómulo Betancourt na segunda metade da década de 1940 (Betancourt voltou à presidência na década de 1960) começava a plantar as bases para possibilitar um desenvolvimento capitalista no país, com a criação de um mercado interno por meio da expansão das relações de assalariamento e consequente monetização da economia, a criação da Corporação Venezuelana de Fomento (CVF) e a aplicação de recursos petrolíferos à agroindústria, para produção de bens alimentícios básicos (Melcher, 1995).

O início da década de 1950 apresenta crescimento irregular no PIB da Venezuela, mostrando indicadores de dois dígitos em alguns anos e próximos de zero em outros, simultaneamente a grande instabilidade política. De toda maneira, essa é considerada a época do “grande salto econômico”, em que as rendas do petróleo permaneceram em trajetória de elevação graças à subida dos preços na época,

permitindo um programa de expansão do investimento público<sup>8</sup>. Durante o governo ditatorial de Pérez Jiménez (1952-1958) – cuja eleição havia sido fortemente questionada por suspeitas de fraude, em 1952 –, uma série de reformas foi levada a cabo, envolvendo o serviço educacional e de saúde promovidos pelo Estado, bem como o setor de infraestrutura, com a construção de prédios públicos, hotéis, pontes, estradas e universidades (Lucena, 2008, pp. 69-70). De fato, a promoção da infraestrutura por meio do gasto público foi a prioridade daquele governo. Além disso, o Estado sustentou diretamente o desenvolvimento da indústria básica, da siderurgia, petroquímica e o setor de energia elétrica, bem como promoveu inúmeras alterações alfandegárias como medidas de proteção da indústria nacional.

O incipiente processo de industrialização, a despeito de bem sucedido em aumentar sua participação na produção doméstica, já mostrava as contradições que perduraram até seu fim. Essas contradições eram causadas pela própria abundância da renda petrolífera. Por um lado, ela provia as divisas demandadas pelo processo de industrialização (importação de bens de capital) e irrigavam a renda nacional, permitindo a existência de alguma demanda interna (Lucas, 2006). Por outro, no entanto, sustentavam a valorização do bolívar frente ao dólar e facilitavam a importação de bens manufaturados, contrapondo a política governamental de proteção aduaneira e deteriorando a competitividade dos produtos nacionais. Outro efeito estrutural da abundância petrolífera, além da relevante valorização cambial, foi a excessiva geração de empregos no setor público, com baixa produtividade (Melcher, 1995). Essas contradições causadas pela abundância do petróleo produziram um processo de industrialização que, a despeito de ter dado resultados positivos, gerou uma indústria frágil e pouco integrada, acarretando o que Carvalho (2013) chamou de *desenvolvimento difícil*.

O fim da década de 1950, em meio a instabilidade política e sucessivas interrupções de governos, viu a institucionalização dos esforços de industrialização incentivada pelo Estado via substituição de

---

<sup>8</sup> A entrada da década de 1950 trouxe os esforços mais notáveis de promoção da industrialização venezuelana. As mencionadas reformas da década de 1940 não engendraram um esforço sistemático de industrialização, embora tenham promovido as condições para que isso acontecesse posteriormente: “Essas [...] condições [...] fizeram possível a passagem ao estabelecimento de indústrias no país, processo que realmente se inicia a partir dos anos 50” (Melcher, 1995, p. 69, tradução livre).

importações. Na época, o ambiente nacional era amplamente favorável à planificação econômica e industrial, especialmente por influência da linha teórica difundida pela CEPAL à época. Isso se refletiu na oficialização da substituição de importações e na criação e atuação do Escritório Central de Coordenação e Planificação – CORDIPLAN – da Venezuela, criada em dezembro de 1958 e encarregada de elaborar o planejamento industrial. No primeiro plano quatrienal a instituição estabeleceu metas de crescimento para a indústria, com o objetivo de aumentar a produtividade e a eficiência, bem como de atualização de negócios artesanais em processos fabris modernos. Além do mais, a “ação industrial direta do Estado, durante o Plano Quatrienal (1960-1964), estava direcionada à rápida construção da petroquímica, a siderurgia, diques e estaleiros [...]” (Lucas, 2006, p. 89, tradução livre).

Por meio do decreto 173 de 1958, o governo provisório estabeleceu as bases do processo ao conceder direitos de importações de maquinário, matéria prima e outros utensílios que fossem necessários. Um consenso envolvendo os setores público e privado foi forjado em favor da proteção à indústria nacional, tanto por meio de impostos aduaneiros quanto por meio da preferência à “*producción criolla*” (produção nacional) nas compras governamentais, por meio do decreto Nº 512 de 1959. As medidas protecionistas consistiram basicamente na elevação de impostos às importações aliada a permissões específicas para importação de bens de capital que não fossem produzidos nacionalmente. Até o fim da década de 1950, a proteção aduaneira concentrava-se na indústria de bens de consumo básico, como cigarros, derivados do leite, móveis, etc.

A seguir, à metade da década de 1960, as proteções foram estendidas ao setor industrial intermediário, convergindo com a evolução da política de substituição de importações, em que foram beneficiados os setores de produtos metálicos e químicos, com alguns bens de consumo mais elaborados.

Concretamente, o governo nacional aplicou as seguintes medidas: 1) Proteção aduaneira contra a concorrência estrangeira. 2) Isenção de impostos aduaneiros para matérias primas e bens de capital destinados à indústria. 3) Financiamento industrial a baixo custo. 4) promoção direta, por parte do Estado, para algumas indústrias, como a siderurgia e a petroquímica [...]. 5) Subsídios diretos a algumas indústrias, como a leiteira. 6) Assistência técnica à indústria” (Lucas, 2006, p. 72, tradução livre).

O Ministério de Fomento afirmou diversas vezes que os objetivos dessa política de industrialização eram melhorar as condições de vida da população através da distribuição de renda, diversificar as fontes de postos de trabalho, promover a liberação da dependência petroleira e, com isso, possibilitar um desenvolvimento econômico autônomo rumo a uma maior independência nacional.

À metade da década de 1960 o processo de industrialização via substituição de importações já havia surtido efeitos, elevando o crescimento da indústria ao patamar de 5% anuais, mas também dava sinais de esgotamento, dada sua ênfase no mercado interno, que pouco chegava a um ponto de saturação. Por isso era necessário avançar a uma nova fase do processo de industrialização. Na nova fase foi diagnosticado que a substituição de bens de consumo estava prestes a se completar e que deveriam ser iniciados os incentivos à substituição de bens intermediários, bem como uma mudança na política de exportações do país que pudesse retirar esses bens do mercado interno.

Nesse sentido, a política de comércio exterior e exportações avançada pelo governo, por meio do decreto Nº 803 de 1967, fazia parte da atualização da política de substituição de importações. Além disso, chegava oportunamente em contexto em que, por um lado a indústria de exportação do país encontrava dificuldades de concorrência no mercado externo, devido a aumentos nos custos de produção e, por outro, a indústria voltada para o mercado interno gerava crescentes demandas de meios de pagamento para importar seus insumos e bens de capital. Nos marcos dessa nova política industrial, os objetivos eram apoiar as indústrias de exportação, especialmente para a geração de divisas, privilegiar indústrias que poupassem divisas e cujos produtos pudessem concorrer em qualidade com os rivais estrangeiros. A necessidade de atualizar a política industrial do país, inserindo a o incentivo às exportações, originou IV Plano Quatrienal em 1971. Em 1972, o governo do país

deu início à ‘nova etapa de desenvolvimento industrial’ mediante a adoção de várias decisões importantes: a) A denúncia ao Tratado Comercial com os Estados Unidos e o encerramento de seu efeito em 30 de junho de 1972. b) Uma nova taxa aduaneira para adaptar-se à nomenclatura aduaneira *Bruxelas*. c) Um projeto de lei de incentivos à exportação. d) Um Projeto de Lei do Fundo de Financiamento à Exportação. e) Um novo sistema de política de proteção industrial. f)

A promulgação da Lei de Mercado de Capitais em 1972, com a intenção de estabelecer as bases para o desenvolvimento do financiamento com bônus e ações por parte das empresas privadas. g) A promulgação do decreto de normalização e controle de qualidade. h) A assinatura do *Consenso de Lima* para a incorporação da Venezuela no Acordo de Cartagena (Lucas, 2006, p. 116, tradução livre).

Além das medidas para o incentivo à diversificação das exportações, o IV Plano Quatrienal buscou promover um processo de descentralização industrial, mais isenções de tributos de importações e a aplicação de controles de qualidade. As medidas de renovação da política industrial faziam parte do programa governamental “*Gran Venezuela*” (Grande Venezuela), que utilizou o aumento dos preços do petróleo no início da década de 1970 para promover de expansão fiscal, elevando a demanda agregada e os investimentos estatais, especificamente no setor petroquímico e metalúrgico. Os resultados imediatos do programa foram a estatização das empresas de produção de petróleo e ferro e o aumento do consumo dos bens industriais nacionais, bem como “o crescimento do Produto Interno Manufatureiro a uma taxa média de 8,6% entre 1974 e 1978, chegando a representar 15% do Produto Interno Bruto. A ocupação industrial cresceu até alcançar em 1978 428.000 empregos” (Lucas, 2006, p. 130, tradução livre).

Em perspectiva mais ampla, também observa-se resultados significativos tanto para o desenvolvimento industrial quanto para a Venezuela em geral. Segundo dados compilados por Lucas (2006), entre 1945 e 1957 a indústria nacional cresceu a uma taxa anual média de 12%, chegando a representar 11% do PIB em 1958. Já no período entre 1958 e 1973, a indústria nacional cresceu em média 7% ao ano, atingindo 14% de participação no PIB da Venezuela. O autor comenta ainda que a queda que se observa no crescimento da indústria é natural, considerando sua orientação para o mercado interno – que cedo ou tarde atinge um ponto de saturação. Ademais, o emprego na indústria passou de 142.000 postos em 1957 para 282.000 em 1973. “Também é necessário ressaltar que a produtividade do trabalho se incrementou durante o período analisado [1958-1973], dado que o crescimento da ocupação foi inferior à taxa de crescimento do produto” (Lucas, 2006, p. 125, tradução livre). O aumento na produtividade também é notado por Lucena (2008), que acrescenta os êxitos para a indústria de

transformação e para o setor de serviços, que tiveram os seguintes efeitos: “Houve aumento do bem-estar na Venezuela, pela expansão do salário real, que se refletiu na melhoria da qualidade de vida. Em suma, o país viveu um longo período em que se pôde observar tanto uma tendência para o crescimento, como uma tendência para melhorar os níveis de bem estar-estar da população venezuelana” (Lucena, 2008, p. 86).

Mas apesar dos esforços de industrialização levados a cabo até os anos 1970 e das conquistas socioeconômicas, o país não conseguiu estabilizar suas taxas de crescimento, que continuavam associadas à exportação de petróleo. É o que se verifica na passagem da década de 1960 para a de 1970, havendo o produto interno bruto do país crescido 3,2% em 1969 e 5,9% em 1970; mas expandindo-se em apenas 0,8% em 1971 e 0,2% em 1972. Além disso, a indústria, como já dissemos, não conseguiu inserir-se competitivamente no mercado internacional – graças ao bolívar valorizado – de modo que pudesse diversificar a pauta exportadora do país, nem promover a substituição completa das importações, restando um parque industrial fragilizado e pouco integrado<sup>9</sup>.

Acrescente-se que os programas de expansão fiscal da década de 1970, possibilitados pelo aumento substancial nos ingressos petrolíferos, trouxeram efeitos adversos, como o aumento da dívida externa, que chegou a representar 40% do PIB da Venezuela em 1978 e a explosão da inflação<sup>10</sup>. Isso significou uma forte retração de quase 3% no PIB *per capita* do país na entrada da década de 1980, iniciando um período

---

<sup>9</sup> “O processo de substituição de importações [na Venezuela], de tendência *horizontal* (substituição praticamente limitada ao nível dos bens de consumo), esgotou em tempo relativamente breve as oportunidades de aproveitamento do mercado interno e encontrou duas fronteiras de difícil acesso: a das exportações e a da produção de bens intermediários e de capital” (Zavala, 1987, p. 51, tradução livre, grifo no original).

<sup>10</sup> Cano (2002, p. 99) afirma que há confirmação oficial de que uma quantia imensa (cerca de US\$40 bilhões) de endividamento extra foi contratado na década de 1970, na esteira dos programas de expansão do investimento na indústria básica, que teria sido utilizado para o financiamento de atividades criminosas por empresas e indivíduos da Venezuela, sem que a quantia sequer houvesse circulado pelos bancos do país, agravando a situação cambial e do balanço de pagamentos.

dramático de ajustes recessivos com quedas repetidas na renda *per capita* que perdurou pelas décadas seguintes (Lucena, 2008).

### *Crise da dívida e estagnação econômica com ruptura política*

Por causa dessas dificuldades que já se afiguravam no fim da década de 1970, o governo Herrera Campíns (1979-1983) foi constrangido a iniciar uma época de ajuste econômico com austeridade fiscal, contração dos gastos públicos e aumento de impostos alfandegários. As principais medidas envolveram também, a princípio, a extinção de controles de preços e a introdução de controles cambiais, graças ao esgotamento do mercado interno e à fuga de capitais, culminando no reconhecimento definitivo de que a Venezuela havia entrado em forte crise econômica no dia 18 de fevereiro de 1983, que ficou conhecido como a “*sexta-feira negra*”, por causa da oficialização dos controles cambiais. Quando o governo tentou reverter a política econômica contracionista, a crise da dívida mexicana, em 1982, agravou os problemas de endividamento externo em todos os países da América Latina.

Na Venezuela isso se traduziu também em contração do PIB, que retrocedeu 4,5% em 1980, 2% em 1981 e 6% em 1983, além de haver restringido o fluxo de investimentos para o país e aguçado a fuga de capitais, provocando problemas no balanço de pagamentos e desvalorizações cambiais, as quais o governo tentou limitar com os mencionados controles de câmbio. “Ao término do governo Herrera Campíns, o país encontrava-se isolado financeiramente; encerraram-se as possibilidades de obtenção de novos créditos, inclusive para importação de insumos industriais. Cabe mencionar que o setor industrial foi o mais afetado pelas políticas econômicas, o que elevou a taxa de desemprego de 5,4% em 1979 para 7,8% em 1983” (Lucena, 2008, pp. 94-5).

Por esses motivos, a dívida pública tornou-se o principal problema para o país na segunda metade dos anos 1980 o que se refletiu na prioridade que o governo Jaime Lusinchi (1984-1988) concedeu às renegociações da dívida pública, como a de 1986, que amenizou o peso dos juros e do principal sobre o orçamento público. Além disso, o governo retoma medidas de ajuste econômico com o objetivo de diminuir o déficit orçamentário deixado pelos programas de investimento da década de 1970 e aplacar o crescimento da dívida externa. Porém, em 1986, o contexto de endividamento, fuga de capitais e escassez de poupança externa somou-se à queda nas receitas

petrolíferas para gerar uma grave perda de reservas internacionais, que passaram de US\$11 bilhões em 1986 para US\$7 bilhões em 1988, das quais o país não podia prescindir em momentos de baixa dos preços do petróleo. “Com a substancial redução das reservas internacionais, a situação tornou-se preocupante, pois aumentou a vulnerabilidade externa da economia, ficando a Venezuela cada vez mais dependente das exportações de petróleo” (*idem.*, p. 97). Outro efeito foi a forte desvalorização da moeda nacional, que foi contraposta pelo governo com a adoção de regimes cambiais diferenciados, incluindo câmbio fixo para bens então considerados prioritários.

O governo Lusinchi ainda buscou reverter a depressão econômica com estímulos econômicos via aumento dos gastos público, tendo como efeito um forte crescimento do produto bruto entre 1986 e 1988, acompanhando uma leve expansão da indústria entre 1984 e 1988. Essa breve recuperação, porém, só aconteceu de maneira artificial em razão das próprias respostas à crise de endividamento, fazendo com que entre 1980 e 1988 a Venezuela tivesse crescido apenas 0,7%. Além do mais, as altas taxas de crescimento na segunda metade da década de 1980, sustentadas com políticas fiscal e monetária expansionistas, segundo a autora, escondem uma situação praticamente falimentar na Venezuela, em que houve crescimento da pobreza, do endividamento externo e da inflação, com a já mencionada dificuldade cambial (*idem.*, p. 98).

Os indicadores sociais confirmam as profundas marcas sociais da crise: entre 1980 e 1990 o desemprego aberto sobe de 6% para 11% e a informalização de 35,4% para 41,8%; o salário médio real em 1990 equivalia a 49,8% do de 1978. Com isso, os níveis de pobreza e indigência da população entre 1981 e 1990 atingiram cifras inusitadas: a porcentagem dos domicílios cujas famílias se encontravam abaixo da linha de pobreza sobe de 22 para 34 e a dos abaixo da de indigência, de 7 para 12. Os 20% mais pobres da população urbana que em 1981 recebiam 6,9% da renda total passaram a receber 5,7% em 1990 e os 20% mais ricos sobem sua fração de 37,8% para 44,6% (Cano, 2002, p. 102).

Acompanhando a crise econômica, a situação política e social deteriorou-se gravemente na passagem dos anos 1980 para 1990. O regime político que vigorava desde o fim dos anos 1950, o Pacto de Punto Fijo, dava sinais de desgaste irreparável, sinalizando a

importância do momento como ponto de transição. Antes do Pacto de Punto Fijo, havia predominado no país uma sucessão de regimes ditatoriais militares, instaurados com interrupções violentas.

Para superar essas interrupções, foi institucionalizado, na constituição de 1961, o Pacto de Punto Fijo, cujo primeiro líder foi Rómulo Betancourt em sua segunda passagem pela presidência do país. O regime concertado em Punto Fijo (cidade ao norte da Venezuela) buscou superar aquelas interrupções e o passado de regimes militares substituindo-os por mecanismos decisórios que fossem capazes de dirimir o dissenso e amalgamá-lo no processo democrático através do debate, do que participariam os partidos – principalmente o Ação Democrática (AD) e o Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (COPEI) –, representações patronais e laborais. O objetivo declarado da estabilidade institucional foi atingido durante trinta anos, mas na prática a forte limitação do número de atores participantes, a incapacidade de gerar novos quadros e novas lideranças e a corrupção endêmica davam ao regime cara de arranjo oligárquico – especialmente composto por sujeitos vinculados à economia do petróleo – em vez de concerto democrático. Essa rigidez institucional era a principal característica do regime, para o bem e para o mal: impedia rupturas institucionais desestabilizadoras, por causa de seus mecanismos de concertação política bipartidária; ao mesmo tempo, e também por causa dos mesmos mecanismos, dificultava a renovação e a inovação política, que na década de 1990 teriam sido fundamentais para responder aos desafios colocados pela crise econômica. Assim, o Pacto de Punto Fijo encontrou seus limites quando, na década de 1980, os preços do petróleo entraram em tendência de baixa aprofundando a crise de endividamento externo do país, com piora da situação cambial e inflacionária, além de não conseguir responder à crescente insatisfação popular que aparecia junto com a deterioração do quadro econômico (Azeredo, 2003).

Esses limites ficaram evidentes durante a presidência de Carlos Andrés Pérez, quando o descontentamento popular recrudescceu, na esteira das medidas de “choque econômico” adotadas pelo governo como estratégia de combate à crise venezuelana na época. O choque envolveu o aprofundamento do ajuste estrutural sob o *slogan* de “*Gran Viraje*” (Grande Virada), incluindo corte de gastos públicos e drástica mudança no perfil do Estado. Como sintetizou Lucas (2006, p. 173, tradução livre), “um dos objetivos da nova política consistia em reduzir o papel econômico do Estado e atribuir ao mercado o papel fundamental da alocação dos recursos”, sendo assim imprescindível eliminar os

controles de preços exercidos principalmente sobre o setor energético, sobre o câmbio e juros.

O resultado imediato foi uma desvalorização do bolívar e o aumento de preços da eletricidade, gasolina e água que foram o estopim para o acirramento da tensão social. Como a situação de pobreza já era flagrante no país, associada a um quadro de escassez de alimentos e bens de primeira necessidade, a população, em 1989, começou a demonstrar insatisfação de forma violenta, especialmente após o súbito aumento das tarifas de transporte em 27 de fevereiro. Nesse dia, iniciou-se uma onda de protestos populares que abateram toda a cidade de Caracas e continuaram pelo dia 28 de fevereiro, com saques, veículos incendiados e invasão de lojas e supermercados. Como lembra Azeredo (2003, p. 118), a “repressão foi brutal, tanto pela gravidade do conflito, quanto pela inexperiência das tropas em lidar com esse tipo de perturbação. Segundo a estatística oficial, houve 372 vítimas oficiais”. O dia 28 de fevereiro de 1989 é lembrado, por esse fato, como o *Caracazo*, mas não é o único em que protestos resultaram em violência.

Em junho de 1990, protestos violentos foram realizados contra o aumento dos preços da gasolina; em março de 1991, dois estudantes morreram em confronto com a polícia em Caracas durante protestos contra os altos custos de vida; em novembro de 1991, a polícia matou três pessoas em Caracas durante um protesto; e em dezembro de 1991, as aulas nas universidades e em escolas de nível médio foram suspensas como resultado de protestos que deixaram dez jovens manifestantes mortos nas mãos da polícia. Em janeiro de 1992, novas manifestações tomaram a Venezuela pedindo a deposição do presidente Pérez do cargo (Tarver & Frederick, 2005, pp. 142-3, tradução livre).

Na esteira desses eventos e de duas tentativas fracassadas de golpe militar em 1992, o presidente Pérez viu deteriorar-se toda sua sustentação política e passou a ser acusado de irregularidade na gestão de recursos governamentais. Assim, uma coalisão de opositores apoiou a instauração de um processo contra o presidente na corte suprema em 1992. Em maio de 1993 a suprema corte autorizou a instalação de julgamento contra o presidente, julgamento efetuado pelo Congresso em 21 de maio de 1993, sob a acusação de corrupção, culminando no impedimento do mandato presidencial de Pérez (*idem*).

## O “socialismo do novo milênio”

A eleição de Rafael Caldera para a presidência da Venezuela em dezembro de 1993 pouco contribuiu para desarmar o impasse político e amenizar as dificuldades econômicas. Embora houvesse montado uma agenda de campanha pautada pela promessa de afastamento da tendência liberal predominante na época, uma vez empossado Caldera não encontrou as condições para cumprir essa promessa, nem para corrigir os problemas econômicos do país. O alto grau de importações dificultava a sobrevivência da indústria doméstica, agravando um quadro de desemprego formal, com forte impacto sobre os índices de pobreza e insatisfação popular. Simultaneamente, uma nova leva de fuga em massa de capitais deteriorou rapidamente o volume de reservas de divisas, agravando o endividamento externo. A saída foi recorrer à poupança estrangeira por meio do Fundo Monetário Internacional, o qual exigia a contrapartida de orientar a política macroeconômica para medidas de ajuste estabilizador. Na prática isso significou a adoção de restrições à oferta monetária e ao consumo interno, flexibilização cambial e privatizações, marcadamente no setor siderúrgico e previdenciário, medidas condensadas no programa *Agenda Venezuela*.

A *Agenda Venezuela* de Rafael Caldera incluía ainda o aprofundamento de um movimento iniciado pelo presidente impedido Carlos Andrés Pérez. O desmonte do regime *puntofijista* iniciado pela “*Gran Viraje*” deste último presidente previa, como já dissemos, a diminuição do papel do Estado em todos os setores; ao levar adiante essa tendência, Caldera um conjunto de medidas apelidadas de *Apertura Petrolera* (Abertura Petrolífera), procedendo a uma abertura e flexibilização do setor petrolífero doméstico, permitindo maior participação de investimentos privados, maior autonomia administrativa para a PDVSA e diminuição dos repasses de recursos petrolíferos para o orçamento governamental na forma de *royalties*.

Os esforços de Caldera e sua *Agenda Venezuela* para estabilizar a economia nacional não surtiram grandes efeitos positivos, o que se observa na forte retração do PIB *per capita* – em 10% – na segunda metade dos anos 1990. Além disso, “estima-se que a pobreza no país [entre 1980 e 1996] aumenta de 18% da população para 65%, o maior aumento da pobreza em qualquer país da América Latina durante esse período” (Lander & Navarrete *apud* Cícero, 2015, p. 96, tradução livre).

Na dimensão política, o quadro era igualmente caótico. Caldera levou a cabo ações controversas, como a anistia ao Tenente Coronel

Hugo Chávez Frias (bem como a outros líderes militares) por liderar a tentativa de golpe contra Andrés Pérez; e ao mesmo tempo suspendia, segundo Tarver e Frederick (2005), garantias legais que protegiam contra prisões e expropriações arbitrárias, violando preceitos constitucionais. Ademais, como vimos, o regime de Punto Fijo estava prestes a desmoronar completamente por seus próprios limites internos e incapacidade de responder aos problemas econômicos que o país enfrentava, um desmoronamento institucional que levava consigo a capacidade de articulação política dos partidos e sua credibilidade junto à população<sup>11</sup>. O resultado foi um profundo descontentamento popular quanto aos partidos e as instituições tradicionais de *Punto Fijo*.

A deterioração política e econômica no país foi a brecha para a institucionalização do movimento que em 1992 tentou contra o mandato de Andrés Pérez. O movimento firmou-se no final dos anos 1990 como partido, através sua capilarização na sociedade civil venezuelana, adotando um discurso de refundação política e econômica do país via assembleia constituinte. Essa era a agenda proposta pelo *Movimiento V República*, liderado por Hugo Chávez Frias, que galgou apoiadores na sociedade civil do país, culminando em sua eleição em 1998 (Cícero, 2015). O movimento liderado por Hugo Chávez apoiava-se politicamente em pautas com boa sonoridade aos ouvidos da população na época, além da distribuição de renda: o combate à corrupção e a própria destituição da hegemonia bipartidária (Barros, 2006).

Na dimensão econômica, apesar de adotar um discurso radical antineoliberal e anti-imperialista, o movimento – agora no governo – mostrava-se ambíguo em sua orientação e pouco claro em suas intenções, fazendo do início do governo Chávez, em 1999, um governo de esquerda moderado. O governo reconheceu que precisava organizar as chaves macroeconômicas do país para posteriormente priorizar a

---

<sup>11</sup> Tarver e Frederick resumem a que ponto chegou a deterioração institucional e política do Regime de Punto Fijo: “A militância popular foi abandonada e aumentou o distanciamento entre as lideranças partidárias, a militância e a base civil de apoio. Em suma, o sistema partidário abandonou seus valores centrais e degenerou-se em máquinas eleitorais clientelistas e contraprodutivas, o que, em última instância, resultou no afastamento da população. A rejeição popular do sistema bipartidário tornou-se evidente pelo surgimento de uma alarmante apatia abstencionista, o desaparecimento de identidades partidárias e a proporcional ascensão de eleitores ‘independentes’[...]. Em suma, as pessoas duvidavam que os partidos pudessem se preocupar com o bem estar social ou que teriam capacidade de resolver a crise venezuelana efetuando mudanças positivas” (2005, p. 149, grifo meu, tradução livre).

redistribuição da renda petrolífera em direção à correção de distúrbios socioeconômicos causados por duas décadas de crise econômica e baixa dos preços do petróleo. Por isso, o programa de transição, segundo Barros (2006), prezou pela estabilização das variáveis macroeconômicas, especialmente da moeda, e pela segurança jurídica dos capitais para viabilizar a recuperação econômica e a refundação do Estado nacional. “Na discussão sobre estabilização econômica, o programa de transição expressava que ‘as ações específicas de estabilidade monetária, financeira e cambial têm seu pilar central em uma política fiscal constituída por reformas tributárias, ajustes de gasto, de tarifas e preços dos bens de serviço público’” (*idem.*, p. 219). Além disso, Barros nota que o programa do início do governo Chávez para a economia identificava como problemática a dependência petrolífera da pauta exportadora venezuelana e sugeria a necessidade de diversificação da indústria doméstica e da pauta de exportações.

Os resultados da política econômica nos anos de 1999, 2000 e 2001 foram relativamente satisfatórios. O novo governo assumiu o país em retração e o PIB teve queda acumulada de 5% em 1998/99. Nos dois anos seguintes o produto cresceu a taxas médias de 3,5% ao ano. No período *foi significativo o aumento dos gastos sociais do governo, os gastos em educação passaram de 3,2% do PIB em 1998 para 3,8% no ano seguinte, 4,4% em 2000 e 4,7% em 2001. Em saúde o crescimento também foi contínuo, mas menos expressivo, passou de 1,3% do PIB em 1998 para 1,5% em 2001. Em infraestrutura o gasto público ficou estabilizado em 0,5% do produto. Ou seja, no geral, mesmo dentro de um plano econômico ortodoxo, o governo Hugo Chávez aumentou significativamente os gastos sociais* (Barros, 2006, p. 221, grifos meus).

Como argumenta Cícero (2015), porém, a ação econômica do governo bolivariano nos anos 1999-2002 estava constrangida pelos baixos preços do petróleo e, principalmente, por uma correlação de forças políticas ainda suficientemente desfavorável ao governo, considerando a presença de forças sociais ligadas ao Regime de Punto Fijo ou simplesmente oposicionistas. Por essa razão, os esforços governamentais concentraram-se inicialmente em entregar a promessa feita na campanha eleitoral, de promover a refundação do Estado

venezuelano por meio de uma Assembleia Constituinte. A nova constituição, promulgada ainda em 1999, inaugurou a República Bolivariana da Venezuela e um novo conflito político com efeitos sensíveis sobre a economia nacional. As principais consequências dos dispositivos daquela constituição foram diluir o poder decisório em favor de iniciativas populares – inserindo essa nova variável na equação institucional e estressando o poder de influência das forças sociais tradicionais – e alterar radicalmente a correlação de forças em favor do governo (Cícero, 2015).

Além da constituição, a refundação do Estado contou também com as Leis Habilitantes de 2001, um conjunto de 49 decretos presidenciais regulamentando dispositivos da constituição de 1999. Como parte importante das iniciativas bolivarianas de enfrentamento às forças políticas tradicionais, as Leis Habilitantes miraram destacadamente a reforma da Lei de Hidrocarbonetos, buscando afastar o país da *Apertura Petrolera* avançada por Rafael Caldera (sob inspiração das sugestões do Consenso de Washington, que privilegiavam as privatizações e a inação governamental sobre a economia) e recuperar o controle sobre a petroleira estatal e os recursos petrolíferos nacionais<sup>12</sup>. A reação ao enfrentamento proposto por Chávez não tardou e veio na forma de críticas por parte dos veículos de comunicação e da FEDECAMARAS (sindicato patronal), bem como a organização da oposição. O conflito político recrudescceu e a instabilidade permaneceu entre 2001 e 2004, com uma tentativa de golpe de Estado contra Hugo Chávez em 2002, uma greve geral também em 2002 envolvendo o setor privado e funcionários da PDVSA – descontentes com a nova posição do governo frente à empresa – e a convocação por parte da oposição de um referendo revogatório do mandato de Hugo Chávez, em 2004.

Embora o presidente tenha obtido vitórias marcantes sobre todos esses movimentos da oposição, as consequências econômicas do

---

<sup>12</sup> Segundo Cícero (2015, p. 129), as Leis Habilitantes devolviam ao Estado a faculdade de controlar a exploração, a produção e a distribuição petrolífera, bem como a estratégia de ação da PDVSA e o aumento dos repasses ao orçamento governamental. Barros (2006, p. 226) complementa afirmando haver ainda uma “uma questão chave: a contabilidade das atividades internas e externas da companhia deveria ser feita em separado, o que explicitaria que as atividades internas geravam muitos excedentes, enquanto as externas os enormes prejuízos que garantiam a apropriação dos recursos do petróleo por uma casta da burocracia da PDVSA”.

conflito político foram fortemente sentidas especialmente em 2002-2003. A retração do PIB naqueles anos, decorrente da paralisação da atividade econômica, deteriorou os indicadores da dívida pública, chegando a quase 30% do PIB em 2003, saindo de 18% do PIB em 2001, o que significou uma reversão dos resultados obtidos com o programa de estabilização do início do governo.

O conflito, porém, acabou na vitória do grupo bolivariano, expressa na demissão de 17 mil funcionários da PDVSA e na vitória do “não” no referendo revogatório. Essa vitória fortaleceu o governo e deu início à terceira fase do bolivarianismo, mais radical. A partir de então, o governo concluiu seus esforços de reversão do equilíbrio de poder político doméstico a seu favor, obtendo forças para executar o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação 2001-2007, no qual sugeria a transformação estrutural da economia nacional “mediante uma estratégia de diversificação econômica, industrialização e progressiva integração vertical do tecido produtivo venezuelano, ainda que dentro de um marco conceitual desenvolvimentista, mais próximo ao estruturalismo clássico da CEPAL” (Tomé & Iglesias, 2010, p. 2903).

Não obstante as intenções desenvolvimentistas e refundantes do governo, expressas no Plano da Nação 2001-2007, a grande marca do governo Chávez imediatamente após as vitórias obtidas contra a oposição foi o direcionamento do gasto público para a amenização de problemas sociais por meio da assistência governamental direta. Aproveitando-se da retomada de controle da PDVSA, do aumento dos preços do petróleo e do conseqüente aumento dos repasses petrolíferos ao orçamento público, o governo Chávez criou uma série de programas sociais intitulados *misiones sociales bolivarianas* (missões sociais bolivarianas). As missões priorizaram o avanço sobre problemas sociais promovendo gratuitamente atendimento de saúde e odontológico (*Misión Barrio Adentro*); buscando a diminuição do analfabetismo (*Misión Robinson*); visando o apoio a estudantes do ensino médio e superior; e principalmente – como parte do enfrentamento de um quadro inflacionário – a distribuição de alimentos importados a preços subsidiados (*Misión Mercal*) (Tarver & Frederick, 2005, p. 154). Essas missões constituíram-se como a principal destinação dos recursos petrolíferos do governo, fazendo os gastos públicos totais aumentarem de 24% do PIB em 1999 para 31% em 2006 (os gastos em educação passaram de 4,1% para 5% no mesmo período) (Cícero, 2015, p. 133). Seu orçamento era irrigado pelos ingressos da PDVSA, fosse diretamente, fosse indiretamente, através do FONDESPA (*Fondo para*

*el Desarrollo Económico y Social del País*), criado exatamente para gerir os recursos sociais.

As missões formam um primeiro conjunto de medidas de uma nova orientação ideológica impressa por Hugo Chávez à condução do Estado, à qual chamou de “Socialismo do Século XXI”. Nesse contexto, fortalecido politicamente e com grande apoio popular, o chavismo radicalizou sua postura, o que se manifestou no lançamento do Plano da Nação 2007-2013, também chamado de Primeiro Plano Socialista ou Plano Nacional Simón Bolívar (Tomé & Iglesias, 2010). O terceiro Governo Chávez, iniciado em 2007, alterou inclusive a linguagem oficial, deslocando a linguagem cepalina desenvolvimentista e seus códigos, que previam a diversificação e modernização da estrutura produtiva e o desenvolvimento tecnológico para superar o atraso econômico; substituindo-a por uma narrativa mais radical de superação profunda dos conflitos enfrentados pelo país – inclusive o rentismo petrolífero – por meio da própria eliminação do arranjo de apropriação privada dos meios de produção, isto é, a transição do capitalismo para o socialismo.

Nessa nova chave do “Socialismo do Século XXI”, o governo atuou em duas frentes principais. A primeira foi a tentativa de fortalecer a “economia social” por meio do apoio a iniciativas econômicas alternativas, cooperativas, núcleos de desenvolvimento autônomo e qualquer iniciativa que desafiasse o arranjo dos marcos capitalistas tradicionais. Esse apoio materializou-se na criação das Empresas de Produção Social que, segundo Tomé & Iglesias (2010, p. 2907, tradução livre)

se definem como formas de organização econômica financiadas com dinheiro do Estado ou privado, cujo propósito é satisfazer necessidades sociais a partir de valores afastados da rentabilidade – tais como a solidariedade, a cooperação, a sustentabilidade, o respeito pelo meio ambiente, etc. –, mas não da eficiência, desenvolvendo mecanismos de democracia econômica dentro da empresa em forma de cogestão.

Essas empresas estavam no centro da estratégia socialista e por isso receberam atenção governamental especial, por meio do fornecimento de crédito público subsidiado e da criação de um sistema financeiro próprio materializado no Banco del Pueblo, o Banco de la Mujer, e o Fondo de Desarrollo Microfinanciero.

A outra frente de atuação para a promoção do socialismo foi o avanço das nacionalizações. A principal foi a nacionalização da Faixa Betuminosa de Orinoco, por meio da qual o governo obrigou a participação da PDVSA de no mínimo 60% na produção e refino de petróleo concedido à iniciativa privada. Outras nacionalizações importantes foram a da CANTV, empresa de telefonia, da SIDOR (Siderurgica del Orinoco), além do fornecimento de energia elétrica (SENECA), setor alimentício, materiais de construção, setor mineral, financeiro, etc. (Tomé & Iglesias, 2010).

As intenções do Plano da Nação 2007-2013, no entanto, também ficaram restritas ao discurso e a algumas iniciativas tímidas. Como argumenta Cicero (2015), o “Socialismo do Século XXI” contraditoriamente não eliminou duas características históricas da economia venezuelana, pelo contrário, acentuando-as. A primeira característica é a forte dependência da iniciativa privada estrangeira na atividade petrolífera nacional. A baixa produtividade e o atraso tecnológico forçaram o governo a manter um regime de participação das empresas multinacionais nas atividades da PDVSA, sob o arranjo de empresas mistas, sem o que a produção e comercialização de refinados estaria comprometida, comprometendo também a principal fonte de renda para o país. A segunda característica reforçada pelo “Socialismo do Século XXI” é a crônica dependência petrolífera. As iniciativas populares de arranjos econômicos alternativos ao tradicional regime capitalista de propriedade, exemplificadas pelas Empresas Sociais, não resolveram o déficit de produtividade e a baixa diversificação produtiva e comercial, ficando à mercê do crédito público irrigado pelos recursos petrolíferos. Uma vez, porém, esgotados ou diminuídos esses recursos, as próprias Empresas Sociais estariam com sua continuidade ameaçada. Mesmo as missões bolivarianas, em que pesem seus méritos no combate à desigualdade e à exclusão social, não possuíam um mecanismo orçamentário sustentável, já que o governo confiou seu financiamento às abundantes mas efêmeras rendas do petróleo. Em suma, o rentismo petrolífero, com todas as consequências econômicas e políticas que mencionamos anteriormente, permaneceu como principal fiador da experiência democrática venezuelana mesmo em tempos de proclamada revolução rumo ao socialismo.

### **2.3 O Rentismo Dinástico da Arábia Saudita**

Aproximadamente simultânea à entrada da Venezuela na economia petrolífera mundial, na década de 1930, foi a inserção da

Arábia Saudita nessa mesma dinâmica, que, igualmente, teve impactos determinantes para a mudança estrutural no país árabe, especialmente em se tratando de suas instituições governamentais e econômicas para o desenvolvimento. As diferenças, porém, entre a Venezuela (ou qualquer país latino-americano) e a Arábia Saudita são enormes. Essas diferenças valem ser pontuadas. Vejamos, brevemente, alguns aspectos político-territoriais e socioeconômicos da Arábia pré-petrolífera e pré-unificação a título de introdução.

O Reino da Arábia Saudita que se conhece contemporaneamente começou a ser forjado apenas após a unificação da península da Arábia por Abdullaziz Ibn Saud, nos anos 1930. Antes da unificação, a região era caracterizada por dispersão populacional e grande fragmentação política<sup>13</sup>.

A fragmentação político-territorial ficava por conta da existência de inúmeros emirados, que eram os principais depositários de autoridade institucional na época, para além dos sacerdotes religiosos. Esses emirados conseguiam aglutinar diversas confederações tribais sob seu poder por um tempo. Eram liderados por uma família ou um monarca (o que conforma a tradição monárquica do país, em contraste com a tradição republicana da Venezuela) que utilizava meios militares, políticos ou religiosos para subjugar as confederações tribais e os

---

13 A Arábia do século XIX, anterior à unificação saudita, era praticamente separada em diversas macrorregiões (que ainda hoje subsistem como divisão político-geográfica). As três principais eram Hijaz, Najd e Hasa. A título de ilustração explicativa, pode-se imaginar essas três macrorregiões como uma espécie de “sanduíche” político-territorial da Arábia, com duas regiões litorâneas e uma grande região mediterrânea: i) a macrorregião mais à esquerda, Hijaz, é banhada pelo Mar Vermelho, de estrutura étnica bastante diversificada e cosmopolita – dada a presença de muçulmanos oriundos de países da África, Turquia e Índia e de portos bem movimentados – e com alguma vibração econômica, já que abriga as cidades sagradas de Meca e Medina, que atraem peregrinos islâmicos anualmente; ii) a região mediterrânea, Najd, é a região de origem da família Al-Saud, menos desenvolvida e etnicamente mais homogênea, onde, porém, se concentraram as principais disputas dinásticas; iii) a região oriental, completando nosso “sanduíche” geográfico, é Hasa, banhada pelo Golfo Pérsico, cuja economia tradicional era bastante diferente do resto do país (de maioria pastoril-nômade), graças à presença de abundantes recursos naturais, de uma agricultura bem desenvolvida (gerando agricultores e trabalhadores rurais especializados e sedentários) e de mercadores com conexões no comércio internacional. Não obstante, a unificação nacional e a economia petrolífera alteraram radicalmente essas feições econômicas do país, como veremos adiante.

territórios onde elas viviam. *Os principais foram o emirado de Riyadh, liderado por uma coalisão entre a família Saud e sacerdotes Wahabbitas, e o emirado de Ha'il, liderado pelos Rashid.* Ambos se localizavam na macrorregião de Najd e permaneceram em constante disputa entre si pela expansão e domínio territorial e influência religiosa no século XIX. Na macrorregião de Hijaz, um importante emirado foi estabelecido pelo Império Otomano, que administrava oficialmente as cidades sagradas de Meca e Medina e nomeava governantes com funções parecidas às dos emires na região de Najd.

Dadas as dificuldades de manutenção da união do emirado, uma forma de assegurar o domínio e exigir demonstração de lealdade para com o emir era a imposição de tributos às tribos subjugadas (*zakat* no caso dos Saud e *khuwwa* no caso dos Rashid). Esses impostos coletados eram redistribuídos para os líderes das tribos periféricas em forma de presentes, criando, assim, uma dependência desses líderes tribais em relação ao emir e garantindo seu apoio<sup>14</sup>. Todavia, o emir conseguia apenas a integração e a lealdade econômica no território, pois não dispunha de infraestrutura e recursos militares para conseguir a subjugação política das tribos e unificar a governança territorial sob sua batuta por um longo tempo, o que impossibilitou a unificação da península no século XIX (Al-Rasheed, 2010).

A organização socioeconômica tradicional girava majoritariamente em torno de pequenas vilas e tribos de atividade pastoril na criação de cabras, camelos e ovelhas, dada a dificuldade de obtenção de recursos para a agricultura. Onde esses recursos estavam disponíveis, na região oriental de Hasa, banhada pelo Golfo Pérsico, uma parcela importante da população desenvolveu habilidades agrárias e comerciais, cultivando e vendendo no mercado estrangeiro uma variedade de produtos, tais como pérolas, peixes, cavalos e derivados agrícolas. Embora não existissem indústrias, algumas pequenas cidades contavam com artesanato e comércio local. “As características sociais que acompanharam essa forma de vida econômica eram aquelas relativas à pobreza, um alto grau de analfabetismo e substancial isolamento dos desenvolvimentos para além da área local” (Niblock & Malik, 2007, p. 35, tradução livre). No litoral do Mar Vermelho, a região de Hijaz possuía uma economia relativamente desenvolvida,

---

<sup>14</sup> Esse padrão de coleta e redistribuição de recursos como forma de “comprar” a lealdade dos líderes tribais e garantir a estabilidade territorial é de grande relevância histórica, pois foi uma prática reproduzida pelos reis da dinastia Al-Saud com as rendas oriundas da atividade petrolífera.

graças à presença de famílias tradicionais de mercadores, mas, principalmente, à peregrinação anual islâmica a Meca e a Medina, que fez surgir uma importante infraestrutura de provimento de serviços e de coleta de tributos e taxas junto aos peregrinos (*idem.*).

A unificação do território árabe sob o Reino da Arábia Saudita foi resultado de três décadas de investidas militares por parte da família Saud, liderada por Abdullaziz Ibn Saud. As investidas se iniciaram em Najd, com batalhas entre a família Saud e a família Rashid – então governante do emirado de Ha'il. Na entrada do século XX, em 1906, as missões militares de Ibn Saud recuperaram a cidade de Qasim – obtendo, com isso, o reconhecimento do Império Otomano – e em 1921 retomaram a cidade de Riyadh do controle dos Rashid, duas importantes vitórias seguidas pela retomada da província oriental de Hasa. O fim da Primeira Guerra Mundial alterou drasticamente a correlação de forças a favor de Ibn Saud. Importantes regiões estavam sob administração do Império Otomano e os interesses britânicos na região favoreceram uma aliança entre o Reino Unido e Ibn Saud por meio do fornecimento de armamentos e de reconhecimento político para este último. Em 1924, as tropas de Ibn Saud invadiram a cidade de Meca, submetendo a população da cidade e obtendo o reconhecimento de sua autoridade sobre a cidade. As últimas cidades foram Jeddah e Medina, garantindo o controle total sobre Hijaz. “As campanhas militares de Ibn Saud na Arábia garantiram a expansão de sua autoridade sobre Najd, Hasa, Hijaz e Asir. Aquela foi a primeira vez que as quatro regiões estiveram sob a autoridade de um mesmo líder desde o emirado Saudita Wahabita no século XVIII. As conquistas militares foram o pano de fundo da formação do Estado Saudita no século XX” (Al-Rasheed, 2010, p. 44, tradução livre). Depois dessas batalhas exitosas de conquistas, o então Rei de Hijaz e Sultão de Najd, Ibn Saud, firmou acordos para o estabelecimento de fronteiras com vizinhos ao norte da península e garantiu a soberania interna ao extinguir os territórios tribais e declarou o território do Estado. Além disso, conseguiu de líderes locais o reconhecimento de sua soberania, proibindo-os de celebrar acordos com governos estrangeiros, mesmo permitindo que a administração interna das tribos locais continuasse sob tutela dos líderes locais (*idem.*). Nessas condições e com o apoio da Grã Bretanha, Ibn Saud declarou em 1932 a fundação do Reino da Arábia Saudita.

*O início do rentismo dinástico*

Os êxitos militares e geopolíticos de Abdullaziz Ibn Saud nas primeiras décadas do século XX contrastavam com as sofríveis condições financeiras e econômicas da Casa Real após a unificação. A conquista da macrorregião de Hijaz, nos anos 1920, forneceu ao governante uma fonte extra de renda – complementar à tradicional cobrança da *zakat*. Em Hijaz, duas atividades eram potencialmente profícuas para a arrecadação governamental: a tributação do comércio no porto de Jeddah e a taxação de serviços fornecidos aos peregrinos durante a *Hajj*, tradicional peregrinação a Meca e Medina. Após a conquista de Meca e Medina, o governo apressou-se em promover melhorias na infraestrutura e na segurança, de modo a atrair uma quantidade crescente de peregrinos e potencializar a arrecadação. Na década de 1930, o governo seguia dependendo do recolhimento desses tributos, bem como da ajuda financeira estrangeira concedida pela Grã Bretanha. Não obstante, esses recursos de modo algum compensavam o comportamento expansivo das finanças Reais, especialmente graças ao crescimento da Família Real, à construção de palácios e ao endividamento constante. Tal comportamento colocava o país em frequentes dificuldades orçamentárias nas décadas de 1920 e 1930, que se agravaram como consequência da crise de 1929 e da II Guerra Mundial, quando as peregrinações anuais e a atividade econômica em geral diminuíram. Essa tendência periódica de deterioração da posição fiscal do governo evidenciava a necessidade de buscar novas fontes de arrecadação (McHale, 1980, pp. 627-8).

Nesse contexto, o governo abriu negociações com corporações petrolíferas estadunidenses que haviam encontrado jazidas no Barein e se interessaram pela pesquisa na região oriental da Arábia Saudita. A primeira empresa interessada foi a Standard Oil of California (Socal), que em 1933 obteve uma concessão válida por 66 anos. O acordo de concessão previa o pagamento de *royalties* no valor de 4 xelins por tonelada de óleo, além de um empréstimo de £50 mil, aluguéis anuais de £5 mil e um adiantamento de mais £50 mil ao governo. As operações da Socal foram iniciadas com a construção de uma refinaria com capacidade para refinar 50.000 barris por dia. A perfuração de poços começou em 1935 e o óleo em quantidades comerciais apareceu em 1938 (Askari, 2013, pp. 37-40).

Os investimentos pesados no petróleo saudita só vieram após a II Guerra Mundial. Dadas as dificuldades operacionais e mercadológicas durante a guerra, a Socal entendeu ser necessário o compartilhamento dos investimentos e vendeu partes de seus ativos a outras empresas estadunidenses, permitindo a entrada da California Texas Oil Company,

Standard Oil of New Jersey e Socony Vacuum, formando, assim, em 1944, o consórcio Arabian American Oil Company (Aramco), que perdurou sendo a principal petroleira saudita (Hitti & Abed, 1974, p. 248). Em 1948 começam as exportações de petróleo aumentando significativamente as rendas para o governo. A produção de petróleo cresceu 37% no acumulado dos anos 1948-1950, gerando sozinha cerca de US\$50-55 milhões para o orçamento, contra os estimados US\$1 milhão em 1938 e US\$13 milhões em 1946 para o orçamento total (cf. Hitti & Abed, 1974, p. 262; Al-Rasheed, 2010, p. 90). Na passagem para os anos 1950 se deu o ponto de partida para o crescimento das rendas petrolíferas, considerando que de US\$13 milhões, em 1946, a renda governamental alcançou US\$212 milhões em 1952 (Al-Rasheed, 2010 p. 90). Em suma, como comentam Niblock e Malik, a “arrecadação governamental, que permaneceu na média de US\$13-16 milhões entre 1938 e 1946, aumentou para US\$53 milhões em 1948. [...] *As bases econômicas para um Estado rentista petrolífero agora estavam presentes.* A economia foi dominada pelo setor petrolífero, que respondia por 85% da arrecadação governamental e 90% dos ingressos de divisas” (2007, p. 36, tradução livre, grifo meu).

Logo o governo deu início ao aproveitamento das rendas petrolíferas – naquele momento pagas antecipadamente como parte do acordo firmado com as empresas – para a construção de palácios e instalações novas para acomodar as instâncias administrativas e a enorme Família Real. Nessa época, o desafio diante do influxo de dólares petrolíferos era conferir ao novo Reino saudita as feições de um “Estado moderno”, com instâncias administrativas, aparato de defesa, infraestrutura social e econômica; sobre as bases de uma configuração social tradicionalista e de valores islâmicos irremediável e profundamente arraigados.

Com efeito, nos anos 1940 e 1950 a estrutura estatal era precária para as necessidades do sistema interestatal capitalista moderno, com pouca ou nenhuma instância de manejo orçamentário, muito menos coordenação estratégica para o desenvolvimento econômico. A administração governamental cotidiana era concentrada na figura do Rei, com assessoria direta de pessoal experiente mas sem qualquer poder de decisão. A gestão financeira era assessorada por um ministro específico, que frequentemente também acumulava a função de coletor fiscal junto à classe mercantil. O ministro prestava contas ao monarca sem que qualquer outro membro da realeza ou do Comitê Político Real (instância deliberativa de assessoramento) participasse das discussões ou conhecesse o conteúdo de seus registros contábeis. O sistema de coleta

tributária dependia da participação de líderes tribais para fiscalizar e cobrar os impostos a serem pagos em espécie (por causa do padrão monetário pouco desenvolvido) dentre as cabeças de gado possuídas pelos pastores rurais, a *zakat*. Essas atividades financeiras, fiscais e contábeis, aliadas ao contato do governo com a classe mercantil do país plantaram as bases para posterior criação de um Ministério das Finanças.

O desenvolvimento dos contatos estrangeiros e a concomitante consolidação do Estado saudita impuseram também a necessidade da criação de um Ministério de Negócios Estrangeiros. Na falta de pessoal especializado, o ministério recebeu em seu quadro funcional a tradição de ter como representantes estrangeiros mercadores e famílias aristocráticas do país, que após a criação do ministério se consolidaram nessas posições do funcionalismo civil. O ministério, sob a liderança de Faisal, filho do monarca Ibn Saud, era responsável pela tradução das correspondências estrangeiras e pelo cadastro dos estrangeiros, principalmente peregrinos, que visitavam o país. Paralelamente, um exército efetivo era montado, também como resposta às pressões para a “entrada na modernidade” e no próprio sistema moderno de Estados, já que o país praticamente não possuía, nos anos 1930 e 1940, forças armadas organizadas e permanentes.

De forma alguma, porém, essas evoluções significaram o surgimento de uma estrutura estatal consolidada e orientada para o desenvolvimento econômico. No início da atividade petrolífera, os investimentos estatais praticamente inexistiram, ficando a cargo da iniciativa privada – por meio da Aramco – a construção de infraestrutura social e econômica para o provimento de serviços básicos necessários à atividade econômica. A empresa teve que financiar a criação de instalações de educação e saúde, além do provimento de água encanada para a residência da Família Real. Na região de Hasa, surgiram vilas bem estruturadas criadas especialmente para abrigar funcionários do alto escalão da Aramco, que forneceu a eles energia elétrica, água encanada, residências de qualidade, mercados, escolas, hospitais, etc.. Contudo, a infraestrutura permaneceu extremamente concentrada nas regiões de atuação da Aramco e na capital do país, enquanto o resto do país e os trabalhadores petroleiros de baixa hierarquia – recrutados entre a população xiita de Hasa, historicamente discriminada – seguiram desprovidos de serviços sociais básicos e completamente alheios aos benefícios da riqueza petrolífera (Al-Rasheed, 2010, pp. 84-7).

A presença da iniciativa privada nos investimentos em infraestrutura decorreu de um padrão de conduta tradicionalista que

persistiu durante o reinado de Ibn Saud, que, na década de 1940, impediu inclusive a distinção conceitual e prática entre o patrimônio pessoal do Rei e o tesouro estatal. Não havia qualquer resquício de uma opinião pública que pudesse exigir o compartilhamento social da riqueza petrolífera ou a racionalização do investimento público social. Mesmo que o tivesse desejado, o governo ainda não contava com uma boa estrutura fiscal e monetária, nem com suficiente pessoal técnico especializado no manejo das questões de gestão governamental. Dessa forma, os recursos estatais eram direcionados principalmente à manutenção da legitimidade e do poder de cooptação de Ibn Saud, por meio do repasse de recursos a líderes tribais de modo a lhes exigir lealdade e apoio político; ou eram simplesmente drenados para o patrimônio pessoal do oficialato e da Família Real ou para o esbanjamento com demonstrações de grandeza pela construção de palácios (Vassiliev, 2000, pp. 824-6). O investimento estatal só se confirmou como conceito e prática nos anos 1960-1970, após o período de modernização do Estado.

#### *As bases para o desenvolvimento econômico saudita*

A esse respeito, os anos 1950 e 1960 aparecem historicamente como um importante período de transição. Nesse ínterim, aquela a tendência esbanjadora de exuberância financeira Real batalhou com a necessidade de modernização e racionalização da administração dos recursos petrolíferos. Por um lado, com um leve arrefecimento na elevação das rendas petrolíferas nos anos 1950, os gastos Reais cresciam a um ritmo mais acelerado do que a arrecadação, resultando em déficit público, desvalorização cambial, esgotamento das reservas e uma dívida de 100% do orçamento em 1958 (Hitti & Abed, 1974, p. 287). O gasto Real continuava sendo apropriado pelo tesouro privado do monarca ou alocado em grande quantidade “na construção de palácios, aventuras financeiras mal orientadas no exterior e assistência a indivíduos próximos ao Rei. Muito [da riqueza] simplesmente desaparecia através da corrupção” (Niblock & Malik, 2007, p. 37, tradução livre). Por outro lado, porém, contrastava o início da tendência de modernização administrativa, com a criação da *Saudi Arabian Monetary Agency* (SAMA), o banco central do país, junto com controles fiscais e orçamentários rígidos – ainda que tenham sido sistematicamente violados.

De todo modo, à medida que a economia petrolífera se firmava e alterava a estrutura econômica do país, a população do interior do país

experimentava a deterioração de suas condições de vida, tanto por não aproveitar os resultados econômicos do petróleo quanto por não conseguir competir, em seus bens artesanais, com os produtos importados. Segundo Niblock & Malik,

A maioria da população se beneficiou pouco da riqueza petrolífera. Na verdade, o padrão de vida de partes significativas da população se deteriorava à medida que a base de sobrevivência dos setores tradicionais era minada. A situação era particularmente ruim fora das principais cidades. Novas formas de transporte e o rápido crescimento das importações de bens de consumo e alimentos levaram a uma diminuição da demanda por produtos rurais e serviços. O mercado de camelos, cavalos e produtos agrícolas foi gravemente afetado, bem como os mercados de bens marinhos e artesanais. Como resultado, houve dificuldades consideráveis no meio rural, apenas parcialmente aliviada pelos subsídios governamentais aos líderes tribais. A diminuição da prosperidade (ou aumento da pobreza) da maioria da população contrastava agudamente com os substanciais lucros acumulados por aqueles que se beneficiavam de favores patrimoniais do Rei (2007, p. 37, tradução livre).

A própria conduta relaxada do Rei com as finanças Reais e a deterioração do orçamento começaram a gerar preocupações logo no fim da década de 1950. Por isso, a Família Real pressionou pela condução do Príncipe Faisal à posição de Primeiro Ministro. A missão de Faisal era exatamente aplicar um plano de estabilização fiscal e modernização administrativa, o que começou a ocorrer em 1958, por meio do programa de estabilização que, assessorado pelo Fundo Monetário Internacional, previa, entre outras medidas, a inserção de registros contábeis mais precisos, processos de auditoria fiscal e supervisão sobre o orçamento. O Ministério da Finança recebeu novas incumbências, especialmente a de verificar os orçamentos dos demais ministérios e, com isso, elaborar um plano de estimativas orçamentárias; a Saudi Arabian Monetary Agency (Sama), por sua vez, ficou responsável por auxiliar aquela tarefa do Ministério da Finança (Hitti & Abed, 1974, p. 278-80). Apesar de haver encontrado resistência a suas medidas no início, Faisal obteve sucesso e fez prevalecer a tendência de modernização administrativa contra a de generosidade indiscriminada.

O êxito de Faisal foi além do controle orçamentário. Nomeado Rei na metade da década de 1960, Faisal de fato começou a plantar as bases para o posterior desenvolvimento econômico do país. O plano de estabilização foi seguido pelo lançamento, em 1962, do Programa de Dez Pontos – crucial para a orientação de uma agenda desenvolvimentista e para a modernização estatal até os anos 1990 –, que já advogava pela elevação do patamar de prosperidade da população saudita, enfatizava a necessidade de planejar o desenvolvimento econômico e estabelecia prioridades para a distribuição dos recursos governamentais. A propósito, as prioridades estabelecidas foram o desenvolvimento da infraestrutura, principalmente da malha viária e do fornecimento de água, e da indústria leve e pesada (Niblock & Malik, 2007, pp. 38-41). Além disso, ainda segundo o Programa de Dez Pontos, “bancos agrícolas e industriais deveriam ser criados para promover o crescimento do setor privado nesses campos e deveria haver um Fundo de Desenvolvimento Econômico para fornecer o financiamento que as corporações públicas necessitassem para desenvolver seus projetos” (*idem, ibidem*).

Nesse contexto de reformas, diversas agências de planejamento econômico de fato foram criadas, inclusive recebendo auxílio técnico do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD/Banco Mundial). Após uma série de projetos alterados ou extintos, foi criada a definitiva Organização de Planejamento Central, em 1965, cujas principais funções eram a preparação de planos quinquenais de desenvolvimento econômico; verificar a viabilidade orçamentária e relatar o progresso dos projetos de desenvolvimento; e assessorar o Ministério da Finança e o Rei (Hitti & Abed, 1974, p. 280). Ao longo da década, a SAMA incorporava o desafio de homogeneizar o sistema monetário da Arábia Saudita, que contava com a circulação de ouro, prata e moeda britânica em seu território, dificultando a estabilização do valor do riyal. Além disso, a utilização de papel moeda não era disseminada, nem sequer popularmente conhecida no país, o que a SAMA buscou resolver com a emissão de recibos para a atividade comercial dos peregrinos religiosos, de modo a flexibilizar, facilitar e disseminar o uso do dinheiro na economia nacional. Mais tarde, esses recibos foram sendo gradualmente substituídos por cédulas integralmente conversíveis em ouro pela SAMA, conformando a modernização do padrão monetário do país (*idem*, p. 291).

Acompanhando as reformas de austeridade orçamentária e modernização econômica, os anos 1960 trouxeram à Arábia Saudita aumento anual da arrecadação petrolífera. Como mostram Niblock &

Malik (2007, p. 38), porém, esses aumentos não se deveram a reajustes nos preços do barril do petróleo, dado que este permaneceu constante durante a década de 1960. Na segunda metade dos anos 1960, as articulações no âmbito Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), e outros desenvolvimentos políticos nos países exportadores de petróleo, começavam a alterar o equilíbrio de poder entre as corporações petrolíferas e os Estados produtores em favor destes últimos (Askari, 2013). Nesse contexto, a Arábia Saudita manejou diversas renegociações dos contratos junto à Aramco relativos aos repasses de *royalties*, impostos e lucros, obtendo condições mais favoráveis ao Estado, o que, aliado ao aumento na produção e nas exportações, incrementou os ganhos governamentais. Assim, *a arrecadação total saiu, em 1960, de US\$484 milhões* (dos quais, US\$334 milhões eram oriundos do petróleo – 70%) *para US\$1,376 bilhão, em 1969* (dos quais, US\$949 milhões eram petrolíferos – 70%) (cf. Hitti & Abed, 1974, p. 262, p. 282).

Com o êxito no controle dos gastos, na modernização econômica e no aumento das rendas, era possível agora financiar o início de projetos de desenvolvimento. Muito embora os gastos Reais totais tivessem continuado a aumentar anualmente nos anos 1960, a prioridade era o controle do crescimento do gasto corrente, fazendo com que a elevação do investimento tenha sido maior do que o crescimento do gasto corrente. A partir de então, houve forte aumento do investimento estatal a uma taxa média anual de 38% entre 1964 e 1972, principalmente com desenvolvimento da infraestrutura, administração governamental, defesa e segurança interna, além de incremento nas alocações para educação, de 15% para 22% dos gastos totais (Hitti & Abed, 1974, pp. 283-5). A priorização da infraestrutura possibilitou a construção de “estradas, portos e aeroportos e a expansão das instalações de comunicação, enquanto uma porção substancial [da renda] era destinada às municipalidades para a construção de ruas e sistemas urbanos de água e esgoto” (*idem, ibidem*, tradução livre). Hitti & Abed completam, ainda, mostrando que as “predominantes e crescentes alocações para defesa e infraestrutura ofuscaram todos os outros aumentos. Assim, apesar dos aumentos sustentados nas alocações para agricultura, indústria, saúde e educação, a proporção desses setores no total declinou de 31% no ano fiscal de 1966 para 16% no ano fiscal de 1973” (p. 285, tradução livre). Esse padrão de prioridade ao investimento em infraestrutura predominou também na primeira metade dos anos 1970, como veremos, lançando os primeiros projetos exitosos de desenvolvimento econômico do país. Outros importantes avanços na

infraestrutura foram o crescimento do fornecimento de energia elétrica entre, 1967 e 1972; a expansão das rodovias, entre 1965 e 1972, dobrando de quilometragem; e o incremento da infraestrutura de fornecimento de água, por meio de plantas dessalinizadoras de Jeddah completadas em 1971 (*idem*, p. 267).

No que concerne à indústria, em 1965 a recém-criada Organização Central de Planejamento já advogava pela diversificação produtiva da economia saudita. De fato, na década de 1960 diversos esforços institucionais foram levados a cabo com esse objetivo, incluindo a facilitação de importação de bens de capital, equipamentos e matéria prima. Os esforços mostraram resultados em Hasa, com a instalação de uma pequena indústria de bens de consumo básico, tais como fósforos, móveis, alimentos e doces, além de uma pequena indústria de bens intermediários, equipamentos mecânicos, tijolos e cimento. A propósito, a construção civil tem grandes impulsos vitais nessa época. Como o Estado priorizou as melhorias na infraestrutura, as alocações de recursos eram destinadas a projetos de urbanização, principalmente a eletrificação das cidades e o provimento de outros serviços urbanos. O resultado foi uma expansão significativa da indústria de construção civil e de produtos para construção, tais como tijolos, cimento, vidro, etc. (Vassiliev, p. 835).

Apesar da prioridade ao investimento em infraestrutura e do aumento continuado da produção e da exportação de petróleo, ao fim da década de 1960 já foi possível identificar uma pequena diversificação na estrutura produtiva do país. É verdade que quase metade do PIB do país entre 1965 e 1970 continuava composto pela produção de óleo bruto, cerca de 45-7% da produção. Contudo, a segunda maior contribuição vinha da indústria, que nessa época aumentou continuamente sua participação no PIB de 7% para 8,8%, com participação majoritária do refino de petróleo. Em seguida, os investimentos em defesa, que praticamente igualavam a indústria em participação no PIB – cerca de 7-8%. Outros setores da economia também tiveram aumento de sua participação no PIB, especialmente o setor de serviços e o comércio de atacado e varejo (cf. Hitti & Abed, 1974, p. 274).

Nesse contexto, as bases do desenvolvimento econômico saudita haviam sido construídas. Contudo, o verdadeiro salto desenvolvimentista, possibilitado pelo período de exuberância petrolífera vivido nos anos 1970, foi orientado pelo lançamento, em 1969, pela Organização Central de Planejamento, do Primeiro Plano Quinquenal 1970-1975, que reforçou e institucionalizou a tendência de controle e coordenação do desenvolvimento econômico.

### *Ascensão e queda da exuberância petrolífera*

As rendas petrolíferas aferidas pela Arábia Saudita já vinham aumentando na década de 1960, graças ao supracitado aumento nos repasses e ao aumento nos preços nos anos 1969-1970. Contudo, uma verdadeira exuberância petrolífera tomou conta do país com o posterior choque nos preços do petróleo, em 1973, acarretado pelo boicote da Arábia Saudita à venda de petróleo para países aliados de Israel. Como discutiremos à frente, nessa época a mudança na correlação de forças a favor dos Estados produtores estava completa e a Arábia Saudita era a terceira maior produtora mundial de petróleo, o que favoreceu de sobremaneira seu aferimento de rendas. A proporção das rendas petrolíferas na arrecadação governamental total, de acordo com estimativas levantadas por Hitti e Abed (cf. 1974, p. 282), saiu de uma média de 65-70% nos anos 1960 para quase 90% em 1972. Esse aumento agudo nos recursos disponíveis ao governo financiou o Primeiro Plano Quinquenal – 1970-1975 –, assim como os choques subsequentes nos preços do petróleo ao longo da década de 1970 beneficiaram os planos seguintes até a entrada dos anos 1980.

De modo geral, os planos quinquenais de desenvolvimento eram tanto uma maneira de o governo aplacar possíveis pressões políticas nascentes junto à população, na exigência de maior compartilhamento da riqueza petrolífera como meio de melhorar o padrão de vida. Os planos, portanto, não deixaram de ser uma ferramenta de, primordialmente, alcançar a estabilidade e a segurança do Reino por meio do desenvolvimento econômico. Os objetivos declarados nos três primeiros planos quinquenais (1970-1985) perpassavam repetidamente a necessidade de fornecer a infraestrutura social e econômica básica de apoio ao desenvolvimento econômico; de diversificação econômica e produtiva, de modo a diminuir a dependência em relação à oscilante e pouco confiável renda petrolífera; e desenvolver os recursos humanos por meio do investimento em educação e treinamento de pessoal.

A retórica impressa nos planos foi sistematicamente cumprida pelo governo – graças à afluência exorbitante de divisas petrolíferas – e teve o mérito de ajustar-se à própria superação e evolução dos desafios econômicos ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990. O Primeiro Plano (1970-1975) deu seguimento à tendência iniciada nos anos 1960 e priorizou o desenvolvimento da infraestrutura física e social; o Segundo Plano (1975-1980) diagnosticou como problema a escassez de mão-de-obra qualificada e a dependência da economia nacional com relação ao

trabalho de imigrantes, e privilegiou projetos de desenvolvimento dos recursos humanos; o Terceiro Plano (1980-1985) começa a deslocar a prioridade “infraestrutural” para o desenvolvimento da capacidade produtiva do país, especialmente de agregar valor aos produtos industriais, com ênfase na indústria petroquímica e em combustíveis derivados do refino de petróleo (Niblock & Malik, 2007).

O Primeiro Plano Quinquenal – 1970-1975, lançado em 1969, é formulado durante anos de déficit orçamentário (1968 a 1970) e por essa razão (e por não ter previsto a exuberância monetária vindoura) é considerado relativamente cauteloso no aporte de recursos para o desenvolvimento. Como mencionamos, o aporte à infraestrutura foi prioritário. Tanto a infraestrutura social (saúde, assistência e trabalho) quanto econômica (energia, transporte, telecomunicações e educação) contavam com quase 90% do total planejado; mesmo entre os 10% remanescentes planejados para o desenvolvimento direto das forças produtivas (indústria e agricultura), um montante significativo foi destinado para a infraestrutura de provimento de água para uso doméstico e industrial. Como a formulação do plano havia sido cautelosa com os números, sem prever o posterior aumento na arrecadação, todos os aportes planejados e metas de crescimento foram superados (*idem*).

O Segundo Plano Quinquenal – 1975-1980 segue a orientação geral de busca pela diversificação econômica e incremento da produtividade industrial; desenvolvimento dos recursos humanos e aumento do padrão de vida; e melhoria da infraestrutura (Wizarat, 1975). À diferença do plano anterior, o Segundo Plano aproveitou-se plenamente da enorme afluência petrolífera, fazendo aumentar o volume absoluto de recursos destinados à infraestrutura física em 10 vezes e para a infraestrutura social em 11 vezes. Em termos relativos, porém, o aporte previsto para o desenvolvimento da produtividade e do valor agregado (indústria) saiu dos 10% anteriores para 29%, com declínio relativo do aporte para infraestrutura, indicando uma incipiente reorientação de prioridades (Niblock & Malik, 2007).

O Terceiro Plano Quinquenal – 1980-1985 apresenta o aumento dos aportes para a indústria e para o desenvolvimento das forças produtivas, o que configurou uma mudança de prioridades. Com efeito, os projetos de infraestrutura na entrada dos anos 1980 estavam praticamente finalizados e maduros, restando aumentar a previsão de aportes para a melhoria da indústria e diversificação produtiva. Dos 29% anteriores, as destinações orçamentárias para as forças produtivas subiram para 37,5%. Por outro lado, houve declínio relativo dos aportes

para infraestrutura, e mesmo esses recursos destinaram-se à infraestrutura necessária para consecução dos projetos industriais nas cidades de Jubail (na costa oriental) e Iambo (na costa ocidental).

O resultado geral dos três planos quinquenais ao fim do período 1970-1985 foi o fortalecimento da infraestrutura e da provisão social. O fornecimento de energia elétrica cresceu 38 vezes. A malha viária cresceu 5 vezes. E o número de navios suportados nos portos cresceu 30 vezes. O número de escolas para meninos triplicou e para meninas cresceu 15 vezes, com forte expansão de todos os níveis educacionais, especialmente o nível superior, que cresceu 40 vezes. Não obstante, a maioria dos educandos ainda se direcionava para empregos no setor público, dada a atrofia do setor privado, e a maioria das universidades eram universidades religiosas. Houve também forte expansão do sistema de saúde, expressa pelo aumento no número de leitos e no crescimento de 15 vezes no número de funcionários da saúde. O seguro social também teve crescimento no número de atendidos e no número de funcionários (*idem*, p. 82).

Nesse período também foram iniciados diversos projetos de expansão industrial, tocados pela Petromin (agência estatal de petróleo e minerais): beneficiamento de ferro e aço, construção naval para transporte de petróleo e exploração mineral. A indústria também dava os primeiros passos em direção à produção de petroquímicos, como fertilizantes (amônia, etc.), lubrificantes e ácido sulfúrico, além de outras indústrias intensivas em energia. O setor industrial não petrolífero era caracterizado pela existência de pequenas fábricas atuantes principalmente nos setores de alimentos e bebidas, cimento e derivados de madeira. Essas indústrias, porém, não podiam operar em capacidade máxima devido à escassez de trabalho e matéria prima; de mercado doméstico; e à concorrência dos importados. O mercado externo tampouco era uma opção, dada a baixa competitividade dos manufaturados nacionais. No setor exportador, para além do óleo bruto, havia quatro principais refinarias com capacidade total de refinar quase 700.000 barris por dia, metade dos quais eram destinados ao mercado externo (Hitti & Abed, 1974).

A propósito, as exportações de petróleo quase sempre, nesse período, mantiveram-se entre 86 e 92% do total exportado – mesmo com um aumento das exportações de refinados –, provendo uma dupla e importante contribuição para o crescimento econômico geral do país, de modo direto e indireto (Niblock & Malik, 2007, p. 79). O impacto direto correspondia ao próprio aumento da produção de petróleo a ser exportado; enquanto as rendas petrolíferas excedentes eram utilizadas

para carrear o setor não petrolífero, exercendo um impacto indireto sobre o PIB. Como sintetizou Kavoussi (1983, p. 66, tradução livre), o “crescimento rápido das rendas petrolíferas possibilitou ao Reino aumentar significativamente a força de trabalho e aumentar o nível da produtividade. [...] As rendas petrolíferas contribuíram para a produtividade do trabalho através de seu impacto nos investimentos em educação”. O petróleo também financiou a formação bruta de capital no setor não petrolífero, que aumentou 21 vezes entre 1967 e 1977. Como era de se esperar, portanto, o setor não-petrolífero também cresceu a taxas sem precedentes. De todo modo, porém, a indústria saudita continuava enfrentando escassez de mão de obra nos anos 1970 e 1980. Como as prioridades iniciais foram a melhoria dos provimentos sociais, o governo providenciava rendas complementares à população rural por meio de políticas de bem estar e distribuição de renda, fazendo com que o grau de importação fosse grande e penoso para a indústria nacional nos anos 1970 (Kavoussi, 1983, p. 67-71).

Com efeito, o setor da população que mais se empobreceu foi a população rural, cuja produtividade cresceu pouco relativamente à população urbana. Os mencionados projetos governamentais de assistência orçamentária às famílias rurais e crédito subsidiado aos produtores agrícolas eram, como dissemos, utilizados no aumento das importações de utensílios manufaturados. Dessa forma, os beneficiários gastavam esses recursos de modo a pressionar a indústria manufatureira local e o balanço de pagamentos, em vez de aplica-los na melhoria da produtividade agrícola e do trabalho. Já em meio à população urbana, a renda melhorou graças aos privilegiados postos de trabalho no setor governamental. Cerca de 2/3 da população não rural estava empregada no governo ou em empresas estatais com altos salários. Aqueles subsídios financeiros e transferências diretas de renda do governo para os trabalhadores rurais não foram suficientes para aplacar o rápido crescimento da distância de renda (*income gap*) entre trabalhadores urbanos e rurais (Kavoussi, 1983, pp. 73-4). Como o Estado saudita era o maior obtentor de renda, por meio do pagamento de altos salários aos empregados estatais e da definição da distribuição de subsídios, o Estado saudita tinha forte influência na definição do patamar relativo de renda dos diferentes grupos sociais, com isso influenciando fortemente a trajetória de igualdade e desigualdade de renda.

Aumentando os salários desses empregados [do setor governamental e empresas estatais], o governo pode facilmente melhorar a posição [de renda] da classe média. Por outro lado, um

aumento nas compras de equipamento militar e expansão dos gastos com investimento – em detrimento dos gastos com salários no setor público – aumentaria a renda relativa de influentes intermediários e contratantes [com contatos privilegiados junto ao oficialato governamental] (Kavoussi, 1983, p. 75, tradução livre).

Em suma, pode-se observar tanto avanços econômicos quanto a permanência de assimetrias no íterim dos três primeiros planos quinquenais de desenvolvimento, lançados pela Organização Central de Planejamento entre 1970 e 1980. Por um lado, os projetos de infraestrutura social e física praticamente esgotaram as necessidades econômicas do país nesse campo, especialmente no que se refere ao fornecimento de água para consumo doméstico. Nos anos 1980, o país já havia alterado o perfil da distribuição da oferta de trabalho em direção às áreas urbanas industrializadas, oferecendo postos de emprego nas indústrias petroquímicas das cidades costeiras. Também já havia conquistado bons indicadores educacionais – quase erradicando o analfabetismo – e de inserção de jovens (entre os quais, metade eram meninas) nas universidades (Schliephake, 1995). Por outro lado, estavam ausentes avanços na distribuição de renda e na competitividade doméstica e externa da indústria nacional. Em números sintetizados, durante o Primeiro Plano (1970-1975) o país cresceu 21,7% em média por ano e durante o Segundo Plano (1975-1980) cresceu em média 6,8% ao ano (Niblock & Malik, 2007, p. 73). Entre 1969 e 1975 a renda per capita aumentou 700% (Wizarat, 1975, p. 132).

Na entrada dos anos 1980 começa a haver indicativos de que o quadro extremamente favorável à Arábia Saudita estava se alterando, graças a uma reversão da tendência de subida rápida dos preços do petróleo. Após os choques de preços da década anterior, alguns mercados consumidores tomaram medidas para reduzir o ritmo de consumo e incrementar fontes alternativas de energia, causando diminuição global na demanda. Dessa forma a Arábia Saudita foi obrigada a cortar o volume de produção perdendo duplamente, tanto por causa da queda nas exportações quanto por causa da diminuição da produção. O resultado foi o início do arrefecimento dos investimentos desenvolvimentistas (mesmo porque os projetos de infraestrutura física e social já haviam atingido alguma maturidade).

Como o volume dos gastos governamentais continuou associado à renda petrolífera, teve de ser gradual e lentamente diminuído e

controlado, na expectativa de que o setor privado pudesse manter o ritmo e o nível de investimentos. No geral, o período entre 1983 a 1999 foi de restrições de recursos para investimento, graças a essa diminuição nos preços do petróleo. Uma primeira forma de contornar a dependência das rendas petrolíferas e atenuar a diminuição dos investimentos governamentais foi liquidar os ativos estrangeiros possuídos em grande volume pelo Estado nos anos 1980. Com o choque dos preços do petróleo em 1973, a absorção total do enorme volume de divisas pela economia nacional era impossível e a destinação alternativa dada pelo governo foi o direcionamento de excedentes petrolíferos a ativos estrangeiros, principalmente na compra de títulos do Tesouro Americano e em depósitos no então recém-criado mercado londrino de crédito em dólar. Segundo Vassiliev (p. 829, tradução livre), nos anos 1970,

a Arábia Saudita não podia utilizar ou consumir sua renda crescente e aumentou a exportação de capital, investindo dezenas de bilhões de dólares. A maioria dos investimentos sauditas consistiu de títulos do Tesouro Americano, depósitos bancários, ações em várias corporações e investimentos no mercado de eurodólares. De acordo com dados do First National Bank of Chicago, 70% dos investimentos sauditas estavam denominados em dólar.

Com efeito, em 1973 o país possuía US\$4,6 bilhões investidos em ativos estrangeiros. No ano seguinte, passou a ter US\$22 bilhões. Em 1983 chegou ao pico de US\$137 bilhões (um aumento de mais de 600% em 10 anos). Depois de 1983, o governo aliviou a queda nas rendas do petróleo com a venda desses ativos e iniciou uma liquidação que fez os o patrimônio externo do país diminuir para US\$87 bilhões em 1985 (cf. Niblock & Malik, 2007, p. 57). Depois disso, a tendência de queda seguiu até o ano 1999, chegando à quantia de US\$37 bilhões (*idem*, p. 103). Essa política de liquidação dos ativos estrangeiros foi utilizada para que não houvesse uma redução muito drástica nos investimentos públicos. Associada a ela, o governo evitou déficits muito elevados no orçamento por meio do atraso em repasses ao setor privado por contratos e prestação de serviços e por meio da própria redução dos gastos Reais. Como veremos, a própria orientação governamental mudou, esperando que o setor privado estivesse disposto a participar e contribuir mais com o desenvolvimento (Niblock & Malik, 2007, p. 94).

Não obstante os avanços no parque industrial, o orçamento Real permaneceu, nos anos 1980 e 1990, majoritariamente composto pela renda do petróleo. Os dados levantados por Niblock & Malik (2007, p. 101) mostram que a proporção do petróleo na arrecadação governamental diminuiu do patamar de cerca de 90%, nos anos 1970, para cerca de 55-65% nos anos 1990. Isso não indica a diversificação econômica nacional, mas sim que o orçamento precisou receber aportes de fontes emergenciais. A queda nas rendas petrolíferas teve de ser compensada pela liquidação dos ativos em dólar e, no fim dos anos 1990, pela tomada de empréstimos no mercado financeiro. Ramady (2010, p. 24) mostra que embora os gastos governamentais tenham caído pela metade, do Terceiro Plano de Desenvolvimento (1980-85) para o Quarto Plano (1985-1990), durante os anos 1990 permaneceram no patamar de cerca de US\$300 bilhões, mesmo patamar dos anos 1970. A queda foi drástica, mas foi amenizada pelo programa governamental de utilização das reservas em dólar. O orçamento esteve em déficit durante toda a década de 1990, oscilando entre SRL15 bilhões e SRL69 bilhões. A área que mais sofreu cortes foi exatamente aquela destinada ao desenvolvimento dos recursos produtivos, ou seja, responsável por financiar os projetos industriais, saindo de SRL22 bilhões em 1982 para apenas SRL4 bilhões em 1992, patamar em que estacionou até a entrada dos anos 2000 (cf. Ramady, 2010, pp. 50-2). Ademais, o aumento da renda *per capita* até os anos 1980 foi interrompido por um declínio forte a partir do ano 1982 para estagnar, durante toda a década de 1990, no patamar de cerca de US\$7,1 mil, saindo de US\$14 mil em 1982 (*idem*, p. 36).

A dificuldade orçamentária começava a estacionar ou mesmo cancelar projetos que já haviam começado. O setor privado ainda dependia das rendas petrolíferas para fazer seus investimentos, e o declínio desses recursos fez com que os investidores ficassem relutantes em realizar novos investimentos; com efeito, a demanda governamental estava diminuindo, retirando importante parte do mercado doméstico disponível à indústria nacional. Além disso, o crédito subsidiado também diminuiu, gerando no setor privado alguma relutância dado o quadro de diminuição da demanda governamental. No início dos anos 1980, quando já se ensaiava a tendência à diminuição das rendas, o número de empresas que obtiveram licença para operar na indústria, mas que não conseguiram instalar-se aumentou de 50, em 1979, para 219 em 1982, indicando uma conduta mais cautelosa da economia nacional. “Essa atitude mais indisposta para riscos se deve ao fato de que os recursos financeiros no Reino [estavam] ficando cada vez mais escassos

e que os tipos de investimento que geram altas e rápidas taxas de retorno não [estavam] mais disponíveis” (Mirghani, 1986, p. 265, tradução livre).

De modo algum a queda no aferimento de rendas petrolíferas e a reversão do quadro de bonança significaram uma ruptura completa no que se refere ao comportamento do Estado junto à economia. Os projetos sauditas de desenvolvimento continuaram nos anos 1990, e, a despeito de a narrativa predominante dos agentes da globalização, na Arábia Saudita o Estado permaneceu o principal motor do investimento e de planejamento, dando continuidade aos Planos Quinquenais (*idem*). A Arábia Saudita não cedeu completamente às pressões políticas que já apareciam nas recomendações do Fundo Monetário Internacional nos anos 1990 – pelo desmonte das ferramentas governamentais de planejamento e pela alienação indiscriminada dos ativos estatais para cobrir os déficits orçamentários –, mas começou a planejar maior espaço para o setor privado nessa época. A baixa nos preços do petróleo criou o entendimento da necessidade de haver complementação dos investimentos quando o governo entrasse (e periodicamente entraria, por causa da oscilação dos preços do petróleo) em debilidades financeiras. Com efeito, os planos quinquenais passaram a atribuir o papel da diversificação econômica e a liderança dos investimentos cada vez mais à atividade privada. Em outras palavras, a retirada do Estado foi gradual, planejada e controlada pelo próprio Estado como continuação e evolução da própria estratégia de desenvolvimento nacional, tal como se pode notar na retórica inscrita no Quinto Plano Quinquenal:

A necessidade de diversificação econômica e maior mobilização do capital privado irão requerer que o setor privado assuma um papel de liderança no desenvolvimento. Os principais setores da economia no Quinto Plano – indústria, finança, construção e agricultura – estão firmados nos domínios privados. Para facilitar um setor mais forte e mais diversificado, o governo criará um ambiente positivo para a atividade privada, implementar um amplo espectro de políticas e incentivos para apoiar o setor privado e estabelecer novas instituições para fortalecer os interesses do setor privado (Kingdom of Saudi Arabia-Ministry of Planning *apud* Niblock & Malik, 2007, p. 104, tradução livre).

Novamente, a retórica foi transformada em prática, especialmente com a criação de instituições visando a reforma e a abertura econômica do país. Em 1999 foi criada a Supreme Economic Council, que ficaria responsável por monitorar a efetividade das políticas econômicas governamentais de modo a promover a abertura dos mercados sauditas e atrair investimento. No ano 2000 foi criado o Supreme Council for Petroleum and Minerals para formular a política de atração de investimento estrangeiro para o setor petrolífero. Já no ano 2000, a criação da Saudi Arabian General Investment Authority para atrair investimento estrangeiro e articular a atuação do setor privado estrangeiro no país, concedendo licenças e informações e orientações administrativas (*idem*, p. 186).

### *O retorno da bonança petrolífera e a mudança paradigmática*

Na entrada dos anos 2000, a Arábia Saudita herdava – das duas décadas de aperto orçamentário – o aumento do desemprego, a deterioração do provimento de serviços governamentais e da infraestrutura econômica e o empobrecimento da população, que acompanharam a deterioração das contas externas e do nível de reservas de divisas possuídas pelo país (Niblock & Malik, 2007, p. 174). Essa crise levou o país a adotar uma retórica inovadora no que se refere à estratégia de desenvolvimento e de contornar o problema de excessiva dependência do petróleo. A inovação consistiu em utilizar a justificativa de que as rendas petrolíferas eram falíveis e de que o país precisava prosseguir na diversificação econômica para mudar a própria orientação nacional em direção a uma economia “menos estatista” e mais apoiada no setor privado. Essa estratégia deveria ser resolvida com privatizações e reformas regulamentares de modo a melhorar o ambiente econômico: menos burocracia e mais espaço para propriedade privada direta, com menor interferência do Estado, de modo a atrair o investimento estrangeiro (*idem, ibidem*).

Embora essa retórica tenha se iniciado nos anos 1990, foi apenas nos anos 2000 que ela encontrou o ambiente favorável para transformar-se em realidade. De partida, do ponto de vista econômico, os preços do petróleo voltaram a escalar, saindo do patamar de US\$25, em 2001, para US\$60, em 2005. A arrecadação governamental nos anos 2000 voltou a ter em sua composição cerca de 80% da arrecadação petrolífera (cf. Niblock & Malik, 2007, p. 179). Como resultado, as contas governamentais voltaram a ter superávits sustentados nos anos 2000 (exceto em 2002 e 2003), que fizeram o investimento estatal retornar a

patamares próximos aos dos anos 1970. Por causa disso, a média anual de crescimento nos anos 2000-2004 foi de 3,7% (*idem*, p. 193). Do ponto de vista político, a Família Real começa a enxergar com bons olhos a reorientação governamental, o que se manifestou no ganho de importância decisória de membros da Família Real adeptos à abertura e à liberalização e em diversos discursos das autoridades Reais indicando a necessidade de reformar o aparato burocrático, jurídico e administrativo do Estado para viabilizar a atuação do setor privado.

A mudança paradigmática foi expressa no Sétimo Plano Quinquenal (2000-2004). Segundo Niblock & Malik

O setor privado era retratado não apenas como instrumento para a diversificação e provisão do emprego, mas também como potencial motor da economia. [...] Esforços intensivos seriam exercidos de modo a promover as privatizações. [...] O investimento privado evidentemente já não era mais um assessorio a contribuir com o desenvolvimento geral da economia, mas era agora um elemento chave no coração da economia. No período coberto pelo plano, 71,2% do investimento veio do setor privado” (2007, pp. 182-3, tradução livre).

Além disso, outras novidades começam a aparecer no Sétimo Plano Quinquenal. No plano das continuidades, permaneceram as considerações pelos serviços públicos (água, energia elétrica, transporte, etc.), especialmente diante da preocupação com o crescimento populacional e da força de trabalho; o foco no setor industrial seguiu sendo aqueles nos quais o país possui vantagens comparativas (petroquímicos e indústrias intensivas em energia e capital); previu-se a continuação dos investimentos em desenvolvimento dos recursos humanos (agora com a justificativa de melhorar a competitividade internacional da economia); e a continuação dos esforços por diversificação da economia. No plano das novidades, o governo incluiu uma importante consideração de longo prazo para o desenvolvimento, com um horizonte temporal planejado para 2024. Também orientou o desenvolvimento dos recursos tecnológicos e científicos do Reino, de modo a diminuir a distância científica e tecnológica entre o Reino e países desenvolvidos. Vale salientar que nos planos de desenvolvimento dos anos 2000, as previsões orçamentárias indicam claramente uma intenção de “dividir os papéis” entre o investimento público e o privado. O Estado passou a canalizar esforços no desenvolvimento de recursos

humanos, para os quais a previsão orçamentária foi da ordem de 56%. Outros setores tiveram menos recursos previstos porque se esperava que o setor privado complementasse essa retirada do Estado (*idem, ibidem*).

O Oitavo Plano Quinquenal (2005-2009) vai adiante a respeito das inovações e inclui preocupações sociais, tais como o acesso à educação, treinamento e promoção cultural, etc. Aproveitando-se do aumento nos preços do petróleo, conseguiu prever aumento nos volumes absolutos de recursos previstos. Mas principalmente, acrescentou preocupações com a participação feminina na economia e com o acesso das mulheres a educação e à capacitação econômica, objetivando drástica diminuição no desemprego feminino pelos anos vindouros.

Com a volta da subida dos preços do petróleo, a Arábia Saudita voltou a acumular enormes reservas em dólar, além de receber influxos significativos de investimento direto externo, especialmente oriundos de outros países árabes. Isso mostra uma maior integração da economia saudita junto à dinâmica econômica regional. Também sugere que a economia saudita voltou a ter estabilidade financeira. A estratégia em geral adotada nos países petrolíferos do Golfo Pérsico foi a de “usar os superávits em conta corrente – acumulados em período de alta das rendas de exportação – para investir em portfólios de projetos domésticos e estrangeiros não relacionados aos hidrocarbonetos, bem como para construir a infraestrutura, diversificar a economia e aumentar suas fontes de renda” (Pfeifer, 2011, p. 20, tradução livre).

Em meados dos anos 2000, o caminho percorrido pela Arábia Saudita em direção ao desenvolvimento econômico lhe rendeu um aumento da participação da indústria na composição do PIB, passando a cerca de 10%. O setor petrolífero, que compunha 64% da produção interna da Arábia Saudita em 1972, passou ao patamar de 30%, embora tenha continuado a responder por uma parcela alta de 82% das exportações, no ano 2000.

## **2.4 Um balanço crítico das trajetórias individuais**

Pela perspectiva que adotamos neste capítulo, o desenvolvimento econômico corresponde ao resultado de um conjunto eficiente de medidas de coordenação estratégica levadas a cabo conscientemente pela sociedade, por meio de seus mecanismos institucionais. Precisamente, esse resultado deve conter a acumulação de técnicas, instrumentos, procedimentos e organizações que aumentem a capacidade produtiva, isto é, deve conter a acumulação de capital. Concomitante a esse processo, deveria se esperar a ocorrência da

diversificação tanto da estrutura de procura quanto da estrutura de oferta de bens e serviços, ou seja, a complexificação da estrutura econômica.

Para nossos objetos de estudo, Venezuela e Arábia Saudita, observamos que assim que os dois países foram inseridos na cadeia global de valor do petróleo, iniciaram esforços para criar os mecanismos institucionais correspondentes à coordenação para o desenvolvimento econômico. Verificamos ao longo deste capítulo que as organizações governamentais responsáveis pelo processo de desenvolvimento em seu respectivo país – A CORDIPLAN para a Venezuela e a Organização Central de Planejamento para a Arábia Saudita – lançaram consecutivos planos de desenvolvimento para orientar seu processo, sempre com vistas alocar as rendas petrolíferas em investimentos produtivos de modo a diversificar sua estrutura econômica e diminuir a dependência desse hidrocarboneto. Com efeito, a observação dos objetivos declarados nos Planos Quatrienais da CORDIPLAN venezuelana e dos esforços de industrialização sugere que é necessário qualificar o argumento do rentismo, de modo que não transmita a ideia de que a nação venezuelana acomodou-se preguiçosamente no conforto efêmero das rendas petrolíferas, por meio de políticas governamentais redistributivas, e esqueceu-se de engajar esforços que incrementassem a capacidade produtiva nacional e a diversificação econômica, amenizando a dependência petrolífera. Pelo contrário, as rendas petrolíferas parecem haver sido um elemento que obstou, por muitos motivos, os esforços nesse sentido. Como mostra Lucas (2006, p. 88, tradução livre, grifos meus), por exemplo, “o III Plano da Nação 1965-1968 *ênfatisou o objetivo de diversificar a economia*, indicando que ‘a estratégia para o desenvolvimento do setor industrial se enquadrava dentro da estratégia geral, que perseguia, em última instância, *a transformação da economia petroleira em uma economia industrial e moderna*”.

Contudo, os dois países estiveram gravemente à mercê das oscilações dos preços do petróleo. A esse respeito, observamos que a Venezuela experimentava processos nefastos tanto em caso de choques positivos quanto choques negativos de preços. Quando os preços do petróleo estavam em alta, manifestou-se a doença holandesa, isto é, a supervalorização da moeda nacional e a consequente desindustrialização. Quando os preços do petróleo estiveram em baixa, retiraram do país sua principal fonte de financiamento, atirando o país em recessão e tensões políticas. Um evento importante a se notar para a Venezuela é que após a década de 1970, devido a crise e aos impasses dos anos 1980 e 1990 e à orientação chavista dos anos 2000, a

promoção da industrialização e da diversificação industrial praticamente desapareceu das prioridades das instituições governamentais. Evidentemente, o Estado assumiu nessas épocas diferentes prioridades não menos importantes do que a diversificação industrial, tais como o combate ao crescimento da dívida pública e à fuga de capitais nos anos 1980 e 1990 e a solução da crise político-institucional e socioeconômica na transição para o século XXI. De todo modo, a Venezuela seguiu uma tendência observada também em outros países da América Latina, colocando a complexificação da estrutura econômica em planos secundários na agenda nacional, perenizando a dependência petrolífera e o perfil rentista do Estado nacional.

Em 1989, o modelo de substituição de importações chegou ao fim, por uma série de falhas: a) as indústrias implantadas não contribuíram com a diversificação das exportações, pois a baixa competitividade não lhes permitiu participação nos mercados externos; b) o protecionismo industrial gerou indústrias com altos custos médios e baixa produtividade; c) a ausência de integração das empresas estatais básicas com as novas indústrias não permitiu a utilização de insumos nacionais (Lucena, 2008, p. 106).

Cícero nota enfaticamente que a estratégia econômica do governo Chávez não foi essencialmente diferente daqueles que o precederam nas quatro décadas anteriores. O orçamento governamental continuou dependente do petróleo, com aprofundamento do rentismo sem grandes e sistemáticos esforços para alterar essa situação. “Por isso e nesse sentido, o “socialismo rentista venezuelano” acabou por reafirmar a continuidade do modelo capitalista rentista que o precedeu. A vulnerabilidade estrutural apresentada pela economia do país ante a flutuação dos preços do petróleo seguia intacta” (Cícero, 2015, p. 148).

Acompanhamos a opinião de Cícero, que nota com precisão que “o país não havia conseguido construir, ao longo do século XX, uma estrutura econômica suficientemente diversificada para suprir a ausência dos aportes financeiros gerados pela exploração comercial do petróleo. Nesse sentido, a crise do rentismo era, também, a crise do puntofijismo. O governo de Caldera se arrastou até seus dias finais, sem conseguir consolidar uma resposta aos graves problemas da hipertrofia do gasto público e da superexagerada dependência orçamentária em relação aos ingressos petrolíferos. O colapso do sistema bipartidário e os danosos

efeitos colaterais ocasionados pelo rentismo cobravam seu preço por todos os rincões sociais e políticos venezuelanos” (*idem*, p. 97).

O impacto de mudanças nos preços internacionais do petróleo é diferente para a Arábia Saudita. Nesse país, um aumento nos preços gerava um volume de renda muito grande, enquanto a queda nos preços era atenuada por medidas de precaução. Para a Venezuela, os aumentos de preços geram ganhos volumosos, mas não tanto quanto para a Arábia Saudita e as quedas nos preços geram prejuízos muito mais graves para o sul-americano do que para os sauditas. Ademais, por causa dos ativos estrangeiros acumulados ao longo dos anos 1970, a Arábia Saudita não precisou fazer qualquer tipo de ajuste recessivo estrutural grave, com cortes de gastos drásticos e desvalorização cambial, venda de ativos nacionais e liberalização da conta financeira do balanço de pagamentos, como foi efetuado pelos países que se inseriram profundamente na globalização. Também não foi pressionada para fazer reformas comerciais liberalizantes, provavelmente porque essas reformas incluíam a eliminação de subsídios para a indústria petroquímica, que se aproveitava de condições especiais na aquisição de matéria-prima e energia para vender seus produtos a um preço mais baixo e mais competitivo (Niblock & Malik, 2007, p. 110). Provavelmente, os compradores nos países desenvolvidos poderiam estar se beneficiando desses preços baixos e não tinham qualquer interesse em pressionar o país por reformas liberalizantes. Niblock & Malik afirmam que o Consenso de Washington influenciou os formuladores da Arábia Saudita tanto quanto qualquer outro país:

A nova linha de política estava bastante afinada com a filosofia econômica dominante na ordem global naquela época [anos 1990] e foi reforçada por ela. A visão do Consenso de Washington de dinâmicas negativas oriundas do controle estatal da economia, e os efeitos liberadores que a privatização e a confiança no setor privado tinham, influenciavam formuladores políticos no Reino tanto quanto em qualquer outro país (Niblock & Malik, 2007, p. 177, tradução livre).

No entanto, isso é verdade apenas em parte. Como dito acima, é inegável que as privatizações foram feitas em resposta a uma crise financeira-orçamentária (tal como em outras regiões) e sob orientação ideológica das ideias econômicas predominantes na época. Mas gradual retirada do Estado saudita diferiu da dinâmica da maioria dos outros países porque foi completamente parte da continuidade de um

planejamento estratégico estatal e de modo algum respondeu a pressões para levantar ativos para pagar a dívida externa. Na realidade, o que os planejadores sauditas tinham em mente era amenizar os efeitos que choques baixistas nos preços do petróleo tinham sobre as finanças nacionais. Pelo contrário, portanto, as ferramentas de planejamento estratégico sauditas continuaram intactas e fortemente atuantes, inclusive orientando o próprio programa de liberalização e privatizações como parte da estratégia nacional de desenvolvimento. Ademais, nessa época, como os próprios autores argumentaram, o setor privado estava completamente seguro, preparado e maduro para a entrada na competição global, principalmente o setor de refinados – que, a propósito, encontrava forte resistência protecionista para sua entrada competitiva nos mercados dos Estados Unidos e da Europa.

Uma diferença importante entre a trajetória dos dois países é que a taxa de câmbio da Venezuela foi extremamente oscilante e vulnerável às variações do volume de divisas, ora em virtude da bonança petroleira, ora em virtude da fuga em massa de capitais. O mesmo não se observa para a Arábia Saudita, que conseguiu manter sua taxa de câmbio impressionantemente estável ao longo de cerca de 5 décadas e os momentos de endividamento foram severamente controlados, resultando em pagamento rápido das dívidas. Vassiliev (p. 826) afirma que a moeda saudita permaneceu estável ao longo de todo do século XX, oscilando entre 3,50 e 3,75, com alguns picos de 4,50 nos anos 1960, para logo depois voltar à faixa normal. Muito distante da tendência venezuelana de oscilação e vulnerabilidade frente às entradas de renda petrolífera, que prejudicou de sobremaneira seu processo de industrialização e complexificação econômica.

Por fim, pode-se resumir a trajetória individual dos dois países com referência a algumas questões que se destacam, pois parecem haver sido cruciais na trajetória de desenvolvimento de Arábia Saudita e Venezuela. São elas a dinâmica de endividamento na passagem dos anos 1970 e 1980; a dinâmica de esforços institucionais e estatais de desenvolvimento; e a dinâmica de reforma no interior de cada um ao longo dos anos, seja a reforma relacionada diretamente com o desenvolvimento econômico, seja ela relacionada à cadeia nacional do petróleo. Este capítulo reservou-se a descrever essas dinâmicas, mas buscaremos explorar ao longo do trabalho por que todas essas dinâmicas tomaram caminhos tão diferentes. Serão simplesmente considerações internas suficientes para explicar essas diferenças, levando em conta que são países tão organicamente vinculados à economia política global? Consideramos que não e por isso deveremos passar à análise dos

eventos sistêmicos, isto é, aqueles que ocorreram ao longo da cadeia global do petróleo, tanto em sua face econômica – a cadeia de valor – quanto em sua face política histórica – a cadeia global de poder do petróleo.

### 3 VALOR E PODER NA CADEIA GLOBAL DO PETRÓLEO

A partir do que vimos no Capítulo 2, dois países profundamente dependentes da exportação de petróleo bruto para obter recursos orçamentários enfrentaram desafios econômicos semelhantes ao longo de suas trajetórias de desenvolvimento, especialmente considerando que suas decisões econômicas estiveram associadas à oscilação periódica dos termos de troca do óleo bruto no mercado internacional. Vimos também que houve diferenças importantes no que se refere aos sucessos e insucessos de cada um, seja referente à industrialização, seja à situação política que o capital encontrou para operar suas atividades.

Não obstante, para complementar a descrição individual, na busca por entender as diferenças na natureza e na trajetória do desenvolvimento de Venezuela e Arábia Saudita, propomos ser necessário compreender o ambiente social mais amplo do qual participaram, colocando-os, assim, em perspectiva sistêmica. Como chamou a atenção Chase-Dunn (1998), as relações de poder e dependência econômica no sistema interestatal capitalista possuem efeitos sobre o desenvolvimento nacional. Especificamente, portanto, a *perspectiva sistêmica* significa que levaremos em consideração a montagem das relações políticas e econômicas a nível mundial que impactam inúmeras características internas dos países. O principal problema dessas relações políticas e econômicas são os possíveis desafios estratégicos que se interpõem frente ao princípio ordenador do sistema: a acumulação de capital. Incluir a perspectiva sistêmica significa *identificar de que maneira, do ponto de vista geoestratégico e geoeconômico, o capital lidou com esses desafios de modo a contorná-los e seguir seu curso de acumulação.*

Por isso, a tarefa deste Capítulo 3 será buscar a identificação de uma estrutura mundial de acumulação de capital que perpasse os Estados. Como veremos, do nosso ponto de vista ontológico o sistema interestatal capitalista possui características orgânicas que se reproduzem ao longo do tempo, ou seja, características que não podem desaparecer sem que o próprio sistema social desapareça. Essa *estrutura* é a determinação apriorística do estabelecimento de *cadeias globais de mercadorias*, das quais depende a própria existência da acumulação de capital em escala mundial e a própria existência da economia mundial capitalista. Outro elemento estrutural do sistema interestatal capitalista é a produção de uma estratificação político-econômica global hierarquizada, na qual os agentes auferem quantias diferenciadas de riqueza de acordo com sua posição na cadeia global da mercadoria, bem

como possuem posições de poder diferenciadas, proporcionais à riqueza apropriada.

Ao mesmo tempo, a montagem dessa estrutura e a maneira específica como ela se dá não ocorre por determinação apriorística do sistema. *Como e por que* essas cadeias globais de mercadorias – e a estratificação hierárquica dela oriunda – são estabelecidas como o são é uma determinação completamente histórica. Como *determinação histórica*, ela é decidida no espaço da política, da tecnologia, da diplomacia, da violência, do consenso, da coerção, da cooptação, da corrupção, enfim, da ação dos atores sociais (estejam eles nas corporações empresariais ou no aparelho de Estado) junto à instalação das cadeias globais de mercadoria de modo a viabilizar a acumulação de capital. Por isso, a origem histórica da estrutura deve ser buscada na pesquisa empírica. Desse modo, buscamos investigar qual o espaço da política e, mais especificamente, o espaço da política mundial no desempenho econômico dos países.

Para o caso de Venezuela e Arábia Saudita, consideramos pertinente o mapeamento da montagem da cadeia global do petróleo, a principal mercadoria responsável pelos recursos aferidos por esses países, com os seguintes objetivos: i) identificar o desenvolvimento do próprio arranjo de segurança energética do sistema interestatal capitalista do pós II Guerra Mundial, que viabilizou a retomada da acumulação de capital após a Segunda Guerra Mundial; ii) entender os constrangimentos que se abateram “de fora para dentro” sobre Venezuela e Arábia Saudita, isto é, as condições das quais se aproveitaram ou às quais foram submetidos durante sua trajetória de desenvolvimento. Isso é necessário para entender não só a dinâmica de oscilação dos preços, mas o padrão diferenciado de relacionamento político-econômico entre os principais agentes e sua importância relativa dentro do padrão energético do século XX.

### **3.1 A Economia Política das Cadeias Globais de Mercadorias: Estrutura Social Mundial**

#### *O Sistema Interestatal Capitalista*

Uma estrutura social, do nosso ponto de vista, é um processo dinâmico de interação contraditória entre seus integrantes. Na época contemporânea essa estrutura a nível global se organiza em favor de um princípio ordenador específico: a acumulação e apropriação privada do capital. Historicamente, como investigou Wallerstein (2011), esse

princípio ordenador se expandiu a ponto de incorporar diversos povos, formando o sistema-mundo moderno. Seguindo esse ponto de partida, o projeto de pesquisa de Wallerstein formulou a noção de um sistema-mundo, que corresponde exatamente à organização social que abrange múltiplos espaços territoriais, múltiplas culturas e jurisdições políticas e os integra através da divisão do trabalho (Wallerstein, 2004, p. 23). Quando essa divisão do trabalho entre os povos e incorporação das populações e territórios é imposta por uma autoridade política central, o sistema-mundo pode ser chamado de um império-mundo; quando, por sua vez, a divisão do trabalho é aglutinada pelo mercado, isto é, a troca ou circulação de mercadorias, ela caracteriza uma economia-mundo (Arienti & Filomeno, 2007). No caso do sistema-mundo moderno, essa divisão do trabalho é organizada pelo mercado e, como já dissemos, orientada para perpetuar a acumulação de capital, o que nos permite caracterizar esse sistema-mundo moderno como uma *economia-mundo capitalista*.

O propósito central dessa conceituação é entender a economia-mundo capitalista não como uma somatória de fenômenos econômicos e políticos isolados nacionalmente (apenas conectados acidentalmente pelo comércio), para ser concebido como um mesmo fenômeno social mundial (mas não homogêneo e nem linear) que engloba várias jurisdições políticas em um mesmo *sistema complexo*. “São [fenômenos] complexos por consistirem em múltiplas estruturas: cada um deles representa uma rede integrada de processos econômicos, políticos e culturais, que, de um lado, têm dinâmica própria e potencial de diferenciação e, de outro, relações entre processos e estruturas que os mantêm unidos” (*idem*, p. 103). Vale ressaltar, a utilização da palavra *sistema* pelos estudiosos da perspectiva não aponta para a concepção de um aparelho mecânico mundial de acumulação de riqueza, mas sugere que a reprodução da economia-mundo capitalista possui elementos que a caracterizam e que se repetem ao longo da história. Esses elementos interagem entre si na dimensão econômica e política, atravessando as jurisdições estatais. Em suma, tal construção ontológica – de um sistema-mundo configurado como economia-mundo capitalista – possibilita captar a inseparabilidade dos níveis externo e interno de análise (*idem*).

Outro aspecto do sistema-mundo moderno é a maneira particular como suas entidades políticas se caracterizam. Como dissemos, uma economia-mundo não integra territórios e povos através da imposição por uma autoridade política central. Teoricamente, na verdade, ela funcionaria integrando entidades políticas formalmente autônomas por

meio das trocas de mercadorias (capital e bens de consumo), preservando a soberania jurídica dessas entidades políticas: o Estado. Dessa forma, as tarefas no trabalho social mundial são repartidas entre os Estados e povos e integradas através do espaço de mercado. Isso não significa que não haja uma autoridade supraestatal na economia-mundo capitalista, mas sim que essa autoridade deva aparecer em formato institucional qualitativamente diferente da autoridade imperial antiga, preservando as soberanias formais e dando espaço para a formação de um sistema interestatal. Por isso, pode-se afirmar que o sistema-mundo moderno (em que uma economia-mundo capitalista se associa organicamente a um sistema interestatal) configura-se como um sistema interestatal capitalista (Wallerstein, 2004, p. 23). Em grande medida, nosso aparato ontológico exposto até aqui nos mostra um fenômeno social mundial em que agentes públicos e privados (Estados e empresas) interagem a nível “interno e externo” com o propósito de acumulação e apropriação de riqueza.

Ao assimilarem diferentes territórios e estabelecer neles múltiplas formas de divisão política, os agentes da economia-mundo capitalista integraram-nos ao longo de *cadeias de produção e distribuição de diferentes mercadorias*. Segundo Wallerstein (1996, pp. 87-8, tradução livre),

conceitualmente e historicamente, as cadeias consistem de uma série de operações que têm a mesma importância que os elos de uma corrente. [...] Alguns elos tiveram múltiplos produtores em múltiplos países; outros eram relativamente monopolizados por poucos produtores. [...] Geralmente, todos os elos da cadeia são lucrativos, mas o maior lucro é consequência de um grau maior de monopolização em um elo específico.

Como resumiram Wallerstein e Hopkins (1986), as cadeias de mercadorias referem-se a uma rede de processos produtivos cujo resultado final é a mercadoria acabada. Essa rede é composta por todas as etapas de sua produção e processos de distribuição, desde a concepção da mercadoria final, a geração do insumo que a dá origem, até a manufatura do produto (ou serviço) final como objeto com valor de uso e de troca. Essas etapas necessariamente, nos marcos históricos de uma economia-mundo, estendem-se por diversas regiões do sistema (como vimos insistindo) e atravessam as jurisdições estatais fazendo-se praticamente onipresente, caracterizando uma cadeia global da

mercadoria. São essas cadeias que cristalizam uma particular divisão internacional do trabalho, estruturam a hierarquia do sistema-mundo, definem a divisão da riqueza produzida e, em resumo, caracterizam estruturalmente o próprio sistema interestatal capitalista desde os primórdios desse sistema-mundo, por meio das quais os agentes econômicos produzem e acumulam riqueza de forma sistêmica (Wallerstein, 2006). Vale lembrar que quando mencionamos a existência de uma *estrutura apriorística*, na introdução a este capítulo, nos referimos exatamente a esse modo de divisão do trabalho em torno de *cadeias globais de mercadorias*, sem as quais a acumulação sistêmica de capital entre empresas e Estados simplesmente não pode existir.

Todavia, a acumulação sistêmica de capital não pode causar a ilusão de que ele é distribuído de forma equânime entre os agentes econômicos e os Estados no sistema-mundo moderno. Pelo contrário, a quantidade de excedente produzido é dada pelas características das cadeias de mercadorias e será sempre desigual. Como mencionamos acima, seguindo Wallerstein (1996), é o perfil de concorrência ou monopólio nos elos da cadeia de uma mercadoria que determina a rentabilidade relativa de cada elo. Por isso os agentes econômicos e políticos historicamente buscaram a monopolização e controle dessas atividades, com o objetivo de incrementar sua rentabilidade, restringir o acesso de novos competidores a elas e obter meios de incrementar a capacidade do exercício de coerção política sobre outros agentes sociais, isto é, empresas e Estados adversários. A importância da monopolização reside justamente no fato de que quanto menos concorrentes houver em determinado elo da cadeia global da mercadoria, mais rentável ela é, tanto em termos de acumulação de capital quanto de poder. A acumulação de capital, por parte dos agentes econômicos, e de poder por parte dos Estados, facilita a manutenção e perpetuação no comando dos elos mais rentáveis da cadeia global da mercadoria. Dessa forma é que os elos monopolizados constituíram o que se chama de “centro” da economia-mundo capitalista, ou seja, aquele espaço geográfico concentrado e relativamente pequeno que gera e absorve a maior parte do excedente produzido sistemicamente (Wallerstein, 1996; 2006).

As consequências dessa monopolização são a geração de benefícios exorbitantes para o centro do sistema interestatal capitalista. A presença de elos monopolizados – e de seus respectivos benefícios econômicos – no território do Estado, potencializa a capacidade do Estado de fortalecer sua posição de legitimidade e poder, além de lhe possibilitar que promova as condições de operação e de reprodução dos elos monopolizados em seu território. Como ressaltou Arrighi (1997, p.

155), o pleno desenvolvimento de atividades monopolizadas em seu território fornece ao Estado as seguintes vantagens: “(1) controlar o acesso a todas as principais cadeias de mercadorias e aos escoadouros que garantam melhor remuneração; (2) fornece a infraestrutura e os serviços exigidos por atividades típicas de núcleo orgânico; (3) criar um clima político favorável à capacidade empresarial capitalista”. Em suma, esses Estados obtêm condições de controlar as “vantagens de receita” concedidas às empresas. Dessa forma, a estrutura de Estado se organiza completamente em favor da acumulação de capital e da proteção dos agentes acumuladores, conformando estruturas políticas mais sólidas, isto é, mais fortes “interna” e “externamente” e uma relação simbiótica com empresas que controlem os elos mais rentáveis da cadeia (Arrighi, 1997; Wallerstein, 2006). Os custos referentes a essas vantagens são completamente distribuídos para o que se chama de periferia da economia-mundo capitalista.

A periferia é a contrapartida do centro, isto é, corresponde a um espaço geográfico maior e mais disperso que abriga elos mais concorrenciais das cadeias globais da mercadoria e que, por isso mesmo, mantém uma proporção menor do excedente produzido sistemicamente. Além disso, parte do excedente produzido por essa região é transferido para o centro, via trocas comerciais desiguais com aquela região e repatriação de capital. Sobre isso, as palavras de Wallerstein são esclarecedoras:

A partir de qualquer diferencial real no mercado, por causa da escassez (temporária) de um processo de produção complexo ou por uma eventual escassez artificial criada *manu militari*, as mercadorias se deslocam através das regiões de tal modo que a região dotada do artigo menos escasso vende seus bens para outra região a um preço que incorpore mais insumo real (custo) do que um bem de preço igual que se desloque na direção oposta. Parte do lucro total (ou do excedente) produzido numa área transfere-se então para outra. É a relação que se estabelece entre centro e periferia (Wallerstein, 2001, p. 30).

Nesse espaço periférico, em que prevalece a presença de atividades mais concorrenciais, as condições objetivas enfrentadas pelos Estados em sua concorrência pela legitimidade e poder são desfavoráveis em medida proporcional às condições favoráveis dos Estados do centro. Segue que, na periferia, a geração ineficaz e escassa

de excedente para acumulação de capital produz um ambiente político-econômico com mercados consumidores descontínuos e de baixa remuneração, infraestrutura e serviços econômicos inadequados e ambiente político desfavorável à acumulação de capital. O resultado é um espaço hostil à geração e operação de elos de baixo perfil concorrencial e, pelo contrário, que recebe as pressões concorrenciais geradas nos elos monopolizados da cadeia global da mercadoria (Arrighi, 1997).

Wallerstein ressalta que não há atividades econômicas mais rentáveis por natureza, ou melhor, não é o fato de ser uma atividade industrial, agrícola ou de serviços que determina a lucratividade do elo da cadeia. Porém, afirma que uma cadeia é formada em sua maioria por relações de compra e venda de “insumos”, isto é, produtos semi-acabados destinados a serem transformados em produto final. São esses produtos semi-acabados que convergem para o mesmo centro. Nesse tipo de cadeia global de mercadoria, está implícita uma divisão da produção de insumos entre os diferentes espaços geográficos, bem como a hierarquização em desfavor dos produtores de insumos iniciais nas cadeias mercantis (Wallerstein, 2001). Há, portanto, a produção de uma polarização entre os países e as regiões do mundo, tanto em termos de renda quanto de poder, considerando que a renda gerada é revertida para os núcleos de poder (Estados) em sua função de proteger e dominar os elos rentáveis, garantindo a acumulação de capital. A distribuição desigual de poder também gera uma hierarquia política entre Estados que se expressa tanto nas capacidades militares quanto diplomáticas, além das possibilidades de estabelecimento das regras sistêmicas para a atividade de acumulação. Arrighi (1997) ressalta que essa polarização hierárquica não é um evento residual, acidental ou transitório, mas sim um fenômeno intrínseco ao sistema interestatal capitalista. Como a criação, operação, controle e manutenção de elos monopolizados depende das condições previamente estabelecidas (as condições supramencionadas de rentabilidade do mercado, infraestrutura adequada e ambiente político), as atividades de centro tendem a concentrar-se e reproduzir-se nos mesmos espaços geográficos ao longo do tempo. Enquanto, por outro lado, os espaços periféricos recebem as pressões competitivas originadas no centro, debilitando repetidamente suas condições de criar ou internalizar elos monopolizados das cadeias.

O resultado é que, com o tempo, os Estados do núcleo orgânico e o capital do núcleo orgânico tendem a desenvolver uma relação simbiótica que aumenta a capacidade recíproca de consolidar e

reproduzir sua associação a atividades mais típicas do núcleo orgânico. O inverso dessa tendência é a incapacidade endêmica dos países periféricos de fugir de sua associação a atividades predominantemente periféricas. Consideradas juntas, as duas tendências implicam uma polarização estável, se não crescente, do espaço da economia mundial numa zona periférica e numa zona do núcleo orgânico (Arrighi, 1997, p. 157).

### *Cadeias Globais de Mercadorias*

Com o desenvolvimento da literatura vinculada à perspectiva dos sistemas mundiais, a noção de cadeias globais de mercadorias e a operacionalização empírica do conceito recebeu contribuições inúmeras para seu aperfeiçoamento. Como mostrou Bair (2005), a análise de cadeias de mercadorias evoluiu no debate sociológico e econômico a ponto de repartir-se em diversas abordagens diferentes na atualidade, havendo se iniciado com a abordagem da perspectiva dos sistemas-mundo a partir de Hopkins e Wallerstein (1977) e desdobrando-se com as análises das Cadeias Globais de Mercadorias e das Cadeias Globais de Valor. O ponto central para o tratamento das cadeias globais de mercadorias é a assunção – razoavelmente consensual entre os estudiosos do tema – de que a produção de mercadorias é composta por inúmeros processos, que, devido ao grau de complexidade atingido pela divisão social do trabalho, raramente se localizam em um espaço geográfico apenas, mas distribuem-se através dos países. Toma-se um item finalizado (uma mercadoria pronta) e traçam-se os processos de trabalho e insumos, matérias primas, etc. necessários para produzir aquele item ao consumidor (Bair, 2005, p. 155). Tanto a perspectiva das Cadeias Globais de Mercadorias quanto das Cadeias Globais de Valor adotam essa divisão mundial do trabalho como ponto de partida.

Outra assunção razoavelmente consensual, derivada do projeto de pesquisa inaugurado por Wallerstein, é a de que a geração de excedente é desigual ao longo dos processos da cadeia produtiva, sendo os elos mais rentáveis aqueles mais monopolizados e os menos rentáveis aqueles que recebem a pressão concorrencial dos primeiros. Centro e periferia estão determinados por esses padrões de monopólio ou concorrência relativa (cf. Gereffi *et al.*, 1994). Todavia, esses dois perfis – elos monopolizados e elos concorrenciais – são decorrentes de diferentes padrões de interação social e as próprias causas da

monopolização são tema sobre o qual há divergência na literatura. Para alguns autores, a monopolização pode decorrer de vantagens tecnológicas, quando a inovação econômica de tipo schumpeteriano possui caráter mais relevante (Arrighi, 1997). Outros afirmam que ela decorre de vantagens organizacionais devidas ao grau de desenvolvimento da firma (Banga, 2013). Pode também decorrer simplesmente de vantagens militares, quando o país hegemônico possui meios de coerção ou dissuasão física para ocupar e proteger posições geográficas importantes para a acumulação (Arrighi, 2012). E pode decorrer de mecanismos jurídicos de proteção da propriedade intelectual ou da propriedade da terra, que engendram a monopolização em seu sentido tradicional, sempre apoiada no poder estatal (Wallerstein, 2001). Em nosso ponto de vista, a monopolização é atingida pelos agentes econômicos (empresas, casas de comércio, corporações transnacionais, etc.) em associação com o depositário do poder político no qual estavam assentados (Estados). Contudo, a maneira específica que ela ocorre – se engendra a utilização de mais força militar do que capacidade organizacional ou se as qualidades tecnológicas e inovadoras são determinantes – depende apenas do contexto histórico específico.

A análise das cadeias de mercadorias as define como “um conjunto de redes interorganizacionais agrupadas em torno de uma mercadoria ou produto, articulando famílias, empresas e Estados entre si e com a economia-mundo” (*idem*, p. 2). Em outras palavras, a cadeia global de uma mercadoria é a articulação entre empresas, produtores, vendedores e consumidores para a produção, comercialização e consumo de um produto ao longo do mercado mundial. Ela é útil para identificarmos cada uma das etapas econômicas da produção e distribuição de uma mercadoria final, desde o processo inicial de produção da matéria prima e insumos, sua comercialização e a confecção do produto final, até a entrega do bem final no mercado consumidor correspondente – o que corresponde à primeira tarefa da análise das cadeias de mercadorias. Já mencionamos acima a metáfora de Wallerstein (1996), ao explicarmos a função conceitual das cadeias de mercadorias para a economia-mundo, que elas se assemelham a uma corrente composta por diversos elos produtivos e distributivos, cujo produto final é um bem ou serviço de consumo.

Não obstante o fato de as cadeias de mercadorias serem uma estrutura necessária à existência da economia-mundo capitalista, elas são fenômenos eminentemente sociais, compostos por agentes sociais e seu correspondente padrão de conflito e convergência, sem os quais as etapas econômicas – os elos da cadeia – não existem. “A análise de uma

cadeia de mercadorias mostra como a produção, distribuição e o consumo são moldados por relações sociais (incluindo organizações) que caracterizam os estágios sequenciais de aquisição de insumos, fabricação, distribuição, vendas e consumo” (*idem, ibidem*). Dessa forma, outra função conceitual – que corresponde a uma segunda etapa da análise – das cadeias globais de mercadorias é mapear nominalmente os agentes da cadeia de uma mercadoria, com o objetivo de identificar quais os agentes mais poderosos, aqueles que dominam (monopolizam) os estágios de uma cadeia e, com isso, absorvem mais excedente (acumulam mais capital) e possuem condições de regular a competição naquela cadeia.

Outra característica das cadeias, como já vimos, é a de que seus processos espalham-se e localizam-se geograficamente, perpassando fronteiras e povos. Em consequência, a interação social no interior da cadeia global da mercadoria inclui a disputa entre os Estados pela melhoria de suas atividades (de centro para periferia, ou a luta para que não haja periferização de suas atividades), pela incorporação do excedente gerado e pelos meios para aumentar o poder sobre outros Estados – ou amenizar as pressões políticas externas que se abatem sobre si – e sobre seus próprios cidadãos. Por isso, a terceira tarefa empírica da operacionalização das cadeias globais da mercadoria, após encontrar nominalmente os agentes e suas posições de atuação, é mapear o padrão de interação entre os agentes sociais e as transformações desse padrão ao longo da evolução da cadeia, para entender a dinâmica de conflito e acomodação que impacta a maneira particular como as rendas são distribuídas ao longo da cadeia e entre os agentes sociais atuantes nela.

O objeto de análise deste capítulo será a cadeia global do petróleo. Seguindo nosso programa de pesquisa, delineado pelo conceito de cadeia global de mercadoria, buscaremos, em um primeiro momento, exatamente mapear a face econômica da cadeia global do petróleo, que iremos chamar de cadeia global de valor do petróleo, identificando quais os processos que estão na base da cadeia até o momento em que o petróleo, como insumo energético, é transformado em combustível ou derivados. A seguir, devemos apontar os principais agentes sociais dessa cadeia, tanto no âmbito privado quanto público, e qual a posição de cada um na cadeia ao longo do tempo, em termos de seu papel na cadeia, ou seja, em qual elo cada agente atuou e atua primordialmente. Por fim, veremos os arranjos institucionais utilizados pelos agentes para competir pela renda gerada na cadeia do petróleo e como esses arranjos

institucionais modificaram a própria estrutura cadeia global da mercadoria, determinando a distribuição dos benefícios e dos custos.

Em resumo, o primeiro momento da análise deverá compreender os seguintes passos para a descrição da cadeia global de valor do petróleo, que é face econômica da cadeia dessa mercadoria:

- identificar os processos de produção localizados no que se chama de *upstream* e *downstream*, isto é, a extração do óleo bruto e sua conversão em derivados;
- identificar os principais agentes em termos quantitativos e sua posição nos elos da cadeia;
- identificar a forma de determinação dos preços como espaço de distribuição dos custos e benefícios econômicos e de exercício da coerção institucional e, por isso, espaço de conflito político e econômico;
- estrutura de mercado: existência de oligopólio ou competitividade na cadeia;
- papel dos governos, em cada período histórico, como agentes econômicos.

A cadeia global de valor da mercadoria é a face econômica do sistema interestatal capitalista, cuja instalação e operação histórica, como referido anteriormente, ocorre na esfera da política e mais precisamente da política internacional, que é o que discutiremos a seguir.

### *Hegemonia*

O termo hegemonia é utilizado no campo de Relações Internacionais de modo bastante amplo tanto quantitativamente quanto qualitativamente. Do ponto de vista qualitativo, a variedade de significados atribuídos ao termo é correspondente à variedade de correntes teóricas disponíveis em Relações Internacionais. Para ficarmos apenas nas linhas gerais de algumas correntes da Economia Política Internacional, o uso de hegemonia para a Teoria Liberal da Estabilidade Hegemônica, avançada por Charles Kindleberger (1973), tinha uma preocupação fundamental com o bom funcionamento das instituições de regulação da atividade econômica e, especificamente, financeira. Nessa perspectiva, o bom funcionamento da economia global estaria diretamente atrelado à existência de uma grande potência internacional

mantenedora dos “bens públicos” e instituições encarregadas da supervisão do mercado. Em outras palavras, uma potência que garantisse a estabilidade hegemônica. Há também a formulação de Robert Gilpin (1981), confessadamente filiado à tradição do Realismo de Relações Internacionais, em que as noções predominantes são as de busca pelo interesse estatal individual e a conflitividade militar inerente a essa busca no ambiente anárquico do sistema internacional, no qual o poder material do Estado é o critério de última instância para determinar quais são as grandes potências. O diferencial de Gilpin como realista é incluir considerações econômicas em suas análises e acrescentar a preocupação com a mudança sistêmica nas relações internacionais, especialmente a mudança provocada por grandes guerras hegemônicas.

Nesses casos o termo hegemonia referia-se a elementos de estabilização do sistema internacional por parte de um Estado, munido de instrumentos econômicos, institucionais e do exercício maior ou menor da força: a estabilização hegemônica. Para nossos fins, veremos a hegemonia como um processo social histórico que transita entre o âmbito nacional e o âmbito transnacional e entre a esfera pública e a privada. Para além de um ponto estático na história em que um Estado impõe a estabilidade favorável à atividade econômica, entendemos a hegemonia como bloco – um sistema de alianças entre Estados e entre forças sociais, com uma configuração institucional particular – e como processo social em que as relações políticas não são estáveis, mas determinadas por padrões de conflito e acomodação que se revezam confeccionando a própria aparência histórica do bloco social. O que isso significa precisamente? Primeiro, que a hegemonia não é *dada por um Estado*, mas por uma comunidade social *liderada por um Estado*, em virtude das imposições que consegue fazer e das concessões que é obrigado a permitir a seus aliados em favor do bloco social. Segundo, que o bloco social hegemônico não é composto apenas por Estados, mas também pelas forças da sociedade civil, os “agentes privados”, as corporações empresariais com fins lucrativos, etc, cujo envolvimento no trabalho social é mais direto. Os Estados e essas forças sociais se beneficiam ou são prejudicados pelas feições do bloco social – dependendo de como elas se cristalizam – e por isso estão em constante movimento ora de choque, ora de contestação, ora de acomodação, o que por sua vez também molda o bloco social e a própria ordem mundial (Cox, 1981).

Esse entendimento da hegemonia como *processo social* a que nos referimos inspira-se nos escritos do político italiano Antonio Gramsci nas décadas de 1930 e 1940, em seus cadernos dos tempos de

encarceramento. É certo que Gramsci não “inventou” o termo hegemonia, mas o desenvolveu em debate com a obra intelectual de Lênin e a experiência revolucionária da Rússia em 1917 (Frosini, 2013). Nesse desenvolvimento, Gramsci (2000) em um primeiro momento designou hegemonia como aliança de grupo – em seus estudos acerca da integração territorial da Itália – e posteriormente, em seus Cadernos do Cárcere, abordou temas variados, entre eles as relações internacionais. Gramsci entende a hegemonia como uma combinação específica de elementos objetivos e subjetivos: a capacidade material tanto em sua função de criação produtiva quanto de submissão e destruição com uso da violência física; a liderança via propagação simbólica, linguística, cultural, etc. das virtudes da classe hegemônica; e a coerção e a geração de coesão social através dos mecanismos institucionais. Esses critérios são utilizados para diagnosticar e perseguir a hegemonia no plano doméstico. Não por acaso, já que é exatamente no plano doméstico que um grupo social desenvolve o processo hegemônico e o transborda para o plano das relações internacionais. Esse paralelo entre os planos internacional e doméstico, que não é mera comparação mecânica e automática, mas processo histórico, decorre do próprio patamar a que Gramsci chegou ao desenvolver seu entendimento da hegemonia, isto é, a hegemonia como uma formação social complexa em que as contradições de classes não podem ser sustentadas apenas pelo autoritarismo.

É o que indica Raul Burgos (2012), ao sugerir a existência, em Gramsci, de uma teoria integral da hegemonia, na qual os vários assuntos abordados pelo político italiano convergem para formar o entendimento do termo como *bloco*. Com isso, o autor busca mostrar que Gramsci tinha em mente que a transformação das relações econômicas de produção envolve também noções mentais e ideacionais a serem formuladas gradual e insistentemente ao longo da maturação e atuação política de um grupo social específico até o momento em que consiga transformar essas noções mentais de grupo em noções mais amplas de classe. A noção de bloco parece ser, de fato, o ponto de partida do conceito de hegemonia, ou seja, a crítica ao corporativismo de grupo e o chamado para a superação dos interesses de grupo (“corporativistas”) em favor do interesse de classe (Burgos, 2012, p. 152). Com isso, Gramsci desenvolve uma metodologia para avaliar o grau de maturidade dos movimentos políticos, de acordo com os momentos nos quais se encontram. Em um primeiro momento, o “econômico-corporativo”, grupos sociais de uma mesma atividade econômica percebem a convergência de interesses e buscam a

articulação política entre si, mas sem articular-se com outros grupos da mesma classe social. Em um segundo momento os diferentes grupos da mesma classe social reconhecem seus interesses econômicos comuns e se aglutinam em torno de um grupo líder, podendo, assim, passar ao terceiro momento. No terceiro momento serão capazes de apresentar uma orientação mais geral de desenvolvimento, que abarque classes sociais subordinadas, fazendo com que essas classes subordinadas reconheçam naquela seus próprios interesses de desenvolvimento. Esse terceiro momento implica a montagem de um conjunto complexo de relações políticas que envolvam vários elementos, tais como a segurança do bloco, seu progresso material, uma visão ética similar e a noção de um destino comum a todo o bloco. Ou seja, esse terceiro momento implica a hegemonia (Gramsci, 2000, p. 41).

O espaço que Gramsci dedicou à hegemonia nas relações internacionais se deu no contexto daquela análise das correlações de forças políticas determinadas pelo grau de maturidade de um movimento social, tal como explicado acima. Contudo, Gramsci iniciou sua análise de correlações de forças com o estudo das relações entre Estados (Gramsci, 2000, pp. 19-20). A esse nível de análise, o termo hegemonia parece, à primeira vista, conter critérios um pouco diversos daqueles pensados para as relações de forças domésticas e desenvolvimentos nacionais dos grupos políticos. Gramsci tinha em mente critérios eminentemente objetivos para mensurar uma grande potência – à qual se refere como “potência hegemônica” – em relação a outros Estados, tais como território, força econômica (em suas dimensões agrícola e industrial) e militar, como comenta na seguinte nota de seu Caderno 13<sup>15</sup>:

§19 Elementos para calcular a hierarquia de poder entre os Estados: 1) extensão do território, 2) força econômica, 3) força militar. O modo através do qual se exprime a condição de grande potência é dado pela possibilidade de imprimir à atividade estatal uma direção autônoma, que influa e repercute sobre os outros Estados: a grande potência é potência hegemônica, líder e guia de um sistema de alianças e de pactos com maior ou menor extensão. A força militar sintetiza o valor da extensão territorial [...] e do potencial

---

<sup>15</sup> Os comentários de Gramsci sobre as relações de força entre os Estados e a política internacional estão dispersos e separados no Caderno 13, embora haja a continuação do raciocínio na sequência das notas.

econômico. [...] Na força econômica, deve-se distinguir entre a capacidade industrial e agrícola (forças produtivas) e a capacidade financeira [...] (Gramsci, 2000, p. 55).

No entendimento de Gramsci, portanto, uma potência hegemônica agiria com esses elementos objetivos para resguardar a manutenção e a liderança de um sistema de alianças e pactos entre Estados, especialmente uma aliança de segurança militar que teria provisões materiais da potência hegemônica em tempos de guerra e de paz: “É grande potência aquele Estado que, tendo ingressado num sistema de alianças para uma guerra [...] consegue, no momento da paz, conservar uma tal relação de forças com os aliados que se torna capaz de assegurar a manutenção dos pactos e das promessas feitas no início da campanha” e, inclusive, direcionar as vontades e a política externa dos Estados aliados, conservando a autonomia de sua própria política externa (Gramsci, 2000, pp. 85-6). Robert Cox (1981) sintetizou esses aspectos ao referir-se às *capacidades materiais* de determinado bloco social, precisamente as capacidades de produção e acumulação de riqueza e de destruição física do inimigo, com maior ou menor eficiência ou rapidez relativa.

Mas esse direcionamento não haveria de se dar apenas com base nos critérios objetivos, como Gramsci comenta na continuação da nota 19 que citamos acima: “Um elemento ‘imponderável’ é a posição ‘ideológica’ que um país ocupa no mundo em cada momento determinado, enquanto considerado representante das forças progressistas da história” (Gramsci, 2000, p. 55). Ou seja, um Estado hegemônico combina os elementos físicos com os elementos institucionais e simbólicos para liderar e sustentar o sistema de aliança que ele próprio estabeleceu durante sua participação na guerra. Pode-se dizer, ainda sobre este aspecto, que a posição ideológica de um país, pelo critério que Gramsci sugeriu, não é “tão imponderável assim”. Ao trabalhar a hegemonia no sistema interestatal capitalista, Giovanni Arrighi (2007; 2012) destacava justamente o fato de um Estado conseguir apresentar-se como principal força motriz do capitalismo e representante dos interesses universais, desde que assim o fizesse com algum respaldo na realidade concreta, seguindo o que Gramsci havia dito sobre esse ponto da hegemonia: “[...] o desenvolvimento e a expansão do grupo específico são concebidos e apresentados como sendo a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias ‘nacionais’” (Gramsci *apud* Arrighi, 2012, p. 28). Nesse ponto específico, Gramsci se referia à

coesão de um grupo no plano nacional, que possibilitaria seu desenvolvimento hegemônico: a demonstração de sua capacidade de promover o progresso dos demais grupos. Mas, em se tratando do plano internacional, é exatamente isso que se espera de uma potência hegemônica que se proponha sustentar um sistema de alianças em tempos de paz.

O movimento em bloco é complementado com a apropriação e atuação junto aos aparelhos de coerção no espaço institucional, que vão além de mero “*locus* de poder pelo poder”. O espaço institucional, como se pode depreender dos comentários de Gramsci acima mencionados, segue sendo uma ferramenta essencial não só para o exercício da hegemonia no plano interno, mas como transmissor da hegemonia para o plano das relações internacionais, desde que exista a confluência orgânica entre os objetivos do movimento iniciado na sociedade civil e o movimento político institucional do Estado, isto é, desde que haja hegemonia. Cox (1981), ao tratar das instituições internacionais em chave gramsciana, explica que elas assumem um caráter contraditório, mas completamente associado aos interesses e às necessidades de reprodução do bloco social hegemônico. Com seu caráter contraditório, as instituições internacionais cabem tanto como mecanismo de perpetuação hegemônica quanto como espaço de barganha entre os interesses opostos; atuam ao mesmo tempo como ambiente de diluição e acomodação do dissenso e de imposição vertical das vontades hegemônicas; substituem o uso da força física, mas permanecem como instrumento de propagação simbólica e real da hegemonia. Enfim, minimizam a necessidade do uso da força ao fazer com que (o que Cox chama de) os “fracos” acatem determinadas relações de poder (Cox, 1981, p. 137).

Encontramos a inspiração para esse tratamento complexo das instituições internacionais (como espaço de “coerção branda”) nos comentários de Gramsci acerca do papel do direito no âmbito doméstico. Gramsci (2000) buscou superar o entendimento do direito como fenômeno natural absoluto e administrativo da “periculosidade social”. Nesse caminho, o direito pode ser compreendido como instrumento de formação de uma “ética coletiva”, na medida em que pressiona o sujeito social subordinado para que ele adote certo tipo de comportamento e se adeque a um padrão de conduta desejável pelo bloco hegemônico. Para isso, o direito (no âmbito doméstico e as instituições hegemônicas no plano internacional) assume caráter simbólico, mas também papel punitivo e coercitivo:

O Estado, também neste campo, é um instrumento de “racionalização”, de aceleração e de taylorização; atua segundo um plano, pressiona, incita, solicita e “pune”, já que, criadas as condições nas quais um determinado modo de vida é “possível”, a “ação ou a omissão criminosa” devem receber uma sanção punitiva, de alcance moral, e não apenas um juízo de periculosidade genérica. O direito é o aspecto repressivo e negativo de toda a atividade positiva de educação cívica desenvolvida pelo Estado. [...] Premia-se a atividade louvável e meritória, assim como se pune a atividade criminosa [...] (Gramsci, 2000, p. 28)<sup>16</sup>.

Em suma, são as instituições das relações internacionais que assumem o papel do direito no âmbito nacional, o papel negativo da “sanção punitiva” para os casos em que a “atividade positiva de educação cívica” não alcança êxito. Mas o caráter punitivo e coercitivo das instituições não significa a eliminação das contradições e concepções antagônicas dos agentes sociais. Pelo contrário, elas permitem o exercício de hegemonia exatamente porque possibilitam a acomodação dos interesses dos sujeitos subordinados, fazendo-os convergir com os interesses da classe hegemônica (Cox, 1981, p. 137).

---

<sup>16</sup> Todos os cuidados conceituais são bem-vindos em se tratando do tipo de transposição que vimos fazendo e que se expressa nessa citação direta de Antonio Gramsci. Ressalvamos que o autor tem duas situações em mente ao fazer aquele comentário específico: i) está pensando nas relações sociais dentro dos limites nacionais – e por isso inicia mencionando *o Estado*; ii) tem em vista a formulação de uma concepção nova do direito que sirva para inaugurar e sustentar um código de conduta moralmente superior ao da civilização burguesa. Contudo, nos permitimos tomar tal comentário essencialmente como *inspiração* para indicar teoricamente ao leitor a maneira de operação da hegemonia a nível internacional (o que buscaremos deixar mais claro no decorrer deste trabalho). Ademais, vale uma consideração metodológica: já enfatizamos que a hegemonia ocorre como processo social em bloco, o que não pode deixar de compreender os níveis nacional e internacional como participantes do mesmo processo social, principalmente em se tratando da economia-mundo capitalista. Como disse Gramsci (2000, p. 20), as relações internacionais “indubitavelmente seguem” logicamente as dinâmicas sociais nacionais, “ainda que reagindo sobre elas numa certa medida [...]. De resto, as relações internacionais reagem passiva e ativamente sobre as relações políticas” domésticas.

A esse respeito, o próprio entendimento do que são as “instituições das relações internacionais” pode ser alargado sem perder precisão. James e Lake (1989) mostraram alguns mecanismos utilizados por uma potência para construir uma determinada ordem econômica internacional favorável a suas atividades. No caso dos autores, a preocupação era mapear os caminhos para a criação de uma ordem econômica liberal benéfica a uma determinada divisão internacional do trabalho. O projeto de pesquisa de James e Lake mostrou que o processo de construção de uma ordem liberal poderia incluir a manipulação de elites nacionais e o exercício da coerção por meio daquilo que chamaram de “segunda face” da hegemonia. Ela consiste em utilizar o poder que a potência hegemônica possui sobre o mercado mundial para dissuadir ou persuadir adversários e aliados, *manipulando os mecanismos de preços e de distribuição dos custos e benefícios (lucros, rendas, perdas, etc.) da economia mundial*, fazendo com que os sujeitos se comportem de maneira favorável ao bom funcionamento do bloco social. Embora não adotemos a taxonomia dos autores (referente a uma “primeira”, “segunda” e “terceira” faces da hegemonia), concordamos que essa “segunda face” da hegemonia – a manipulação consciente dos mecanismos econômicos de distribuição dos custos e benefícios entre os agentes sociais, de forma a fazê-los consentir ou adequar-se – realmente aparece como modo institucional eficaz de promover premiações ou punições conformativas do comportamento social internacional.

Com efeito, Polanyi (2012) também destacou o poder de uma combinação particular de instituições políticas e econômicas privadas e públicas na conformação do comportamento dos sujeitos internacionais, na amenização do dissenso e na manutenção da paz – mesmo sem eliminar o conflito. Na passagem do século XIX para o XX, período em que os nacionalismos estavam à flor da pele, a praça financeira transnacional exigia a adoção do padrão-ouro no continente europeu, como forma de “manter a salubridade” dos orçamentos governamentais que demandassem crédito da *haute finance*. A alta finança foi, portanto, o principal mecanismo de imposição do mercado autorregulável e do Estado liberal constitucionalista como passes de autorização para a participação na ordem internacional e referenciais de boa conduta:

O padrão-ouro e o constitucionalismo eram os instrumentos que tornaram conhecida a voz da City de Londres em muitos dos países menores que adotaram esses símbolos de adesão à nova ordem internacional. Às vezes a *Pax Britannica* mantinha esse equilíbrio através dos canhões dos

seus navios, entretanto, mais frequentemente, ela prevalecia puxando os cordéis da rede monetária internacional (Polanyi, 2012, p. 15).

A hegemonia *como processo social* é o que explica a necessária, isto é, orgânica intersecção existente entre a hegemonia no plano interno e a hegemonia nas relações internacionais, especialmente em se tratando do sistema interestatal capitalista. Além disso, nos permite admitir a existência de uma dinâmica de aquiescência e conflito interagindo para a conformação da própria hegemonia. Entendida *como bloco social*, ela remete à convivência entre Estados e agentes sociais privados como sujeitos que podem assumir posições de liderança e predominância ou de subserviência e submissão, disputando os benefícios e os custos gerados dentro do processo social de produção. Por último, a noção de bloco também remete à adoção de um modo específico de organização social da produção e a tecnologias produtivas e destrutivas; a símbolos e noções mentais coletivas mais ou menos aceitas e propagadas, dependendo de seu papel na manutenção hegemônica; e, por fim, a arranjos institucionais concertados tácita ou pronunciadamente entre os agentes sociais para compor uma ordem mundial específica. Em resumo, é a hegemonia que nos ilumina acerca dos processos políticos levados a cabo para sustentar a acumulação de capital a nível global. Para fins didáticos, pode-se dizer, simplificarmente, que a hegemonia é a face política da cadeia global de mercadoria e do sistema interestatal capitalista, orientando a forma historicamente específica que a cadeia global de mercadoria (caractere estrutural do sistema-mundo moderno) assume em cada espaço e tempo.

### *Cadeia Global de Poder*

Como Wallerstein apontou, “a característica distintiva de uma economia-mundo capitalista é que as decisões econômicas são orientadas primariamente na arena da economia mundial, enquanto as decisões políticas são orientadas primariamente às estruturas menores que possuem [a prerrogativa do] controle legal, os Estados dentro da economia-mundo” (2011, p. 67, tradução livre). Essa “dupla orientação”, Wallerstein argumenta, não pode levar à percepção errônea e mistificadora de que haja uma separação real entre decisões políticas e econômicas, para além da separação meramente analítica. Dessa forma, a noção de um sistema interestatal capitalista nos aponta para uma agenda de pesquisa sistêmica segundo a qual devemos buscar identificar

as feições estruturais do sistema interestatal capitalista que se traduzem nas cadeias globais de valor das mercadorias, e, complementarmente, na medida do possível, *encontrar as determinações políticas que moldam a instalação particular das cadeias de valor das mercadorias* e que, como tangenciamos acima, encontram-se na esfera da história e, mais particularmente, da tecnologia, da diplomacia, da guerra, da lide jurídica, da corrupção, do engodo, etc. etc. Para a primeira tarefa – mapear a cadeia produtiva, os agentes nela participantes e o perfil de distribuição das rendas – possuímos o conceito de cadeias globais de valor da mercadoria, que delineamos anteriormente. Para a segunda tarefa – identificar os padrões de interação política entre os Estados e entre os Estados e as empresas no espaço da diplomacia, das leis, da guerra, do conflito, da acomodação, etc., que complementam a cadeia global de valor da mercadoria – derivaremos o conceito de *cadeia global de poder* da mercadoria. Tal como o produto final da cadeia global de valor da mercadoria é a mercadoria acabada para o consumo final, a cadeia global de poder tem como produto acabado a própria hegemonia.

A montagem de uma cadeia global de mercadoria engendra a organização dos agentes sociais globais de acordo com as necessidades do bloco social hegemônico. Já dissemos que a hegemonia ocorre como bloco social e como processo político e econômico a nível “interno” e “externo”. Para um país hegemônico – ou que se pretenda hegemônico –, seguindo Gramsci (2000), a montagem de uma aliança interestatal que se sustente em tempos de paz significa o provimento de recursos aos aliados, bem como concessões políticas de diversas naturezas, em busca de relações privilegiadas com os integrantes do bloco social. Além disso, é necessário que o país hegemônico construa ferramentas que o permitam influenciar a orientação da política externa de outras potências – adversárias ou não –, ao mesmo em que mantém relativamente intacta a orientação autônoma de sua própria. Seguindo nossa conceituação de hegemonia, a cadeia global de poder, a fim de proteger a reprodução da acumulação, conta com a instalação de mecanismos de regulação dos preços, de modo a serem utilizados como ferramenta punitiva ou premiadora quando necessário, e também de canais de acumulação de poder, aqueles contatos diplomáticos e bases militares que asseguram a operacionalização do poder a nível do sistema interestatal capitalista.

As cadeias globais de poder, portanto, referem-se justamente às relações políticas estabelecidas pelos agentes político-econômicos de modo a reproduzir alianças estratégicas com amigos com o fim de garantir a reprodução da cadeia global de valor da mercadoria, inclusive,

quando necessário, exercendo impacto geopolítico e geoeconômico sobre adversários ou grupos sociais cujas demandas ultrapassem os limites concessivos da potência hegemônica. Em suma, a cadeia pode consistir em (mas não se limita a) uma rede de alianças militares e diplomáticas, no provimento de recursos bélicos e financeiros e apoio em caso de conflito econômico ou militar, em acordos de proteção militar e diplomática para instalação de bases militares e canais de contato diplomático, na montagem de ferramentas institucionais globais de coerção para constringer a conduta dos outros.

Seguindo essa caracterização, temos uma agenda de pesquisa que nos conduz à investigação dos seguintes elementos para o mapeamento da cadeia global de poder.

- Organização da segurança energética: segurança da produção, do transporte e do suprimento de petróleo; segurança em si dos países produtores chave.
- Situação política interna dos países: situação política dos países produtores chave;
- Relações diplomáticas e militares com o país hegemônico: mais próxima X menos próxima. Aliança estratégica ou não. Termos e motivos da aliança estratégica. Fornecimento de armas. Embargos e restrições.

O primeiro item será descrito neste capítulo e os dois itens seguintes complementam a investigação ao longo do Capítulo 3. Da mesma forma que o produto acabado da cadeia global de valor da mercadoria é o bem de consumo ou serviço final, o “produto acabado” da cadeia global de poder é a hegemonia, que não pode deixar de ter face econômica, ou seja, de garantir o processo de acumulação, neste caso totalmente atrelado ao petróleo. Vamos que a cadeia global valor e a cadeia global de poder estão organicamente fundidas, não apenas na análise teórica, já que o funcionamento e a reprodução da cadeia global da mercadoria dependem da existência das cadeias de poder e as cadeias de poder são estabelecidas para fazer funcionar a cadeia de acumulação.

### **3.2 A Cadeia Global de Valor do Petróleo**

A cadeia global do petróleo é a cadeia central do suprimento energético da civilização capitalista no século XX. Embora tenha enfrentado concorrentes marginais, o petróleo foi e é fonte energética

eficiente e economicamente viável da matriz mecânica de combustão interna – predominante nos modais tecnológicos modernos –, bem como transforma-se em matéria prima para diversos outros produtos de utilização cotidiana. Inúmeros historiadores da economia apontam que o modal de combustão interna de petrolíferos superou os modais a álcool e elétricos em voga no início do século XX, especialmente por ventura da conversão da Marinha Real Britânica e de todo o aparato logístico militar do Reino Unido da combustão de carvão para a combustão do petróleo, mostrando a superioridade desse hidrocarboneto nos campos de batalha da Primeira Guerra Mundial (Shaffer, 2009; Bridge & Le Billon, 2013; McNally, 2017). Atualmente, mesmo com a profusão de fontes alternativas e renováveis para a combustão interna e para a geração de energia cinética e térmica em geral, só nos Estados Unidos da América, maior país consumidor de petróleo do mundo, há “mais consumo de energia do petróleo do que de qualquer outra fonte. Em 2015, o consumo total de petróleo nos EUA foi de cerca de 19 milhões de barris por dia, equivalente a cerca de 36% de toda energia consumida no país” (EIA, 2016, tradução livre). Dada essa importância histórica, a cadeia do petróleo sofreu mudanças significativas em suas feições, no que diz respeito ao regime de propriedade nos elos da cadeia, ao perfil de rentabilidade, aos arranjos políticos que a sustentam, etc.

A seguir, iremos verificar empiricamente essas feições particulares da cadeia global do petróleo e sua correspondente cadeia de poder em cada estágio histórico. Especificamente, observaremos, para fins didáticos, uma evolução periódica tripartite que, dentro de nosso recorte cronológico, corresponde respectivamente a: i) o período entre 1940 e 1973, em que ocorre a montagem da cadeia global de poder do petróleo e a consolidação dos elos produtivos da mercadoria em seu estágio *upstream* e *downstream*, com foco na região do Oriente Médio; ii) o período entre 1973 e 1980, quando o regime de propriedade preponderante anteriormente é questionado e subvertido pelos países produtores, alterando a correlação de forças na cadeia de poder da mercadoria; e iii) o período entre 1980 e 2008, quando se opera uma completa reestruturação da organização da cadeia global do petróleo de modo a recuperar a correlação de forças favorável ao bloco social hegemônico sobre novas bases. Para cada um desses períodos, verificaremos os indicadores quantitativos para os maiores produtores, consumidores, a oferta e a demanda totais a nível global; a organização particular da estrutura de mercado e, principalmente, de determinação dos preços.

**Tabela 3.1 – Volume Global de Produção, Milhões de Barris por Dia (mb/d) – 1950-1970.**

Ano	1950	1952	1954	1956	1958	1960	1962	1964	1966	1968	1970
Mb/d		12,9	14,4	17,5	18,9	22	25,5	29,5	34,9	40,3	47,7

Fonte: Jenkins, 1989, p. 121, Tabela 6.3.

Como delineou Torres Filho (2004), no imediato pós II Guerra Mundial, os planos dos Estados Unidos para os aliados envolviam propulsionar um rápido crescimento econômico e recuperação industrial e produtiva, como modo de reavivar os mercados consumidores do capital estadunidense e de ressuscitar o comércio internacional. A consequência seria uma elevação sustentada da demanda global por petróleo. Para acompanhar essa demanda, a política de segurança energética do bloco social hegemônico montou uma espécie de esquema para a manutenção da oferta elevada (ver Tabela 3.1). Central para esse esquema era o sistema de concessões entre países produtores e empresas privadas, que, aliado a outros aspectos, colocava restrições à entrada de novos concorrentes; por trás desse elemento, os Estados Unidos cobririam eventuais choques de demanda com uma capacidade ociosa a fim de controlar a oferta e os preços do barril. A ideia do esquema era manter os preços baixos em favor dos mercados consumidores europeus e a lucratividade das corporações ocidentais – ambos agentes sociais decisivos do bloco hegemônico. Tal esquema perdurou com relativo êxito até o início dos anos 1970.

Nesse momento, a elevação da concorrência entre as empresas, graças à entrada de novos operadores nos elos da produção e do refino, as obrigou a transferir os custos da competição para os governos produtores. A resposta foi a criação, em 1960, da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP –, uma organização internacional intergovernamental para articulação política dos países produtores e exportadores, cujos membros todos eram países em desenvolvimento. Por esse mecanismo, os países exportadores esperavam alterar a correlação de forças a seu favor contra as grandes empresas privadas (amplamente apoiadas por seus governos) e abocanhar uma parcela maior da renda gerada na cadeia do petróleo, especialmente em seu elo *upstream*. Alguns resultados práticos vieram rápido, como a revisão de contratos de concessão e o reajuste do repasse de *royalties* para os governos exportadores. Outro movimento dos países exportadores nessa época, que os permitiu alterar drasticamente as

feições da cadeia global do petróleo, foi a massiva entrada dos governos como proprietários dos ativos de exploração e produção petrolífera, ou seja, a compra majoritária de participação acionária para o Estado, permitindo-os maior controle direto sobre o volume produzido e sobre a renda gerada. O golpe fatal no esquema de segurança energética do pós Segunda Guerra Mundial foi o choque de preços de 1973, quando a Arábia Saudita simplesmente vetou a venda de petróleo para aliados de Israel na Guerra do Yom Kippur – principalmente Estados Unidos e Holanda –, causando uma diminuição drástica da oferta do óleo em época de escalada da demanda. O resultado foi a triplicação do preço do petróleo bruto por barril, beneficiando em grande medida os países produtores no que então se chamava de Terceiro Mundo. Além disso, o evento coroou a Arábia Saudita como país *swing*, isto é, principal modulador singular dos preços internacionais do barril, dada sua capacidade produtiva e volume de reservas (*idem*).

A correlação de forças favorável aos países exportadores no Terceiro Mundo perdurou durante a década de 1970, mas enfraqueceu-se logo no início da seguinte. Conjunturalmente, o parque industrial estava em fase de arrefecimento nos países desenvolvidos e os choques de preços dos anos 1970 os levaram a adotar medidas de poupança de insumos petrolíferos. Estruturalmente, a economia dos países desenvolvidos passava à utilização prioritária de canais financeiros de acumulação de capital, em detrimento da industrialização. O resultado foi uma diminuição da demanda por petróleo na entrada dos anos 1980 e o enfraquecimento da OPEP como articulação político-econômica (*idem*).

A retomada da posição privilegiada do bloco social hegemônico nessa correlação de forças foi uma consequência dessa nova corrente de eventos. Os Estados Unidos buscaram uma recuperação do poder sobre a cadeia global do petróleo sobre bases financeiras, eliminando controles e regulamentações do mercado doméstico – permitindo a integração de empresas nacionais ao mercado internacional – e institucionalizando bolsas de negociações de contratos futuros, com a criação da *New York Mercantiles Exchange* (NYMEX), em 1983. “Em pouco tempo, empresas de petróleo e instituições financeiras estavam ativamente transacionando em grande escala na NYMEX com papéis relacionados com óleo” (*idem*, p. 329). Em consequência, as grandes corporações privadas abandonaram os elos *upstream* – agora dominados pelas empresas estatais – e passaram a atuar na modalidade de integração horizontal e financeira. Isso significou a transferência de poder da mão dos Estados produtores para o ambiente do mercado financeiro, onde os

contratos de compra e venda do petróleo seriam negociados, processo largamente apoiado pelos Estados Unidos e seu fiel (embora arredo) colaborador na cadeia global do petróleo – a Arábia Saudita. Segundo Torres Filho,

os preços oficiais [aqueles que balizavam os contratos entre empresas e governos] foram abolidos e os contratos com óleo saudita passaram a adotar o princípio do *netback* [cujo preço de referência é estabelecido pela demanda do bem final – no caso do petróleo, os combustíveis, gasolina, querosene, etc.] [...]. Os preços agora deixavam de ser fixados através de negociações no âmbito da OPEP para flutuar ao sabor da ação de milhares de contratos negociados nos mercados spot e a futuro (2004, p. 331).

Arábia Saudita e Estados Unidos foram os líderes de uma concertação política para administrar a produção (limitando ou aumentando) de acordo com a demanda mundial. A proposta de administrar agradou a todos, fazendo com que todos aderissem à administração. Em suma, os produtores de petróleo – de todas as cores – foram forçados pela Arábia Saudita a aderirem ao sistema de *netback*, fortemente atrelado ao mercado de futuros, e a uma administração da produção que estabelecia uma “flutuação suja” dos preços do petróleo.

Para nossos fins, a cadeia global de valor do petróleo em seus processos estritamente produtivos pode ser entendida como uma linha vertical bastante simples, composta por basicamente dois elementos, um de produção do óleo bruto e outro de produção dos combustíveis derivados dos mais de 200 hidrocarbonetos retirados do óleo bruto (Speight, 2015). Na parte “de cima” da cadeia, o elo que comumente se chama *upstream*, concentram-se as atividades de exploração e produção propriamente dita do óleo bruto. Na parte “de baixo”, o elo comumente conhecido como *downstream*, estão as atividades de refino e agregação de valor aos hidrocarbonetos separados do óleo bruto (Tordo *et al.*, 2011).

O elo *upstream* compreende diversas fases de manejo direto com a busca de reservas petrolíferas, o poço e o óleo. Durante o processo de busca por reservas, o processo de *exploração* envolve a identificação de bacias com potencial presença do óleo com inúmeros métodos magnéticos e digitais dependendo do tipo de formação geológica em questão e, a seguir, a perfuração exploratória, único método que comprova cem por cento a existência de hidrocarbonetos. Após êxito no

processo exploratório, procede-se à perfuração em busca de petróleo em escala comercial, fase crucial para decidir sobre a *completação do poço*, isto é, a instalação dos equipamentos de perfuração comercial, a tubulação apropriada de sucção do óleo e a infraestrutura de armazenagem e transporte para o estágio seguinte (*idem*).

A composição orgânica do petróleo bruto extraído varia muito dependendo das características físicas de cada reservatório e da formação geológica específica. Com efeito, o óleo bruto varia em suas diversas combinações de hidrocarbonetos predominantes, sendo cada combinação adequada a cada tipo de uso. Para nossos fins, é suficiente sabermos que as principais categorizações utilizadas pelo mercado dizem respeito a duas características: a densidade e o teor de enxofre. A densidade corresponde ao “peso” do óleo bruto e é medida em termos de graus da *American Petroleum Institute* (°API). Quanto maior a graduação do óleo, mais leve, de melhor qualidade e mais valioso no mercado. A graduação da densidade acima de 30° API caracteriza o petróleo leve; entre 22° e 30° API, o petróleo é de densidade média; entre 10° e 22° API mede o petróleo pesado; abaixo dos 10° API mede o óleo extrapesado. A segunda característica relevante é o teor de enxofre, isto é, a proporção de enxofre encontrado na massa total do petróleo. Sendo menor que 0,5% da massa, é caracterizado como óleo “doce” (*sweet*); sendo o teor de enxofre maior que 0,5% da massa, é caracterizado como óleo “azedo” (*sour*). O tipo específico do óleo bruto tem grande relevância na cadeia global da mercadoria, pois suas características afetam tanto seu preço de mercado quanto o tipo específico e a quantidade de produtos derivados. Quanto mais baixa a graduação API (mais pesado), mais difícil de bombeá-lo pela tubulação de transporte até a refinaria e mais difícil de transformá-lo em combustíveis leves ou de boa qualidade. Quanto menor o teor de enxofre, menores são os custos de refino. Com efeito, as plantas de refino são configuradas tecnicamente para lidar com tipos particulares do óleo bruto, mas podem possuir capacidade tecnológica para reorientar processos e absorver tipos diferentes de petróleo. Tal flexibilidade, contudo, exige uma capacidade elevada de capitalização e investimentos. (Askari, 2013).

Nesse estágio, o óleo bruto é transferido para o elo *downstream* da cadeia, aquele que lida com o refino do óleo bruto e sua transformação em combustíveis ou em matéria prima para os produtos petroquímicos. Os principais combustíveis produzidos são combustível de petróleo, combustível de gás natural, querosene de jato, gasolina, diesel, gás liquefeito de petróleo (GLP) e nafta. Para atingir cada um

desses produtos, o petróleo passa basicamente por três processos: a separação, a conversão e o tratamento. Na separação, o óleo bruto é submetido a agentes físicos, como alteração de temperatura e pressão, com o objetivo de separar os hidrocarbonetos presentes no petróleo que darão origem às partes respectivamente destinadas à utilização para destilação (fabricação de combustíveis), produção de aromatizantes, parafinas, solventes e outros derivados. A seguir, os hidrocarbonetos separados são submetidos à aplicação de agentes químicos, no processo de conversão, para alterar a constituição molecular da fração de hidrocarboneto específica e transformá-la em derivado para uso final, como combustíveis, naftas, querosene, gasolina, etc. Por fim, o produto recebe um tratamento, uma espécie de “acabamento” com o fim de tornar o produto “vendável”, eliminando mal odor, impurezas, melhorando a cor e, conseqüentemente, aumentando o valor final do produto (Tordo *et al.*, 2011).

#### *Sistemas de determinação dos preços e disputas pela renda no elo upstream*

Os sistemas de estabelecimento dos preços desde o pós Segunda Guerra Mundial foram mecanismos centrais por meio dos quais as companhias exerciam influência sobre o mercado. Além disso, foram espaço privilegiado dentro dos quais os países produtores disputavam a repartição das rendas com as corporações privadas. Nesse caso, frequentemente a potência hegemônica demonstrou um comportamento favorável aos Estados produtores, tanto pressionando as empresas a acatarem as demandas dos Estados produtores quanto deixando que simplesmente a correlação de forças – crescentemente favorável aos Estados produtores – atuasse contra as corporações.

Às vésperas da crise de 1929, o fornecimento de petróleo dentro dos Estados Unidos (de produtores estadunidenses para refinadores estadunidenses) não parava de crescer graças aos consecutivos descobrimentos de novos e enormes poços no país. Nesse contexto, a palavra chave para evitar a inundação de óleo em um mercado com demanda arrefecida era “cotas”, isto é, a fixação de limites oficiais de produção para evitar uma queda nos preços e a destruição da indústria, em âmbito nacional e internacional. Mas enquanto o fornecimento de óleo bruto dentro dos Estados Unidos era fortemente competitivo, a nível internacional a operação do elo *upstream* era concentrada, facilitando a coordenação para evitar a destruição mútua. No Oriente Médio, o cartel entrou em acordo pouco antes da Segunda Guerra

Mundial quanto à fórmula para definir os preços e impedir uma guerra competitiva, garantindo margens altas de lucratividade. O preço do barril do óleo bruto passou a ser composto pelo custo de produção por barril em uma localidade específica – determinada pelo cartel – somado ao custo do transporte do carregamento até uma destinação final, geralmente um grande porto de desembarque a pedido do cliente. A soma desses dois custos – preço do local de origem mais custo de transporte ao destino final – formava o preço final. As empresas Shell, BP e Exxon escolheram como ponto base o preço do óleo extraído no Golfo dos Estados Unidos e somavam a ele o custo do frete, que era estabelecido pelo cartel a cada seis meses. Por isso, essa fórmula de preços, estabelecida nos anos 1920, mas derrubada após a Segunda Guerra Mundial, ficou conhecida como “*Gulf-plus*” ou “*Texas-plus*”, ou, simplesmente, fórmula do “ponto base”. O sistema tinha a vantagem de eliminar a concorrência de preços entre as corporações que extraíam óleo em localidades diferentes, já que o preço do petróleo do Oriente Médio deveria ser o mesmo do petróleo do Golfo dos Estados Unidos – não importando o fato de que os custos de produção daquele são bem menores que os deste último (Van der Linde, 1990). Mas o benefício principal dessa fórmula era que não importava de onde o carregamento de petróleo realmente iria partir em direção ao cliente. O custo cobrado pelo frete era, invariavelmente, o frete cobrado pela distância percorrida do Golfo dos Estados Unidos até o destinatário. Se o cliente estivesse na Itália e o petróleo fosse extraído pelo cartel no Iraque, o cliente italiano pagaria o frete como se o carregamento tivesse partido do Texas. Esse diferencial de custo, mais tarde apelidado de “frete fantasma” (*phantom freight*), gerava remunerações extras para o cartel (McNally, 2017, pp. 101-2).

Após a Segunda Guerra Mundial, uma das preocupações estratégicas de Estados Unidos e a Grã-Bretanha, vencedores no conflito, foi a manutenção do fornecimento energético a preços sustentáveis, diante da previsão de aumento constante na demanda. Essa preocupação referia-se especialmente a uma desconfiança dos governos em relação à maneira como as grandes corporações administrariam a oferta oriunda do Oriente Médio. Dadas as suspeitas de irregularidades, após a guerra esses governos empreenderam investigações contra o cartel e descobriram que o sistema de “frete fantasma” havia elevado os custos de guerra para os países e gerado lucros exagerados às empresas, o que os países interpretaram como uma espécie de engodo para obtenção de vantagens indevidas pelas corporações. O resultado foi a pressão pelo estabelecimento de um novo ponto base para o frete, desta

vez mais condizente com os interesses dos países europeus, em vez do ponto base no Golfo dos Estados Unidos, que superfaturava o custo do frete para os consumidores na Europa (Van der Linde, 1990).

Na prática, essas medidas governamentais apareceram como um primeiro elemento a derrubar o sistema de preços vigente antes da Segunda Guerra Mundial, que já estava obsoleto graças à passagem dos Estados Unidos à condição de importador líquido de óleo bruto. O segundo elemento veio quando, a partir de 1948, os governos exportadores, a começar pela Venezuela, seguida pela Arábia Saudita, passaram a demandar maior participação nos lucros das empresas, questionando a maneira como a distribuição de *royalties* era feita, e forçando a adoção da repartição igualitária dos lucros das empresas – sistema que ficou conhecido como *fifty-fifty* (Mommer, 2000). Para atender à demanda dos países produtores, as empresas precisariam determinar o preço do barril no momento de sua extração, ou seja, ainda no terreno do país produtor. Isso derrubou completamente o sistema de preços baseado no “*Texas-plus*”, obrigando companhias a determinarem os preços baseando-se no custo do óleo FOB<sup>17</sup> nos portos da Venezuela e do Golfo Pérsico e não mais na distância entre o porto de saída e o porto de entrega ao consumidor (McNally, 2017).

Para que a repartição 50-50 das rendas fosse eficaz, era necessário que os países soubessem com exatidão qual era o lucro das empresas. Ademais, as refinarias independentes precisavam de transparência para saber se o mesmo preço estava sendo cobrado para todos. Disso nasce o sistema de publicação de preços (*posted prices*), em que primeiro a Mobil operando no Iraque publicou seus preços em 1950, seguida pela Aramco no mesmo ano para o Arabian Light e pela Exxon, na Venezuela, em 1952, além de outras empresas até o ano 1954. Isso significava que as empresas estavam dizendo para o governo que ninguém pagaria mais do que o preço publicado e que se alguém pagasse menos, o governo receberia suas rendas baseadas no preço publicado. Frequentemente, com efeito, era isso que ocorria: as pressões de mercado obrigavam as empresas a vender o óleo a um preço menor do que o publicado. Ainda que as empresas recebessem um valor menor

---

17 Free On Board – refere-se ao momento do embarque da mercadoria junto ao veículo de transporte. Quando o contrato de compra e venda está na modalidade Free On Board (Livre a Bordo), o vendedor livra-se da responsabilidade e considera vendida a mercadoria no momento do embarque no porto de partida. A partir de então, os custos de frete, seguro e quaisquer perda estão por conta do comprador.

do que o publicado, eram obrigadas a pagar os 50% com base no que teriam recebido se houvessem vendido ao preço publicado. Resultou daí uma primeira disputa entre os países e as corporações. Por um lado, as corporações passaram a diminuir os preços publicados em resposta aos movimentos de mercado; por outro, os países consideravam inaceitável que as empresas diminuíssem os preços publicados, diminuindo os repasses. Essa disputa foi mais pronunciada na Venezuela, que exigiu um pagamento mínimo baseado nos preços realmente praticados e não nos preços publicados pelas empresas (Parra, 2004).

**Tabela 3.2 – Preços do Petróleo Bruto 1950-1970, Arabian Light em dólares por barril (US\$/B).**

Ano	1950	1952	1954	1956	1958	1960	1962	1964	1966	1968	1970
US\$/B	1,71	1,71	1,93	1,93	1,85	1,55	1,40	1,35	1,35	1,30	1,25

Fonte: Jenkins, 1989, p. 3, Tabela 1.1.

Nesse contexto – do início dos anos 1950 até o fim dos anos 1960 –, o poder de barganha das empresas era superior ao dos países. Como parte da política empresarial oligopolista de colocar a concorrência sob controle e, com isso, também o volume de oferta e os preços, as grandes corporações possuíam acordos de recompra (*Offtake Agreements*), que consistiam em que uma empresa que produzisse mais óleo do que necessitava repassava seu “superávit”, a um preço menor que o de mercado, a uma empresa que necessitava mais do que produzia, ou seja, era “deficitária”<sup>18</sup>. Estes acordos de recompra eram um mecanismo central de domínio do mercado por parte das empresas. Além disso, permitiam a elas a capacidade privilegiada de articular-se para diminuir ou aumentar a produção nos diversos países para manter estável o volume global de produção, de modo a pressionar os governos contra suas eventuais demandas inoportunas. Por exemplo, se o governo do Iraque exercesse pressões indesejadas para obter vantagens fiscais, as

<sup>18</sup> Essa discrepância ocorria porque determinadas empresas, tais como Exxon e Mobil, possuíam significativas operações no elo *downstream*, a ponto de sua produção de óleo bruto não ser suficiente para suas necessidades de refino (eram empresas “*crude-short*”). Por outro lado, empresas como a BP possuíam pouca atividade de refino e sua produção total de óleo bruto não era completamente utilizada ao longo de sua cadeia integrada (era uma empresa “*crude-long*”). Disso decorre o interesse mútuo entre as partes em limitar a concorrência na produção do óleo bruto e de promover acordos de longo prazo para compra e venda do bruto a preços mais baixos.

empresas poderiam diminuir a produção no país, enquanto aumentavam no Irã para manter o volume global a nível estável para não pressionar os preços (*idem*).

Enquanto as demandas por aumento nas rendas repassadas aos governos permaneceram durante toda a década de 1950, o poder de barganha das grandes empresas ia diminuindo vagarosa e progressivamente. Com efeito, foi a progressiva entrada de novos produtores na oferta mundial do petróleo que exerceu as primeiras pressões sobre as grandes empresas. O primeiro impulso nesse aumento da concorrência ocorreu por evento de um leilão realizado pela Petrobrás, estatal petrolífera brasileira, em 1954, que foi vencido pela Chevron para fornecer o óleo bruto para as refinarias brasileiras. Os baixos preços oferecidos pela Chevron foram um fraco mas eficaz impulso sobre a leve queda nos preços que se manteve até 1969. Além disso, algumas empresas independentes estadunidenses – não vinculadas ao cartel das grandes corporações – conseguiram pequenas posições de produção na Venezuela, no Iraque e alguns países da África. Entravam em cena também, nos anos 1950, as exportações soviéticas de petróleo para a Europa Ocidental alguns países em desenvolvimento – Itália, Alemanha Ocidental, Finlândia, França, Suécia, Japão e Brasil. Esses desenvolvimentos foram suficientes para que os preços publicados pelas empresas entrassem em uma tendência consistente de deterioração, mesmo que vagarosa.

Contudo, o principal efeito da entrada de novos concorrentes foi o incremento do poder de barganha dos países produtores. Esses países não tinham qualquer influência sobre os preços e seus principais meios para o aumento de rendas eram a renegociação dos contratos de concessão com as empresas e aumento do volume de produção em si. Esses problemas seriam abordados em conjunto no ano 1960, em um encontro no Iraque no dia 14 de setembro e na criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo, com a presença de Iraque, Irã, Kuwait, Arábia Saudita e Venezuela. Evidentemente, havia a preocupação com a queda nos preços, manifesta na intenção do grupo de criar meios de restrição da produção. Mas os primeiros acordos concretos entre os países do grupo visaram a renegociação de contratos com o objetivo de aumentar a participação dos países na renda petrolífera. Apenas a onda de nacionalizações, nos anos 1970, dos consórcios operantes no Golfo Pérsico, principalmente na Arábia Saudita, deu aos países da região a capacidade de determinar os preços, publicados anualmente em uma lista que tinha como referência principal o Arabian Light, óleo bruto produzido pela Arábia Saudita. Com isso, a

responsabilidade pela determinação, manutenção e publicação dos preços passou totalmente à OPEP e, mais precisamente, à Arábia Saudita, produtora do óleo bruto referencial (*marker* ou *benchmark*), principalmente por meio do controle da oferta (Parra, 2004).

Essa capacidade durou até a metade dos anos 1980. Por causa dos choques de 1973 e de 1979, os países importadores líquidos iniciaram uma série de projetos de investimento na diversificação de fontes de energia e em tecnologias de conservação e redução do uso. Plantas de geração nuclear iniciaram operação e o gás natural passou a ser utilizado como fonte para geração de energia elétrica na Europa. É também nessa época que tomam força as preocupações com a redução da queima de combustíveis em favor da preservação ambiental.

Graças a essa e outras medidas, pouco mais de uma década depois os Estados Unidos tinham 25% mais eficiência em combustíveis e 32% mais eficiência no uso do petróleo do que durante a crise de 1973. [...] Mais importante, a estrutura econômica dos Estados Unidos mudou dramaticamente após os anos 1970, passando a consumir menos da metade por dólar do produto nacional bruto (PNB) do que nos anos 1970. A indústria intensiva em energia diminuiu no país e a relação entre preços energéticos e crescimento diminuiu (Shaffer, 2009, p. 8, tradução livre).

Com o principal importador líquido de petróleo no planeta reduzindo sua demanda, acompanhando uma redução global, os países exportadores logo buscaram limitar a produção através da imposição de cotas no âmbito da OPEP. No entanto, as condições de articulação entre os membros na época eram praticamente nulas, em época de conflitos entre Irã e Iraque e desentendimentos religiosos insuperáveis entre Arábia Saudita e Irã. Sem conseguir ajustar a produção à queda da demanda, a OPEP teve de encarar nos anos 1980 a mesma situação que as grandes corporações enfrentaram nos anos 1960: a venda de petróleo em mercados à vista, a preços mais baixos do que os preços oficiais publicados (Carollo, 2012).

**Tabela 3.3 – Volume Global de Produção, Milhões de Barris por Dia (mbd) – 1972-1992**

Ano	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992
mbd	50,3	55,4	57,1	59,9	59,3	53,2	52,6	55,1	56,9	59,1	59,3

Fonte: OPEP, 2016a.

Diante dessa duplicidade de mercados que se desenvolvia, a Arábia Saudita buscou novamente sugerir a imposição de cotas de produção para diminuir o volume de oferta e ajustar os preços. Novamente sem sucesso. A OPEP continuou produzindo desarticuladamente e teve de enfrentar a concorrência de fontes de países não-OPEP que começavam a produzir em novos campos, incentivando ainda mais o desenvolvimento do mercado à vista e a disparidade de preços entre a lista de preços publicados e os preços à vista no mercado. Nessa disparidade de preços, vale lembrar que cabia à Arábia Saudita publicar os preços oficiais do Arabian Light e regular sua oferta de modo a manter os preços em níveis relativamente mais altos.

Como essa conduta estava minando a competitividade da Arábia Saudita e decompondo suas fatias de mercado, o país respondeu à desarticulação da produção e à concorrência dos países não OPEP com uma agressiva estratégia de alteração no sistema de determinação dos preços. A partir dali, o país extinguiria qualquer possibilidade de combinar ou publicar preços oficiais e passaria a adotar o princípio do *netback*. Por esse princípio, os preços eram determinados de acordo com o volume de vendas que a Arábia Saudita realizava. Na prática, um cliente da Arábia Saudita que assinasse o contrato de compra do Arabia Light não saberia qual seria o preço a ser pago pela carga no momento da compra. Esse preço seria estabelecido apenas no final do ciclo de produção e vendas do cliente, isto é, só saberia qual o preço após ter vendido os produtos refinados. O cálculo do preço a ser pago pelo Arabian Light era o seguinte: preço igual a renda do produto final (refinado), menos custo de transporte do bruto, menos custo de refino do bruto, menos outras cobranças, menos margem de lucro do refinador. Com esse mecanismo, todo comprador do óleo saudita ganhava uma margem fixa por cada barril que comprasse e por essa razão, quanto mais barris ele comprasse do óleo saudita, maiores seriam seus lucros (Carollo, 2012, p. 36).

O sistema teve um primeiro efeito de livrar a Arábia Saudita dos compromissos de manter o preço dos diferentes petróleos brutos da OPEP e desarmar de vez qualquer possibilidade de articulação do grupo. Além do mais, seu êxito fez com que tivesse curta duração. Como as refinarias aumentariam sua margem de lucro comprando mais e refinando mais óleo bruto, aumentaram sua demanda pelo petróleo. Contudo, o volume de refinados não encontrou demanda suficiente, em tempos, como vimos, de depressão da demanda por derivados do petróleo. O resultado foram perdas e prejuízos imensas para inúmeras

refinarias, muitas das quais viram-se diante da necessidade de encerrar suas atividades. Para complicar ainda mais a situação, na metade dos anos 1980, foi lançado um contrato de compra e venda de um petróleo bruto chamado “Brent-15dias”. O óleo Brent era uma qualidade gerada nas bacias do Mar do Norte, quando Reino Unido e Noruega passaram atuar como importantes produtores exportadores dessa qualidade no mercado mundial. Com esse contrato, o preço do petróleo estaria vinculado a uma bolsa de petróleo, onde inúmeros profissionais atuavam cotidianamente para definir o preço do óleo bruto. Nesse cenário complexo, cada evento, qualquer tensão no Oriente Médio e qualquer decisão da OPEP mexiam com as expectativas da bolsa do petróleo e puxavam os preços do óleo Brent para cima ou para baixo, influenciando positiva ou negativamente o nível de preços do petróleo dos países da OPEP. O resultado dessa combinação de instrumentos – o *netback* e o contrato do óleo Brent – foi o aprofundamento das complicações competitivas, que elevaram a pressão de baixa sobre os preços do petróleo (ver tabela 3.4), causando uma espécie de contra-choque dos preços na segunda metade dos anos 1980 (*idem*).

**Tabela 3.4 – Preços do Petróleo Bruto 1972-1988, Arabian Light em dólares por barril (US\$/B).**

Ano	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988
US\$/B	1,85	11,65	11,50	15,0	40,0	32,0	28,0	15,0	10,0

Fonte: Jenkins, 1989, p. 3, Tabela 1,1.

A segunda metade dos anos 1980, portanto, eliminou de uma vez por todas os preços publicados e colocou os preços do petróleo totalmente sob controle das flutuações de mercado, especialmente o mercado à vista – no caso do Arabian Light –, mas também, crescentemente, o mercado de futuros – no caso do contrato do Brent-15 dias. Segundo Carollo,

Uma coisa ficou clara para todos: o preço do óleo bruto, deixado livre para mover-se apenas com base nas leis do livre mercado, caiu a um nível que permitiu a oferta variar em linha com a demanda. Ou seja, os preços caíram a um nível tão baixo que fizeram desaparecer todos os campos marginais, onde os custos de produção eram maiores que os preços correntes. Esse nível de preços, no entanto, não era compatível com o equilíbrio da economia e da política mundial, bem como não era compatível com a segurança da

oferta futura [pois desencorajava a realização de novos investimentos e a abertura de novos campos]. O livre mercado não era compatível com o mercado de petróleo. Uma solução deveria ser encontrada rapidamente (2012, p. 39, tradução livre).

### *Financeirização na era do óleo Brent*

O crescimento em importância do óleo Brent atraiu a atenção dos países da OPEP. Precisamente, a Arábia Saudita, na tentativa de promover uma corrida competitiva para regular a produção, aderiu ao Brent como referencial para determinar seus preços, substituindo o princípio do *netback*, colocando todo o petróleo mundial sob o controle do que ocorria com o mercado de futuros no contrato do óleo Brent.

O contrato Brent-15 dias era um contrato completamente padronizado, lançado pelas empresas donas do óleo (Shell, BP, Exxon e Chevron) no fim dos anos 1980. Os únicos termos que poderiam ser alterados no contrato eram o nome das partes e o preço. Volume (500.000 barris) e data limite (15 dias antes da data de entrega) para nomear o comprador que irá coletar a carga eram padronizados e inalteráveis. Assim, o contrato lançado dava ao primeiro comprador o direito de receber o carregamento (de 500.000 barris) seis meses depois de seu lançamento. Ao longo desses seis meses, porém, o comprador original poderia vender esses direitos para outro agente, que os vendia para outro, que os vendia para outro, e assim por diante, provocando oscilações no preço do contrato e, conseqüentemente, do petróleo bruto em si. Evidentemente, isso fazia com que o volume de negócios para o mesmo lote fosse muito grande, podendo chegar a milhares de negócios pelo mesmo direito de compra. Essas características tinham o objetivo – atingido com êxito – de desligar completamente o óleo Brent do controle da OPEP (Carollo, 2012). Ainda no fim da década de 1980, porém, aquela modalidade do Brent 15-dias passou por alguns problemas técnicos, quando os possuidores dos direitos de retirada do lote simplesmente não foram capazes de retirá-lo na data combinada. (Já mencionamos que o excesso de oferta de produtos refinados levou inúmeras refinarias à falência naquela época; eram essas refinarias que detinham contratos Brent-15 dias e não foram capazes de cumpri-lo).

Esses problemas técnicos levaram à reformulação do contrato, que adquiriu as características que possui no início do século XXI. No novo contrato Brent, (i) o volume do carregamento era bem menor,

apenas 1000 barris; (ii) não havia qualquer intenção ou necessidade de entrega física do lote; (iii) a transação era intermediada pela Bolsa Internacional de Petróleo e os preços de compra e venda eram estabelecidos por seus analistas<sup>19</sup>. Foram exatamente essa nova dinâmica que provocou uma revolução do mercado internacional de petróleo. A Bolsa Internacional de Petróleo e os contratos nela negociados eram facilmente acessíveis inclusive por agentes comumente alheios ao negócio petrolíferos, tais como bancos, companhias de seguro e outras instituições financeiras. Com efeito, no século XXI essas são as principais instituições atuantes nesse mercado, operando-o como mero mecanismo financeiro de gestão da liquidez, completamente independente das dinâmicas do mercado petrolífero (*idem*).

**Tabela 3.5 – Preços do Petróleo Bruto 1990-2010, Brent em dólares por barril (US\$/B).**

Ano	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
US\$/B	23,7	19,3	15,8	20,6	12,7	28,6	24,9	28,2	65,1	96,9	79,6

Fonte: EIA, 2017.

Enormes movimentos de capitais foram vistos, centenas de bilhões de dólares rapidamente migraram de várias commodities e do mercado de ações para o mercado financeiro do Brent, causando aumento ou queda nos preços, dependendo da direção do movimento. Variações nos preços de 2 a 5 dólares por barril no mesmo dia tornaram-se comuns. Isso tornou-se um grande incentivo para outros agentes entrarem no negócio. Assim, a certa altura, uma espécie de febre envolveu os bancos para contratarem especialistas em mercado petrolífero (retirando-os das grandes corporações) para entrarem no desenvolvendo desse negócio. Evidentemente estamos falando sobre o óleo Brent. Mas poderíamos estender todos esses conceitos ao mercado NYMEX [New York Mercantile Exchange], a bolsa petrolífera de Nova Iorque,

<sup>19</sup> A Bolsa Internacional de Petróleo (IPE – *International Petroleum Exchange*) foi criada em 1988 para funcionar como uma grande feira intermediadora de contratos puramente financeiros referentes ao óleo Brent. Os objetivos da bolsa eram massificar e popularizar o volume de negócios dos instrumentos financeiros relacionados ao petróleo.

onde o WTI (West Texas Intermediate), um óleo bruto comparável ao Brent, é negociado (Carollo, 2012, p. 101, tradução livre).

Como consequência, os preços do petróleo tornaram-se indicadores completamente fictícios consistindo em meras estimativas baseadas nos índices diários do mercado financeiro. É o índice da Bolsa Internacional do Petróleo<sup>20</sup> que indica o valor contrato quinzenal do Brent, que por sua vez influencia o valor do Brent Datado, que por sua vez baseia todos os outros preços mundiais do petróleo bruto. Quando, em 1988 e novamente em 2002, os países da OPEP adotaram o Brent como referencial, com o objetivo de colocar os países do Mar do Norte sob sua influência, o que ocorreu na verdade foi o contrário: a OPEP entrou completamente na órbita e disciplina do mercado financeiro, com lógica própria e não subordinada ou subordinável diretamente às orientações da articulação no âmbito da OPEP (*Idem*, p. 102).

### 3.3 A Cadeia Global de Poder do Petróleo

Os primeiros elos *upstream* da cadeia de valor do petróleo no Oriente Médio significam também a incorporação dessa região na economia-mundo capitalista do século XX. Nesse processo, teve papel central o movimento britânico de busca por recursos energéticos petrolíferos naquela região, considerando que seu próprio território era desprovido da mesma riqueza. Pesquisadores britânicos chegaram ao Irã em 1901 na busca por petróleo e, aproveitando-se de uma posição de barganha desfavorável para os governos da região em geral, obtiveram, por meio de articulações que envolveram suborno de oficiais, uma concessão do governo iraniano a preço de 40 mil libras e participação de 16% nos lucros. Sob a liderança de William D'arcy Knox, a comissão britânica explorou a concessão com a criação da empresa Anglo-Persian Oil Company, e obteve óleo em quantidades comerciais no ano de 1908 (Fuser, 2005, pp. 84-5). A essa altura, o interesse dos Estados Unidos na região era limitado, seguindo a tendência de pouco envolvimento do país em questões internacionais – a não ser para assuntos relativos ao Corolário Roosevelt, assuntos comerciais e de suas próprias colônias.

---

<sup>20</sup> Atualmente, as três principais bolsas de negociação de petróleo são a NYMEX em Nova Iorque, a ICE (*Intercontinental Exchange*) em Londres – que incorporou a IPE – e a TOCOM (*Tokio Commodity Exchange*).

Com efeito, a administração petrolífera no Oriente Médio estava bem articulada, especialmente após a I Guerra Mundial. Quando as empresas estadunidenses chegaram na região, as posições alemãs e otomanas já haviam sido transferidas à França e à Grã-Bretanha, inclusive as concessões para a exploração petrolífera, já que as potências vitoriosas haviam compreendido a importância decisiva que o petróleo tivera durante a Guerra. Inicialmente, os Estados Unidos estiveram representados pelas empresas Exxon e Mobil, que entraram, após pressão diplomática dos Estados Unidos sobre a Grã-Bretanha, em concessões petrolíferas possuídas pelos britânicos. Assim, as estadunidenses Exxon e Mobil juntaram-se às britânicas Anglo-Persian Oil Company e Shell e à francesa CFP para formar o consórcio de administração do petróleo iraquiano, formando a Iraqi Petroleum Company, em 1928 (*idem*, p. 90).

É no contexto de criação da Iraqi Petroleum Company que surge um importante mecanismo de gestão da segurança energética para o bloco social capitalista. À época, as grandes empresas petrolíferas competiam severamente por fatias de mercado, principalmente nos Estados Unidos, com potencial consequência negativa para o volume de produção, os preços e a lucratividade dos investimentos (McNally, 2017). Logo as grandes empresas perceberam que a cooperação entre elas seria mais vantajosa do que a competição, concluindo o *Red Line Agreement* (Acordo da Linha Vermelha), em 1928. O acordo consistiu em estabelecer uma região (traçada no mapa com um lápis vermelho) – compreendendo os países árabes do Oriente Médio, menos o Kuwait – em que apenas as empresas signatárias do acordo estariam autorizadas a obter concessões<sup>21</sup> (Fuser, 2005). Além do mais, uma signatária apenas poderia contratar com os governos locais se houvesse a participação de outras signatárias, impedindo a ação isolada das corporações. A ideia era fixar limites ao volume de produção, com a intenção de manter os preços baixos – garantindo o abastecimento do bloco social capitalista –, e restrições à participação de empresas menores – garantindo a lucratividade do negócio. Na prática, “nenhuma companhia sozinha poderia influenciar a produção a níveis extremamente altos ou baixos; e a companhia que produzisse mais do que o combinado teria de pagar um prêmio sobre o custo” (Van Der Linde, 1991, p. 119, tradução livre). O *Red Line Agreement* fora derrubado, mais tarde, sob pressão diplomática

---

<sup>21</sup> Participaram do cartel as seguintes empresas: Exxon, Mobil, Gulf, Texaco, Chevron, British Petroleum (BP) e Royal-Dutch Shell (Van Der Linde, 1991), que ficaram conhecidas como as Sete Irmãs por sua atuação oligopolística.

dos Estados Unidos em favor de suas empresas. Mas o modelo de administração da oferta proposto pelo acordo – com a predominância de um cartel de ação coletiva e coordenada entre as grandes corporações – determinou o perfil da cadeia global de valor do petróleo até a década de 1970.

Até então, os Estados Unidos demonstravam engajamento limitado no Oriente Médio, restringindo-se a pressionar a Grã-Bretanha pela permissão à entrada de empresas estadunidenses nos consórcios de concessões. A empresa Gulf Oil, dos Estados Unidos, foi proibida de operar sua concessão no Barein, barrada pela participação no *Red Line Agreement*, e foi obrigada a repassar o contrato para que a Standard Oil of California operasse. Depois disso, a mesma Gulf Oil encontrou dificuldades para operar no Kuwait, região de exclusividade britânica e, por pressão diplomática dos Estados Unidos, conseguiu entrar em consórcio com os britânicos do país. Contudo, para além dessas pressões diplomáticas em favor das empresas, não havia presença concreta estadunidense no Oriente Médio, materializada em bases militares, etc., dado o baixo interesse em reclamar da Grã-Bretanha uma posição de domínio político na região, o que viria a se alterar após a Segunda Guerra Mundial, graças à percepção, por parte dos Estados Unidos, da importância da região para a montagem do bloco social hegemônico no século XX (Fuser, 2005).

A Segunda Guerra Mundial deixou os principais aparelhos produtivos nacionais sem quaisquer condições de voltar a operar, especialmente aqueles localizados na Europa Ocidental e em partes importantes do Leste Asiático, graças à destruição física e psicológica que se abateu sobre as forças produtivas daquelas e de outras regiões do planeta. Tal situação contrastava diametralmente à dos Estados Unidos na época. Sabendo daquela contradição os Estados Unidos desenvolveram uma particular consciência da necessidade de engajamento internacional e abandono do histórico comportamento isolacionista, passando a buscar ativamente a articulação de antigos aliados na Segunda Guerra Mundial e a criação de uma ordem internacional condizentes com uma estratégia de hegemonia. A preocupação nesse contexto era evitar o retorno ao comportamento protecionista característico dos anos 1930, totalmente contraditório às necessidades dos Estados Unidos, que incluíam a construção de uma ordem estável e favorável ao fluxo internacional de bens e capitais. Nos planos dos burocratas estadunidenses, isso significava concretamente que os Estados Unidos poderiam fomentar diretamente o desenvolvimento e a industrialização de aliados em potencial,

exportando-lhes capital e exigindo em troca o apoio a regimes internacionais de progressiva abertura comercial (Panitch & Gindin, 2012). Dean Acheson, um dos principais formuladores da política externa estadunidense durante a Guerra Fria, sugeriu que o êxito desse plano dependeria de os Estados Unidos estarem “dispostos a aceitar pequenas decorrentes da assunção da responsabilidade por fazer possível um mundo de ordem” (Acheson *apud* Panitch & Gindin, 2012, p. 69).

Uma das implicações práticas dessa estratégia de montagem da ordem pós-guerra foi a adoção de uma conduta concessiva por parte dos Estados Unidos frente a seus aliados na Europa Ocidental e no Japão, tanto em termos políticos como econômicos e sociais. Disso dependia o restabelecimento das condições globais de acumulação de capital, considerando que o conflito mundial havia contribuído para uma concentração sem precedentes da liquidez mundial nas mãos dos Estados Unidos. “Ao fim da Segunda Guerra Mundial, Europa e Japão precisavam desesperadamente importar alimentos e energia para a estabilidade social. Também precisavam de bens de capital para a reconstrução” (Eichengreen, 2011, p. 48, tradução livre). Era, portanto, crucial que os aliados pós-guerra obtivessem a quantia necessária de divisas para injetar os primeiros impulsos vitais em sua economia. Contudo, a massa monetária mundial na época havia se concentrado totalmente nas mãos dos Estados Unidos, graças a seu papel de fornecedor de suprimentos de guerra para os vencedores do conflito, e a menos que esse enorme volume monetário fosse reciclado para o resto do mundo, não apenas a retomada do crescimento e do comércio mundial não ocorreria, como também haveria o risco de um retorno ao protecionismo e de sucumbência ao poderio soviético (Arrighi, 2012).

O programa de reconstrução pós-guerra, portanto, foi consciente e ativamente montado pelos oficiais e executivos estadunidenses com o objetivo de garantir a preponderância econômica dos Estados Unidos e “sustentar, em tempos de paz, um sistema de alianças feito durante a guerra”, fornecendo suprimentos e garantindo a liderança política. Os capitais indispensáveis para a reconstrução da Europa foram liberados por meio do Plano Marshall e os recursos para a reconstrução do Japão foram liberados pelo Plano Dodge (Eichengreen, 2011). Além disso, um conjunto de medidas de política econômica, tanto por parte dos Estados Unidos quanto de seus aliados, mostravam o quanto aqueles estavam dispostos a apoiar o desenvolvimento destes. O governo estadunidense autorizou, em pleno contexto de rigidez cambial, uma série de desvalorizações cambiais competitivas por parte dos aliados europeus e japoneses, complementadas pela abertura do mercado estadunidense de

manufatura e pela permissão de medidas de proteção da indústria local para os aliados. Para complementar, os Estados Unidos provisionaram seus aliados com missões técnicas, investimentos diretos, e compra de equipamentos militares (Serrano, 2004, pp. 186-7). Deve-se ressaltar que os benefícios desses fluxos de investimentos em dólar foram sentidos não só pela economia dos países destruídos pela guerra, nem simplesmente correspondem a um “toma-lá-dá-cá” em que os Estados Unidos compraram o apoio e a aquiescência política dos aliados para a hegemonia estadunidense. Além disso, era necessário que o próprio sistema monetário e financeiro fosse abastecido com a moeda estadunidense, de modo que esses fluxos internacionais aperfeiçoassem o complexo hegemônico do país, funcionando como instituição de hegemonia ao garantir que “o dólar era tão bom quanto o ouro” (Eichengreen, 2011, p. 50, tradução livre).

O fim da Segunda Guerra Mundial com a vitória dos Estados Unidos e de seus aliados não significou seu predomínio isolado sobre o planeta. Imediatamente após a guerra, os Estados Unidos passaram a acreditar que apenas os provimentos econômicos não seriam necessários para garantir sua predominância e sua área de influência – além do mais, qualquer programa de generosidade unilateral com nações estrangeiras teria baixa recepção no Congresso dos Estados Unidos. Na verdade, o sistema interestatal capitalista do pós-guerra desenvolveu-se compartilhando o planeta com um “sistema interestatal socialista”, cujos valores eram absolutamente incompatíveis entre si. Em telegrama de fevereiro de 1956 ao então presidente Harry Truman (1945-1953), o embaixador estadunidense para Moscou, George Frost Kennan, alertava para o seguinte “cenário nada agradável”:

Temos uma força política [a União Soviética] fanaticamente comprometida com a crença de que não pode haver convivência permanente com os EUA, que é desejável e necessário que a harmonia interna de nossa sociedade [a sociedade estadunidense] se desfaça, que nosso modo tradicional de vida seja destruído, que a autoridade internacional de nosso Estado seja quebrada, se isso for necessário para a segurança do poder soviético (Estados Unidos da América, 1946).

Foi com referência a esse conflito de valores que o presidente Truman conseguiu construir um bloco complexo de valores que orientaram a conduta externa dos Estados Unidos no imediato pós-

guerra, uma narrativa para justificar sua generosidade para com os aliados e para consagrar a estratégia que Panitch e Gindin (2012) chamaram de “império benevolente”. Essa construção discursiva deveria ter como objetivo suscitar entre os aliados a percepção de que eram os Estados Unidos os protetores e promotores benevolentes do desenvolvimento de todas as energias do bloco social capitalista, contra as investidas do regime soviético. Os Estados Unidos promoveram um compromisso com a negação do imperialismo soviético, garantindo a autonomia e a autodeterminação (de alguns) dos povos e apoiando – desde que sob sua liderança e nos marcos dos arranjos capitalistas – projetos nacionais de progresso econômico (Arrighi, 2012, pp. 69-70).

Em suma, os Estados Unidos montaram à sua volta um sistema de alianças políticas que pressupunha o provimento econômico, as instituições de coerção e acomodação da divergência e um bloco mundial de valores e noções mentais de orientação da conduta dos agentes sociais, coerente com o projeto de manutenção do sistema interestatal capitalista pós-guerra.

Naturalmente, a política de segurança energética dos Estados Unidos após a II Guerra Mundial estava totalmente inscrita nessa estratégia hegemônica<sup>22</sup>. A formação do bloco social hegemônico requeria o fornecimento seguro para a reconstrução do potencial econômico europeu e japonês. Nesse contexto, inúmeros oficiais da estratégia externa americana apontavam a importância do Oriente Médio como ponto de obtenção do óleo bruto. A essa época, por causa das duas guerras mundiais, estava clara a importância estratégica do petróleo, em geral, e do Oriente Médio, especificamente, como recursos estratégicos de segurança energética:

Em março de 1943, Herbert Feis, consultor econômico do Departamento de Estado, advertiu o

---

<sup>22</sup> Segundo Brenda Shaffer (2009), a política de segurança energética envolve decisões estatais com três considerações: i) pela confiabilidade do fornecimento ininterrupto; ii) pela viabilidade econômica; e iii) pela baixa agressividade ao meio ambiente. Contudo, a última consideração só apareceu após os choques da década de 1970 e a segunda consideração envolve a relativização da posição do agente econômico em questão: para um a atividade econômica pode ser viável e para outro pode não ser, ao mesmo tempo. Em nosso entendimento a segurança energética sem dúvida engendra o fornecimento ininterrupto. Mas em vez da consideração abstrata pela “viabilidade econômica” os agentes buscam modos de transferir os custos da atividade para seus concorrentes, transferindo também a pressão econômica para o elo mais fraco da cadeia.

secretário de Estado Cordell Hull para a necessidade de os EUA garantirem seu acesso seguro a essas reservas. Do contrário, afirmou, “os EUA correrão o perigo de ter de pagar um pedágio econômico ou político para garantir o petróleo ou, simplesmente, ficar sem ele”. O geólogo E.L. De Golyer, da Petroleum Reserves Corporation (uma agência estatal de duração efêmera), assinalou no início de 1944: “O centro de gravidade da produção mundial de petróleo está se mudando da região do Caribe para o Golfo Pérsico.” [...] John Loftus, chefe da Divisão de Petróleo do Departamento de Estado, escreveu, num memorando de 1945, que a segurança nacional requeria “um aumento relativo na taxa de exploração das reservas de petróleo do Hemisfério Oriental (particularmente do Oriente Médio) e uma relativa diminuição da taxa de exploração no Hemisfério Ocidental”. Eugene Rostow, da Universidade de Yale, lançou um livro, *A National Policy for the Oil Industry*, argumentando que era necessário importar petróleo em tempos de paz a fim de preservar as reservas para as épocas de guerra (Fuser, 2005, pp. 95-7).

Segundo Fuser (2005, p. 98), os Estados Unidos seguiram essas linhas e formularam sua política externa para o Oriente Médio com os seguintes objetivos: “a) ampliar o acesso às reservas a fim de garantir o combustível para a recuperação econômica da Europa Ocidental e do Japão sem comprometer os estoques domésticos; b) impedir que a URSS se apoderasse das riquezas do Golfo Pérsico; c) manter a cooperação com a Grã-Bretanha, que continuava de posse da maior parte das reservas conhecidas da região”. A intenção, em resumo, era consolidar a região como fornecedora do petróleo utilizado na reconstrução do bloco social hegemônico no pós guerra: Europa Ocidental e Japão. O fornecimento energético fazia parte do Plano Marshall, que por sua vez era o mecanismo central de construção do bloco social hegemônico em torno dos Estados Unidos. “O papel das grandes norte-americanas em fornecer combustível de baixo custo à Europa Ocidental e ao Japão foi um fator importante para as relações bilaterais e multilaterais, dada a centralidade do petróleo barato para o

boom do pós-guerra e para a mobilidade militar” (Bromley *apud* Fuser, 2005, p. 100).

Por esses motivos, era necessário garantir a estabilidade das empresas petrolíferas na região, especialmente a presença exclusiva dos Estados Unidos na Arábia Saudita. De fato, pode-se dizer que a própria Arábia Saudita passou a compor a coalizão político-econômica de estabilidade do sistema interestatal capitalista no século XX, junto com a Europa Ocidental e o Japão, sob a liderança dos Estados Unidos.

Roosevelt agiu sob orientação de Harold Ickes, então coordenador de petróleo para a defesa nacional do Departamento de Estado, que, em dezembro de 1942, havia notado: “Cremos fortemente que o desenvolvimento dos recursos petrolíferos sauditas deveriam ser vistos à luz do interesse nacional mais amplo”. Aquela foi a primeira vez que a segurança nacional americana fora oficialmente relacionada ao destino do Reino deserto do Golfo Pérsico, mais de 10.000 milhas distante de suas praias. Não seria a última vez. Os planejadores do Departamento de Estado perceberam que as implicações seriam que a política externa dos EUA, pelo menos em áreas cruciais, deveria se tornar mais imperial [...] como pilar de seu poder no pós guerra (Engdahl, 1992, p. 88, tradução livre).

Foi por essa razão – a segurança do fornecimento energético ao bloco social hegemônico no sistema interestatal capitalista – que os Estados Unidos incrementaram suas posições no Golfo Pérsico em favor de suas próprias corporações, adotando uma postura mais assertiva em contraposição à conduta relaxada do pré Segunda Guerra. A Arábia Saudita seria a primeira peça fundamental no tabuleiro da segurança energética dos Estados Unidos para sua hegemonia<sup>23</sup>. Logo após o estabelecimento do consórcio ARAMCO – que havia ocorrido graças à preferência de Ibn Saud pelos Estados Unidos em detrimento das pretensões coloniais do Reino Unido –, as relações diplomáticas entre Estados Unidos e a Arábia Saudita se aprofundaram de modo crescente, especialmente depois do histórico encontro entre Franklin Roosevelt e Ibn Saud, em 14 de fevereiro de 1945, a bordo de um navio estadunidense (Blanchard, 2008). Para selar a amizade, os Estados

---

<sup>23</sup> O Irã seria a segunda peça, como veremos à frente.

Unidos obtiveram autorização para construir uma base aérea em Dammam, com a promessa de prover assistência e treinamento militar ao parceiro árabe. Com efeito, Franklin Roosevelt, após qualificar a Arábia Saudita como “vital para a defesa dos Estados Unidos”, qualificou o país para um programa de empréstimos e fornecimento de armamentos “que criaram impressões favoráveis na Arábia Saudita e facilitaram o desenvolvimento de relações íntimas após o fim da Segunda Guerra Mundial” (Al-Rasheed, 2010, p. 101, tradução livre). Em suma, “as operações da Aramco e as exportações de petróleo, as contribuições dos EUA para o estabelecimento do sistema financeiro saudita e o envolvimento de agentes dos EUA no desenvolvimento da infraestrutura do Reino foram os pilares cruciais das relações bilaterais econômicas e comerciais naquele período” (Blanchard, 2008, p. 4, tradução livre).

A válvula de segurança de última instância da cadeia global de poder do petróleo estava sob o controle direto dos Estados Unidos. McNally (2017) explica que os Estados Unidos adotaram a estratégia de manter um elevado nível de capacidade produtiva ociosa que perdurou durante a década de 1950, até a década de 1970. De fato, Essa capacidade foi utilizada por evento da crise do Canal de Suez. O fechamento do canal por ocasião do conflito entre França, Grã-Bretanha, Israel e Egito retirou do mercado cerca de 10% da oferta total de petróleo, gerando preocupações de escalada de preços e escassez de fornecimento à Europa. Nesse contexto, os Estados Unidos avaliaram que sua capacidade ociosa de produção, estimada em 2,25 mb/d, seria suficiente para cobrir uma eventual escassez de fornecimento para a Europa.

Uma ampla capacidade ociosa evitou choques nos preços do petróleo, ao compensar volumes retirados da oferta, evitando alavancagem de adversários estrangeiros sobre os EUA e seus aliados. Novamente [após a crise de Suez] os Estados Unidos colheram essa vantagem durante a Guerra dos Seis dias entre Israel e seus vizinhos árabes em junho de 1967. Não apenas o canal de Suez foi fechado, mas também a produção em vários países árabes foi cortada, inicialmente retirando do mercado 6 milhões de barris. Logo essas exportações foram retomadas, mas a perda havia sido de quase 1,5 milhão de barris – mais a perda de 500 mil devido a um conflito na Nigéria. Mas o Texas e a Luisiana estimara que cada um

podia elevar sua produção em 500 mil barris em 15 dias, e a oferta estadunidense para 1 milhão de barris por dia, quase dois terços da perda causada pelo embargo árabe. A disponibilidade de capacidade ociosa, mais uma vez, provou ser um ativo valioso para a segurança nacional (McNally, 2017, p. 111, tradução livre).

### *A cadeia global de poder opera na prática I: a face violenta*

O Irã foi inserido na cadeia global do petróleo em 1901, após uma concessão de três quartos do país ao pesquisador britânico William D'Arcy Knox, por um pagamento de 20 mil libras esterlinas mais 16% nos lucros líquidos anuais da companhia para o país persa. O petróleo em quantidades comerciais só foi encontrado no fim da década de 1910, mas o êxito tardio da recém-criada Anglo-Persian Oil Company – Apoc – logo despertou o interesse do próprio governo britânico que, sob a direção de Winston Churchill, estava prestes a embarcar em plenos esforços de guerra. Os êxitos da descoberta de óleo bruto no Irã e do programa de conversão da frota militar britânica para a combustão interna orientaram a avaliação que levou o governo do Reino Unido a estatizar a Apoc, com a inversão de 2 milhões de libras esterlinas na compra de 51% das ações da empresa, em 1913. Dessa forma, a Marinha Real Britânica vinculou estreitamente os interesses do Reino Unido, da Apoc e o próprio destino do Irã, que esteve sob a esfera de influência das potências ocidentais pelos seguintes setenta anos.

A partir de então, o óleo iraniano adquiriu importância estratégica crucial para os britânicos. Cerca de 70% do petróleo produzido pela Apoc era suprido para a Marinha Real Britânica. Esta, por sua vez, demandava da Apoc 53% de seu uso total nos anos 1915-1920, comprados com descontos sobre os preços oficiais, beneficiando fortemente o governo britânico. Por outro lado, os benefícios ao governo do Irã eram relativamente limitados. Como as rendas ao país hospedeiros estavam vinculadas a apenas 16% dos lucros líquidos anuais da empresa, essas rendas cresceram 5 vezes entre 1914 e 1929, muito abaixo do crescimento de 23 vezes da produção. De fato, durante os dez primeiros anos de concessão, 1914-1929, o próprio governo britânico arrecadava mais do que o governo iraniano em impostos pagos pela Apoc. Por esse motivo, não tardou para que o Irã levantasse questionamentos ao modelo.

Diante das desconfianças e da percepção de estar em desvantagem, o governo do Irã inicia, no início dos anos 1930, questionamentos à concessão original de 1901, que de fato se materializaram no cancelamento soberano dessa concessão. Com as negociações para um novo contrato, o Irã reduz em 80% a área da concessão e passa a receber suas rendas com base no volume de produção da empresa e não mais com base nos lucros; além disso, é a partir desse novo contrato do início dos anos 1930 que a Apoc passa a se chamar Anglo-Iranian Oil Company – Aioc. O resultado foi que o pagamento do ano de 1931 foi recalculado, saindo de cerca de 300 mil libras esterlinas – com base nos 16% de direitos sobre os lucros líquidos da empresa – para mais de 1 milhão e 300 mil libras esterlinas – agora com base no volume de produção da empresa (Mohades & Pesaran, 2014, pp. 14-7)

Pelo que mostra Engdahl (1992), o êxito dos questionamentos do Irã junto à Grã-Bretanha na esfera dos negócios de forma alguma refletiam qualquer paridade ou simetria de condições de poder entre os dois. Nos anos 1940, em meio à Segunda Guerra Mundial, a Grã-Bretanha promovia o quanto podia a submissão dos interesses do país persa ao interesse dos ingleses no conflito. De fato, as invasões russa e britânica sobre o país durante a guerra em 1941 tiveram a consequência política de fazer aceder Mohammed Reza Pahlevi ao trono de Xá. Apenas em 1948, as tropas britânicas se retiraram do país, sob pressão da orientação anticolonialista das Nações Unidas à época. Mas os interesses econômicos dos persas continuaram completamente controlados pelos ingleses e sua concessão de mais de 200.000km<sup>2</sup>. A resistência do Irã, por sua vez, acompanhava a tendência anticolonial da época e se traduziu em questionamentos crescentes da presença da Aioc e do modelo de repartição das rendas petrolíferas. Dentro do parlamento, uma coalizão liderada pelo nacionalista Mohammed Mossadegh promovia investidas constantes contra a empresa, especialmente porque em 1948 a Venezuela já havia tido êxito em negociar uma repartição em termos de 50-50 com as empresas e lançou novos questionamentos ao contrato vigente – aquele negociado no início dos anos 1930 – que o governo acreditava não estar sendo rigorosamente cumprido pela empresa.

A resposta da Grã-Bretanha a essa tentativa de renegociação do contrato de concessão foi extremamente negativa, adotando a estratégia de protelar as negociações o quanto pudesse visando o enfraquecimento do Irã. O resultado, porém, foi o fortalecimento do grupo político de Mohammed Mossadegh no parlamento, bem como de sua agenda de

nacionalização da produção de petróleo no país, que já contava com o pedido de renegociação protocolado em 1947. A intransigência britânica permaneceu daquele ano até 1951, quando o fortalecimento de Mossadegh culminou em sua eleição para Primeiro Ministro do Irã, com proposta de campanha pela nacionalização da Aioc. “Em 15 de março, o Parlamento Iraniano – os Majli – votou pela aceitação da recomendação parlamentar para nacionalizar, mediante justa compensação, a Anglo-Iranian Oil Company. O plano final de nacionalização foi aprovado pelos Majli em 28 de abril de 1951, um dia antes da formação do governo de Mossadegh” (Engdahl, 1992, p. 94, tradução livre).

Do ponto de vista da Grã-Bretanha, a nacionalização era inadmissível, independentemente de qualquer indenização ou de direitos soberanos. A resposta imediata foi a promoção de sanções econômicas.

Em setembro de 1951, a Grã-Bretanha declarava plenas sanções econômicas contra o Irã, incluindo um embargo aos carregamentos petrolíferos, bem como o congelamento de todos os ativos iranianos em bancos britânicos no exterior. Navios britânicos de combate foram estacionados junto às águas litorâneas do Irã e forças terrestres e aéreas foram despachadas para Basrah, no Iraque controlado pelos britânicos, perto do plexo de refino de Abadã. O embargo britânico também foi adotado por todas as grandes companhias petrolíferas anglo-americanas. O estrangulamento econômico era a resposta de Londres e Washington quando seus ativos vitais eram obstados pelos países em desenvolvimento que afirmavam sua soberania nacional (Engdahl, 1992, p. 95, tradução livre).

Evidentemente, as sanções fizeram sentir seus efeitos quando as rendas petrolíferas do Irã caíram para apenas US\$2 milhões em 1951 – saindo de US\$400 milhões em 1950. Para além disso, porém, Mohammed Mossadegh permanecia resolutos em não mais admitir a ingerência britânica sobre o Irã e iniciou uma série de tentativas diplomáticas e jurídicas para afastar as pressões inglesas, inclusive vencendo uma ação na Corte Mundial de Arbitragem. Na frente política, porém, suas tentativas foram bem dispostas mas inócuas, principalmente por haver pedido auxílio exatamente para oficiais estadunidenses, cujas alianças de fidelidade apontavam para a defesa dos interesses britânicos

e no máximo puderam sugerir que o Irã admitisse a atuação da Royal-Dutch Shell na administração dos hidrocarbonetos persas.

Com efeito, os Estados Unidos, a pedido da Grã-Bretanha, já iniciavam o planejamento de medidas drásticas para a solução do que poderia ter sido uma controvérsia trivial entre empresa e Estado, não fosse pela importância estratégica da cadeia global do petróleo. Os fiéis da balança de forças estavam completamente contra Mossadegh, inclusive em seu país. Os elos da cadeia de poder dos Estados Unidos lhes permitiam contato direto com a realeza iraniana para viabilizar as ações drásticas a serem tomadas contra o Primeiro Ministro iraniano. Segundo Engdahl (1992, pp. 96-7), o então diretor da CIA (*Central Intelligence Agency* – Agência Central de Inteligência) Allen Dulles teve acesso ao embaixador do Irã para Washington e à irmã do Xá; o oficial militar estadunidense Norman Schwarzkopf teve acesso a oficiais militares iranianos, treinados por ele durante a Segunda Guerra Mundial; todos inclinados a admitir uma aliança com os ocidentais contra o Primeiro Ministro. A articulação triádica entre o SIS britânico (*Secret Intelligence Service* – Serviço de Informações Secretas, ou MI6), a CIA e oficiais iranianos culminou na Operação Ajax, que em agosto de 1953 interviu violentamente na ordenação institucional do Irã, colocando sob sua custódia o Primeiro Ministro, sob a acusação de complô com os comunistas soviéticos, e elevando o Xá Reza Pahlavi ao comando do país. Este, plenamente inclinado a não desafiar o mandato ocidental sobre o Irã, obteve o benefício da suspensão das sanções econômicas contra seu país.

Segundo Askari (2013), o golpe de Estado no Irã foi seguido por inúmeras consequências sociais que contribuíram para os desdobramentos crítico que ocorreram no início da década de 1980. Os cidadãos de Tehran testemunharam *in loco* e acompanharam de perto aqueles desenvolvimentos dos anos 1951-1953, e interpretaram o acontecido como uma grave ingerência externa nos assuntos nacionais, tanto pela deposição de Mossadegh em si quanto pela instalação de um regime crescentemente tendente à ditadura. Seguido o restabelecimento dos plenos interesses petrolíferos britânicos, o Irã foi congratulado, em teoria, com um modelo de divisão em 50% das rendas. Na prática, porém, o governo não possuía qualquer acesso às contas da empresa, nem direitos de gestão sobre a concessão.

Para os Estados Unidos, o restabelecimento de Reza Pahlavi significou o fortalecimento do Irã como elo crucial na cadeia global de poder do petróleo, por meio do que os Estados Unidos estariam aptos a contrapor o poderio soviético no Oriente Médio vindo da Ásia Central,

para juntar-se à Arábia Saudita como peça de contenção no tabuleiro geopolítico na região.

### *A OPEP e a concorrência no elo upstream*

No início da década de 1960 os países produtores puderam iniciar ações mais incisivas, tanto na esfera do discurso quanto da prática, para apropriarem-se de uma parcela crescente das rendas petrolíferas. Esse movimento foi cauteloso no início, por causa dos receios gerados pelo golpe sobre o Irã, mas ganhou força graças à ascensão de governos nacionalistas na Venezuela e no Iraque a partir de 1958-1959. Com efeito, o regime nascente na Venezuela em 1959 encampava a necessidade de fomentar o projeto nacional de desenvolvimento com as rendas do petróleo, através de disposições que elevassem a participação do país nos lucros da indústria petrolífera, culminando em um aumento de 50% para 70% da participação nos benefícios líquidos gerados no país pelo petróleo.

Os sentimentos nacionalistas – que também estavam presentes no Egito e no Iraque em 1959, este último recém-saído de um golpe militar – foram aguçados no fim dos anos 1950 pela tendência de queda nos preços publicados pelas empresas, com base nos quais eram feitos os pagamentos de impostos de royalties aos países. Como vimos acima, a entrada de novos competidores no fornecimento de óleo bruto exerceu leves mas consistentes pressões de baixa sobre os preços, forçando as grandes empresas a venderem seu óleo no mercado à vista a preços menores do que os preços publicados. Suas opções, então, eram arcar com os custos de vender a um preço e pagar royalties sobre preços mais elevados ou simplesmente diminuir os preços publicados. Ao escolher a segunda opção, as grandes empresas diminuía também o repasse relativo aos governos, elevando a tensão político-econômica entre elas e os governos. Foi esse contexto de forte tendência nacionalista e de queda nas rendas governamentais que fez com que o Egito convocasse a Primeira Conferência Árabe do Petróleo, no Cairo, em abril de 1959. A essa conferência, foram convidados para participar também o Ministro da Venezuela de Minas e Hidrocarbonetos e um representante do Irã. O ministro venezuelano já havia iniciado articulações com a Arábia Saudita, no ano anterior, para estabelecer um mecanismo intergovernamental de controle da produção global através de cotas de produção combinadas em comum acordo entre os principais países exportadores (McNally, 2017).

Um incentivo extra para a articulação dos países produtores foi a continuação da diminuição dos preços publicados pelas empresas, em 1960. Naquele ano, a Exxon tomou a iniciativa unilateral, sem qualquer diálogo com os governos e com a resistência de outras grandes companhias, de executar uma nova rodada de diminuição nos preços publicados, um movimento que foi seguido – a contragosto – pelas parceiras nas concessionárias. A onda de tensão e confrontação predominante nos países produtores se recrudescer com isso. A Venezuela imediatamente tratou de apropriar-se do nervosismo de seus parceiros produtores para propor novamente a articulação entre eles de modo a criar mecanismos de coordenação da produção por meio de cotas. A resposta positiva veio do Iraque, que convocou Irã, Kuwait, a própria Venezuela e a Arábia Saudita para reunirem-se em Bagdá, em setembro de 1960, para formarem a Organização dos Países Exportadores de Petróleo.

O foco imediato da OPEP era evitar a erosão de sua participação nas rendas das concessionárias. No centro da disputa entre os países membros e as Sete Irmãs estava uma discordância sobre como compartilhar a chamada “renda” [...]. A renda era grande e fluía para duas direções: lucros das companhias e arrecadação tributária dos governos. A implementação da divisão 50-50 dos lucros era uma tentativa de agarrar mais renda das Sete Irmãs. Os cortes de preços publicados das Sete Irmãs em 1959 e 1969 foram uma tentativa de recapturar renda dos países produtores. Mas a maré estava virando a favor dos governos e contra as grandes companhias petrolíferas ocidentais operando concessões de uma era colonial (McNally, 2017, p. 129, tradução livre).

Embora inicialmente houvesse discordâncias abismais entre os países membros, inclusive nas esferas geopolítica e religiosa, havia um entendimento compartilhado de que as negociações com o consórcio deveriam ocorrer em bloco e que o objetivo principal da organização seria aumentar o repasse de rendas das empresas para os governos. Em tudo o mais, havia discordância e desarticulação entre os países membros. Embora concordassem em aumentar sua porção nas rendas, discordavam dos métodos: a Venezuela era favorável à imposição de cotas da produção, ao que Irã se opunha fervorosamente; enquanto todos queriam aumentar os impostos, alguns tinham receio enorme de

questionar os contratos com as concessionárias e, pior ainda, de antagonizar interesses dos Estados Unidos; o Irã, por exemplo, frequentemente dava ouvidos às considerações das grandes empresas e as ecoava no âmbito da OPEP de modo a frear o ímpeto questionador da organização (Parra, 2004; McNally, 2017).

No fim dos anos 1960, mais precisamente a partir de 1969, proliferaram-se entre a indústria, os governos consumidores e os governos dos países produtores, percepções de que pelos próximos dez ou quinze anos, pelo menos até 1980, a demanda global por energia daria um salto tão absurdo que a oferta, se continuasse crescendo no ritmo corrente, não seria capaz de acompanhar. Houve, então, um sinistro consenso de que seria necessário elevar fortemente a capacidade de produção para acompanhar esse suposto crescimento da oferta que viria a ocorrer nos anos 1970. Para isso, concordavam companhias, governos e analistas, os preços do petróleo teriam que subir a contento, de modo a incentivar os investimentos em aumento da produção, e a oferta teria que se concentrar cada vez mais nos países da OPEP e, mais precisamente, nos países do Oriente Médio. Parra (2004, p. 117, tradução livre) sintetizou esse consenso, que viu de perto como então Secretário Geral da OPEP:

Quase todos concordavam: o Departamento de Estado dos EUA estava silenciosamente encorajando os países da OPEP a buscar impostos maiores (e, com provisões de transferência presentes na maioria dos contratos, preços maiores); a OPEP, é claro, queria que preços altos viessem dos mercados, o que os permitiria aumentar os impostos; e as empresas obviamente tinham um interesse em preços maiores, embora não quisessem que isso fosse causado por aumento de impostos da OPEP, principalmente impostos forçados unilateralmente.

Segundo Parra, essa percepção influenciou decisivamente os desenvolvimentos seguintes na indústria do petróleo, que ocorreram na década de 1970. Conhecendo sua importância para o (suposto) futuro da indústria, os países da OPEP passaram a avançar cada vez mais vorazmente sobre a definição das regras dos contratos, da distribuição das rendas e da determinação dos preços. As empresas, por sua vez, se infligiram uma posição em que teriam que admitir quaisquer demandas dos países do Oriente Médio caso quisessem manter e até aumentar sua produção naquela região. Como resultado, evidentemente, o poder de

barganha dos países membros da OPEP atingiu seu ápice, enquanto as posições das corporações privadas no elo *upstream* na região do Oriente Médio foram subtraídas de uma vez por todas.

As mudanças no quadro de mercado – aumento relativo da oferta no fim dos anos 1960 – vieram somar a um elemento que já estava presente no favorecimento dos países produtores na correlação de forças contra as empresas. Essas últimas foram frequentemente pressionadas, especialmente a partir de 1959, pelo aumento de agentes ofertadores (países e empresas, gerando uma infinidade de contratos diferentes), pelo avanço das demandas rentistas dos países produtores e, com pano de fundo para tudo isso, o suporte político e ideológico da potência hegemônica para que os países do então Terceiro Mundo perseguissem projetos de desenvolvimento nacional dentro dos marcos do capitalismo e com requintes nacionalistas. O objetivo desse suporte político era afastar a ameaça e a sedução da alternativa comunista com suas ferramentas imperiais; mas o efeito prático de tudo isso foi uma forte pressão sobre a lucratividade das concessionárias petrolíferas e a rejeição crescente à atuação das grandes corporações multinacionais na indústria petrolífera nacional. Os acordos de Trípoli e de Teerã, ambos de 1971, são expressões dessa situação, em que os países da OPEP pressionaram as empresas a reunirem-se em duas ocasiões separadas para ouvir as demandas dos países produtores, que incluíam o aumento de impostos e o aumento dos preços publicados (McNally, 2017).

Também é nesse contexto que os últimos golpes seriam desferidos sobre o domínio das grandes corporações na cadeia global do petróleo. Esses novos golpes se desenvolveram simultaneamente do fim dos anos 1960 até meados dos anos 1970 e correspondem ao forte aumento nos preços e à onda de nacionalizações das concessionárias. Seguindo êxitos da Líbia, os países produtores já haviam começado a reverter a tendência de queda nos preços administrados que predominou nos anos 1960; a partir do fim dos anos 1960 e especialmente dos acordos de Teerã e Trípoli, os países produtores demandavam cada vez mais, e sempre com êxito, aumento nos preços do petróleo, levando em conta o contexto de desvalorização do dólar.

O destaque histórico dessa tendência de alta de preços ocorreu de outubro de 1973 até janeiro de 1974 – um período relativamente curto, mas que fez parte da desintegração da indústria petrolífera tal como organizada no pós Segunda Guerra Mundial. Em 1973, a escalada de tensões militares em Israel, conhecida como Guerra do Yom Kippur envolvendo Egito e Israel, colocou alguns países petrolíferos do Golfo Pérsico, principalmente a Arábia Saudita, em posição de crítica aos

Estados Unidos e aos países consumidores por seu apoio a Israel. Em resposta, dez países árabes petrolíferos concordaram, em 17 de outubro de 1973, em reduzir a produção de petróleo em 5% por mês enquanto a crise não fosse resolvida. “Em 18 de outubro a Arábia Saudita foi além, anunciando uma redução de 10% na produção de petróleo, junto a uma proibição completa do carregamento de petróleo para os Estados Unidos” (Al-Rasheed, 2010, p. 132, tradução livre). O resultado foi um aumento colossal nos preços do petróleo em cerca de 300-350% (Ver tabela 3.4) e uma transferência massiva de renda para os países árabes, inundando seus balanços de pagamentos com os chamados petrodólares.

O segundo e último golpe contra as empresas seria mais diretamente contra as empresas petrolíferas. Ainda no fim dos anos 1960, o Iraque escolheu uma estratégia agressiva para renegociar o pagamento de impostos pelas empresas, que consistiu em ameaçar a nacionalização completa. O país iniciou expropriando campos petrolíferos não vinculados à concessionária das grandes corporações, a IPC, de modo a pressionar essa última mostrando a viabilidade de suas ameaças. Diante da resistência das grandes corporações em ceder às crescentes demandas do Iraque por maior participação nas rendas, em 1972 o governo nacionalizou completamente a IPC, garantindo total controle da empresa e dos recursos petrolíferos do país. A Arábia Saudita seguiu uma estratégia menos agressiva, mas com resultados parecidos, adquirindo 22% das ações da Aramco em 1973 e finalizando o cauteloso processo de nacionalização em 1980. O Irã, após a Revolução de 1979, também não poderia deixar de nacionalizar a concessionária em seu território (Askari, 2013). A Venezuela seguiu a tendência, beneficiada pelo aumento nas rendas petrolíferas, e criou a estatal PDVSA em janeiro de 1976 (Carvalho, 2013).

### *A cadeia global de poder opera na prática II: a face coercitiva*

Como vimos, uma forte característica da cadeia global de valor do petróleo na década de 1960 foi o aumento da concorrência no elo *upstream*, graças à entrada massiva de novas e independentes companhias petrolíferas. Além disso, os governos hospedeiros das corporações – fossem elas as Sete Irmãs, fossem as independentes – avançavam progressiva e vorazmente sobre as rendas privadas por meio da cobrança cada vez maior por transferência de recursos petrolíferos para financiar o orçamento dos Estados, muitos dos quais estavam em meio a processos de desenvolvimento econômico. Vimos também que esses dois movimentos, que não encontraram qualquer resistência por

parte da política externa estadunidense, pressionavam a lucratividade das operações *upstream* para as grandes petrolíferas e eram indicadores do desequilíbrio da correlação de forças em favor dos Estados produtores, contra as empresas.

Contudo, nessa época – os anos 1960 e 1970 – os Estados Unidos começavam a entrar em inúmeras dificuldades econômicas. A pressão sobre a lucratividade industrial não se abatia apenas sobre as corporações petrolíferas, mas foi acompanhado pelo esmagamento geral da lucratividade das grandes corporações dos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos. Como mostrou Brenner (2006, p. 99, tradução livre), “durante o breve período entre 1965 e 1973, o mundo capitalista avançado foi subitamente lançado da expansão à crise. A lucratividade das economias do G-7, individualmente e em conjunto, caiu agudamente, especialmente em manufaturas, iniciando uma longa época de taxas reduzidas de lucro sobre o estoque de capital”. Esse esmagamento geral se abateu do Oriente para o Ocidente. O êxito do projeto de reconstrução pós-guerra de Alemanha Ocidental e Japão – tocado pelos Estados Unidos – os capacitou para suprimir dos Estados Unidos mercados de manufaturas, utilizando uma combinação de tecnologias avançadas com salários relativamente baixos. Como consequência, uma “irrupção de mercadorias de baixo preço nos mercados norte-americano e mundial solapou a capacidade dos fabricantes norte-americanos ‘de assegurar a taxa de lucro estabelecida em seus investimentos de capital e trabalho’, provocando, entre 1965 e 1973, um declínio de mais de 40% da taxa de retorno do capital social” (Arrighi, 2008, p. 113). Para os estadunidenses, as opções eram retirar-se e fechar as portas ou absorver perdas de lucratividade sem poder competir em custos, preços e escala com os produtos alemães e japoneses. Na prática, tratou-se de um eficaz desafio à preponderância estadunidense que exigiu respostas não só do setor privado, mas também do governo.

A resposta do governo estadunidense foi transferir a competição da esfera industrial para a esfera monetária, onde teriam vantagem. Os programas de expansão monetária do Governo Nixon, à época, visavam a desvalorização do dólar para dificultar as importações oriundas de Alemanha e Japão. Somado a isso, os Estados Unidos incorriam em dispêndios crescentes na Guerra ao Vietnã. O resultado prático dessa política de expansão monetária, porém, não foi nem o êxito comercial nem o êxito militar. Pelo contrário, o que o governo obteve no início dos anos 1970 foi uma massiva deterioração de suas contas externas, seguida por forte crescimento da dívida e aguda desvalorização do dólar.

Diante de boatos de que os países europeus iniciariam programas de conversão de suas divisas em ouro, o que poderia destruir de vez a confiança no dólar, o governo Nixon proibiu o Tesouro de aceitar a conversibilidade de seus títulos em ouro, quebrando o principal pilar do sistema monetário internacional do pós-guerra (Engdahl, 1992).

Com efeito, o desdobramento mais importante da perda de competitividade industrial dos Estados Unidos e da desvalorização do dólar foi a criação de uma massa monetária que não mais poderia se produzir lucrativamente nos canais industriais. Segundo Arrighi (2008), a expansão monetária nos Estados Unidos foi redirecionada para canais financeiros de reprodução, especialmente aqueles que se desenvolveram em Londres ao longo dos anos 1960, na forma de uma enorme fuga de capitais para a Europa.

Ao mesmo tempo, ocorria a Guerra do Yom Kippur – invasão do Egito sobre Israel com conseqüente aumento nos preços do petróleo. Associada a isso, estava a preocupação do setor financeiro, tal como expressa no Encontro de Binderberg, com o volume de recursos que os países receberiam à medida que os preços do petróleo aumentavam. Segundo essa preocupação, a transferência de recursos para os países do Oriente Médio geraria uma massa de capital que poderia desestabilizar ainda mais o sistema financeiro mundial. Por outro lado, havia por parte da diplomacia dos Estados Unidos certa displicência com a questão da transferência de recursos para os países petrolíferos e com a guerra do Yom Kippur. Engdahl chega de fato a afirmar que a própria Guerra do Yom Kippur foi facilitada por articulações entre Londres e Washington, “utilizando os canais diplomáticos secretos desenvolvidos pelo assessor para segurança nacional [do então presidente dos Estados Unidos] Nixon, Henry Kissinger. Seu método foi simplesmente confundir as partes envolvidas sobre as atitudes do outro, assegurando a ocorrência da guerra e do subsequente embargo petrolífero” (Engdahl, 1992, p. 136, tradução livre).

Com efeito, era a Arábia Saudita o país que mais se beneficiava da massa financeira gerada pelos aumentos de preços do petróleo em 1973. Por isso, segundo Engdahl, a preocupação do setor financeiro com a estabilidade financeira internacional na época seria melhor traduzida como o reconhecimento de uma oportunidade para o governo dos Estados Unidos e para os especuladores do mercado de eurodólar de reciclarem os recursos petrolíferos do Oriente Médio, especialmente da Arábia Saudita para financiar a dívida estadunidense, por um lado, e financiamentos especulativos do mercado de eurodólares, por outro. O autor mostra que já em 1974 o Tesouro dos Estados Unidos “pressionou

por um programa de ‘reciclagem’ para acomodar os elevados preços do petróleo”:

O Tesouro dos EUA estabeleceu um acordo secreto com a Agência Monetária Saudita, SAMA [nos termos do qual] uma parte significativa das rendas petrolíferas sauditas seriam investidas no financiamento dos déficits governamentais dos EUA. Um jovem banqueiro radicado em Wall Street, David Muford, em nome da principal firma de eurotítulos de Londres, White Weld & Co., foi enviado à Arábia Saudita para tornar-se o principal “conselheiro para investimento” da SAMA. Sua incumbência era guiar o investimento dos petrodólares sauditas para os bancos corretos, naturalmente em Londres e Nova Iorque (*idem*, p. 137, tradução livre).

Com efeito, segundo dados de Begendahl (1985), em 1973-1974 a OPEP recebeu cerca de US\$110 bilhões em petrodólares, metade dos quais foi utilizada internamente para projetos governamentais de desenvolvimento econômico nacional. Da outra metade, uma quantia significativa de US\$19 bilhões foi direcionada a títulos de curto prazo no mercado bancário internacional, especialmente aquele que se desenvolvia em Londres alheio às regulações financeiras nacionais que os Estados Unidos impunham a seus bancos. Desde os anos 1950 e crescentemente nos anos 1960, a City londrina operava como se fosse uma praça financeira offshore em dólar, o que significa que não podia ser regulamentada pelo governo nacional: era como se o Reino Unido não possuísse jurisdição sobre a soberana praça financeira da City of London. O mercado de eurodólares funcionava como um intermediário financeiro de depósitos e empréstimos feitos em dólar – em regra, os países não permitem que os bancos operando em seu território realizem essas transações financeiras com moeda estrangeira, não é possível depositar nem tomar empréstimo em moeda estrangeira. O mercado de empréstimos em dólar na praça financeira de Londres era uma aberração do sistema financeiro moderno, a não ser que se considere sua função de instrumento de evasão fiscal e lavagem de recursos. Não obstante, era uma aberração razoavelmente aceitável do ponto de vista do poder financeiro estadunidense, já que eram exatamente os bancos dos Estados Unidos que transacionavam em dólares na City londrina. Via de regra, também, poucos países admitiriam transações livres com sua moeda nacional no território de um país estrangeiro, dadas as dificuldades que

essas transações poderiam gerar ao valor cambial de sua moeda. Os Estados Unidos, porém, jamais atuaram no sentido de restringir essas operações, pelo contrário, incentivando-as visando a atuação desregulamentada de seus bancos privados no exterior e a consequente expansão daquilo que Cohen chamou de “território” de domínio do dólar. O crescimento do volume dessa praça financeira ocorreu como consequência da expansão monetária efetuada pelos Estados Unidos em contexto de Guerra do Vietnã e combate à crise econômica interna e como consequência da elevação dos preços internacionais do petróleo.

Segundo Gowan (1999), esses eventos vieram a calhar para as necessidades dos Estados Unidos à época. O país precisava de um aumento nos preços do petróleo para fortalecer o poder financeiro do setor privado e seu disciplinamento sobre os bancos centrais dos demais países, de modo a aquietar os crescentes questionamentos colocados por seus aliados. Desde que Nixon rompera o padrão monetário vinculado ao ouro e transformara o sistema monetário internacional em um sistema dólar puro, havia a necessidade de resgatar a confiança na moeda estadunidense por meio do aumento da demanda por esse ativo, o que ocorreu no evento do aumento dos preços do petróleo, conseguindo dar sobrevida ao novo padrão por algum tempo. Por outro lado, o governo dos Estados Unidos via a oportunidade de fortalecer o setor financeiro privado, inundando suas operações com dólar para financiar o crescente endividamento dos Estados Unidos e a deterioração de sua conta corrente. De modo algum seria possível que os países produtores de petróleo utilizassem completamente os recursos petrolíferos para investimentos nacionais. Esses recursos teriam de ser redirecionados para o setor financeiro privado internacional. Por esse motivo a diplomacia financeira dos Estados Unidos entrou em ação de modo a garantir que os petrodólares seriam reciclados no mercado financeiro internacional, com investimentos nos países capitalistas avançados e em desenvolvimento, dando o primeiro impulso de “desfibrilação” do sistema monetário do dólar puro que acabara de nascer, mas ainda corria risco de perecer – o segundo impulso viria com o choque de juros de 1981.

O que ocorreu, portanto, na década de 1970, foi uma espécie de articulação esforçada da diplomacia dos Estados Unidos para aquietar demandas tanto dos demais países avançados quanto da OPEP, que agora começavam a ficar insustentáveis, graças à deterioração no balanço de pagamentos dos Estados Unidos e à consequente perda de confiança em sua moeda. Na verdade, essas mudanças no balanço de pagamentos dos Estados Unidos ajudaram o país a compreender que

estava agora, na década de 1970, transitando de economia industrial, com superávit em transações comerciais, para economia financeira, cujo motor do crescimento é o recebimento de juros e dividendos por seus enormes ativos contra o resto do mundo. Foi essa mudança de economia industrial para economia financeira – girando em torno das instituições financeiras privadas dos Estados Unidos – que recuperou a correlação de forças políticas em favor dos Estados Unidos. A mesma estratégia, portanto, deveria abarcar a economia mundial do petróleo.

Como os países produtores haviam tomado diversas posições importantes na cadeia global de valor do petróleo, ao longo da década de 1970, o bloco social hegemônico abriu mão dessas posições (o elo *upstream*) e concentrou esforços em transferir a dinamização da cadeia global do petróleo para o disciplinador mercado financeiro, dominado pelo dólar e pelos grandes intermediários estadunidenses. A jogada foi a seguinte: os Estados Unidos tiraram da OPEP (que, de qualquer maneira, já não conseguia mais se articular, graças às inconciliáveis divergências entre Arábia Saudita e Irã) o poder de estabelecer os preços do petróleo e o repartiram entre o mercado financeiro e a Arábia Saudita, ambos agentes sociais suficientemente sob o controle restrito de Nova Iorque e Washington. Para esclarecer, os Estados Unidos seguiram sendo a potência hegemônica, nos termos de como a definimos, mas sobre novas bases. Vale lembrar que o país havia se tornado líder de um bloco social que controlou as instituições coerção da conduta de aliados e inimigos, predominou no manuseio dos instrumentos de criação e destruição materiais e apareceu como exemplo moral a ser seguido e venerado no imaginário coletivo. Nesse bloco social, há espaço para conflito bem como para convergência de interesses, mas frequentemente há também o exercício da imposição violenta ou coercitiva de direcionamentos específicos sobre aliados e inimigos. Esse último caso passou a predominar exatamente após a assim chamada “financeirização” da economia mundial, que não poderia deixar de envolver a cadeia global do petróleo.

Arrighi (2012) mostra que ao longo dos ciclos sistêmicos de acumulação desde o século XVI, um fator importante de desestabilização dos canais mundiais de acumulação foi o recrudescimento da concorrência nesses canais, por causa do “superpovoamento” que desorganizava a produção e o comércio, provocando uma compressão geral na lucratividade das cadeias globais de valor. A resposta – Arrighi segue mostrando para os sucessivos ciclos sistêmicos de acumulação – tem sido, sistematicamente, uma fuga do capital para canais financeiros de acumulação. O mesmo parece ter

ocorrido na cadeia global do petróleo – seguindo, é claro, a tendência mais geral da economia-mundo capitalista no século XX. Ou seja, a entrada das independentes e da União Soviética no fornecimento de petróleo entre os anos 1950 e 1970, embora não tenha provocado um esmagamento nos preços, funcionou como um vagaroso mas consistente disparador do poder de barganha dos Estados produtores, que começaram a avançar sobre os benefícios e rendimentos das grandes corporações permitindo-os abocanhar uma parcela cada vez maior dos benefícios gerais criados na cadeia global de valor do petróleo, comprimindo a parcela das corporações. Quando essa dinâmica atingiu um ponto perigoso para a própria cadeia global do petróleo, a economia-mundo capitalista, graças à proliferação da atividade financeira e aos esforços dos Estados Unidos, já migrava para o predomínio desses canais financeiros como meio predominante de acumulação de capital a nível global. As consequências foram sentidas pelos Estados, que haviam acabado de entrar mais diretamente no negócio petrolífero *upstream* e acumulado poder de barganha na cadeia mundial: tiveram que render totalmente sua capacidade de alavancagem à dinâmica autônoma do mercado privado de crédito, divisas, títulos e seguros.

### **3.4 Conclusão**

A cadeia global do petróleo na segunda metade do século XX foi completamente influenciada pelos desenvolvimentos mais amplos o sistema interestatal capitalista. Pode-se identificar dois momentos históricos bem definidos na cadeia do petróleo, em que disposições valorativas, institucionais e conflitivas do sistema interestatal capitalista tiveram importância fundamental sobre os desenvolvimentos.

No primeiro momento, entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o fim dos anos 1980, a estratégia de combate à superpotência soviética, adotada pelos Estados Unidos, envolvia a propagação mundial de um conjunto de valores, com feições liberais, que facilitaram a adoção de posições mais intransigentes dos países produtores de petróleo frente às empresas. Nesse conjunto de valores estava a fusão entre progresso econômico em marcos capitalistas com o nacionalismo estatal como fontes repelentes da expansão do imperialismo soviético de base comunista, que ameaçava remover os países da zona de influência estadunidense. Particularmente, a Venezuela estava sob plena influência das orientações da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL –, das Nações Unidas, que sugeriam a diversificação

da estrutura econômica como forme de amenizar os efeitos da volatilidade do comércio de *commodities* sobre o balanço de pagamentos e sobre a renda nacional em geral. Outro valor aceito e propagado neste primeiro momento pela potência hegemônica no sistema interestatal capitalista, segundo Arrighi (2012), era uma postura anticolonialista que via com maus olhos qualquer resquício de ingerência estrangeira em determinações internas aos países, fornecendo as bases ideológicas para os países avançarem sobre as rendas e mesmo sobre a propriedade das empresas petrolíferas estrangeiras. Essa postura começou a se intensificar a partir de 1959, com os golpes de Estado no Iraque e na Venezuela, mas tomou ainda mais força logo depois disso, com a criação da OPEP e a tomada definitiva da propriedade petrolífera em favor do controle estatal dessas unidades de produção.

Após o ápice dessa tendência, nos anos 1970, o momento histórico inicia uma mudança em desfavor dos países produtores. Nesse segundo momento histórico da cadeia global do petróleo, iniciado aproximadamente em 1982 e vigente até o século XXI, predominou não a tendência de favorecimento do progresso econômico capitalista liderado por orientações nacionalistas governamentais, as exatamente o contrário, isto é, a submissão dos projetos governamentais à dinâmica autônoma do mercado. Especificamente, o mercado financeiro seria capaz de fazer o que a indústria petrolífera não fez: impedir que os países produtores se apossassem do controle do destino do sistema interestatal capitalista. Evidentemente, o mercado financeiro a partir da década de 1970 só poderia ser predominantemente composto por liquidações em dólar, já que os bancos e títulos estadunidenses estavam em posição de vantagem nos anos 1980 tão grande quanto a posição das empresas petrolíferas nos anos 1940. Uma série de desregulamentações e inovações financeiras, especialmente no mercado europeu de dólares, jogou o controle do preço internacional do petróleo nas mãos das bolsas de negócios petrolíferos, submetendo completamente o poder da OPEP de determinar os preços dessa *commodity*. Além disso, as orientações predominantes passaram ser aquelas originadas em Chicago – em contraposição ao momento histórico anterior, em que predominavam as orientações ideacionais de Bretton Woods –, ou seja, o progresso econômico só poderia ocorrer se submetido completamente às determinações do setor privado. Com essas alterações, os países produtores de petróleo não seriam jamais capazes de contrapor os interesses do mercado de finanças como foram em relação à indústria petrolífera. Suas condições de atuar em contraposição ao mercado mundial de contratos financeiros petrolíferos são completamente

desfavoráveis, especialmente diante da incapacidade de articulação conjunta da OPEP.

É nas condições específicas de cada um desses momentos históricos que as trajetórias de desenvolvimento dos países produtores de petróleo e, especificamente de nossos objetos de estudo, a Venezuela e a Arábia Saudita, devem ser encaixadas. Com esses constrangimentos sistêmicos em vista é possível prosseguir com a investigação das trajetórias diferenciadas no desenvolvimento econômico desses dois países.

## **4 ARÁBIA SAUDITA E VENEZUELA NA CADEIA GLOBAL DO PETRÓLEO**

Vimos no Capítulo 2, à luz de uma abordagem individualizada de comparação entre Venezuela e Arábia Saudita, que os dois países tomaram decisões governamentais diferentes no que concerne a seus projetos econômicos, especialmente no contexto de aumento das rendas petrolíferas nos anos 1970. Vale lembrar que ambos os países estiveram, naquela época, sob orientações históricas semelhantes, quais sejam a tendência à nacionalização das vantagens petrolíferas e sua utilização em programas nacionais de desenvolvimento econômico. A diferença entre os dois países residiu no fato de que nos anos 1970 a Venezuela empreendeu programas de investimento público muito maiores do que o volume das rendas petrolíferas disponíveis, sendo obrigada em incorrer em endividamento externo – uma conduta inexplicável, considerando o acesso privilegiado a divisas providenciado pela atividade extrativista –; enquanto a Arábia Saudita investiu o que pôde em programas nacionais de desenvolvimento e canalizou um volume excedente de recursos para instrumentos financeiros no nascente mercado de capitais e moeda internacional, principalmente títulos da dívida estadunidense. Já possuímos, também, algumas condições objetivas do sistema interestatal capitalista após a década de 1970 referentes à cadeia global do petróleo, isto é, a financeirização da cadeia e a consequente perda relativa de poder dos Estados produtores, condições essas observadas no Capítulo 3. É necessário, a partir de agora, verificar de que formas particulares essas pressões sistêmicas se abateram sobre os dois países, especialmente da década de 1980 em diante. Nessa época, os preços do petróleo entram em uma longa tendência de baixa, afetando gravemente as condições macroeconômicas dos países produtores de petróleo. A maneira específica como cada um experimentou essa e outras tendências sistêmicas deve completar o quadro de análise, fornecendo alguns dados que a perspectiva individualizada – aquele que toma os países como entes isolados do ambiente social do qual participam – não nos pôde fornecer.

Neste capítulo, iremos mapear as condições objetivas da política internacional que os dois países enfrentam a partir dos anos 1980, especialmente as determinações políticas e econômicas regionais no contexto do Oriente Médio e da América Latina que exerceram constrangimentos a sua conduta. Devemos mostrar, por um lado, a situação política interna de Arábia Saudita e Venezuela no que concerne a sua conduta mais ou menos favorável às orientações da potência

hegemônica. Por outro lado, mostraremos quais foram as orientações da potência hegemônica para aqueles dois países, manifestas em interações políticas e militares que engendram ou não uma relação estratégica, tanto para o eixo Estados Unidos-Arábia Saudita quanto para o eixo Estados Unidos-Venezuela. Esse mapeamento complementa a análise empírica da cadeia global de poder do petróleo, que havíamos iniciado no Capítulo 3 – quando verificamos as linhagens históricas dessa cadeia sob hegemonia dos Estados Unidos – e deve lançar luz sobre as distintas feições individuais de cada país no que se refere à maneira como enfrentaram um longo período de baixa dos preços do petróleo nos anos 1980 e 1990, com forte crescimento de suas dívidas e pressões por reformas de mercado.

Esse tratamento sistêmico complementar deve sustentar a hipótese de que a trajetória diferenciada de Arábia Saudita e Venezuela, no que se refere especialmente a seus projetos nacionais de desenvolvimento, possui também condicionantes internacionais que devem ser levadas em consideração na análise histórica, dado que são essas condicionantes internacionais que estabelecem os limites da ação dos governos nacionais.

A dinâmica de conflito e proximidade político-econômica entre Venezuela e Estados Unidos e entre Estados Unidos e Arábia Saudita, inerente às condições da cadeia global de poder do petróleo e à hegemonia estadunidense em geral, favoreceu esta última, especialmente no período de aguçamento da guerra fria nos anos 1980. A Arábia Saudita havia encontrado oportunidades valiosas de investimentos dos petrodólares nos anos 1970 que, incentivadas pelas necessidades hegemônicas dos Estados Unidos, se transformaram posteriormente em ativos para fortalecer ainda mais a parceria estratégica entre esses dois países. Foi dessa maneira que a Arábia Saudita construiu um portfólio relevante de ativos financeiros estrangeiros que lhe possibilitou a compra de armamentos dos Estados Unidos, de modo a assegurar seu poder dissuasório, e a amenização das dificuldades econômicas entre 1986 e 2000, quando os preços do petróleo mantiveram-se a níveis baixos. Outro ativo construído pela Arábia Saudita por causa do petróleo foi o ativo político junto aos Estados Unidos, quando este país se prontificou a proteger o parceiro árabe diante de inúmeras ameaças à segurança da Casa Real Saudita e dos pontos nevrálgicos do comércio de petróleo em torno de seu território. Por essa proteção, a Casa Real Saudita tinha todo o interesse em seguir promovendo os interesses dos Estados Unidos junto aos países árabes e a outros povos islâmicos, o que tinha como consequência

a sustentação da Família Real, a preservação de seu mandato sobre o país e a sustentação de uma coordenação econômica estratégica, sem ceder a pressões por liberalizações de mercado.

#### **4.1 Arábia Saudita**

O envolvimento entre Arábia Saudita e Estados Unidos tornou-se imprescindível dentro da lógica da expansão da economia estadunidense e dos interesses estratégicos dos Estados Unidos como potência líder no bloco social capitalista. O marco inicial desse envolvimento foi o histórico encontro entre o presidente estadunidense Franklin Roosevelt – e o monarca saudita Ibn Saud no dia 14 de fevereiro de 1945. Os dois governantes, reunidos a bordo do cruzador norte-americano Quincy, no Canal de Suez, estabeleceram uma aliança tácita entre os pela qual os estadunidenses se comprometeram a proteger a monarquia saudita em troca da garantia do acesso ao petróleo do país (Fuser, 2005, p. 123). Já naquela época, os Estados Unidos autorizaram a concessão ao parceiro árabe de empréstimos visando salientar a importância desse país para a defesa dos Estados Unidos. Junto a isso, a Arábia Saudita recebeu armas e equipamentos “que criaram impressões favoráveis na Arábia Saudita e facilitaram o desenvolvimento de uma relação íntima quando a Segunda Guerra Mundial acabou (Al-Rasheed, 2010, p. 101, tradução livre). Por isso, como comenta Askari, a relação entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita nunca foi e mesmo hoje não é uma relação puramente de negócios. “São negócios e política fortemente vinculados. Abdulaziz Ibn Saud autorizou as concessões petrolíferas a uma companhia americana em troca de rendas e proteção e os Estados Unidos mostraram seu compromisso construindo uma base aérea no leste da Arábia Saudita. [...] Foi uma coalizão realmente abrangente: apoio político e militar [por parte dos Estados Unidos] à família de governantes em troca de acesso ao petróleo” (Askari, 2013, p. 39, tradução livre).

O embargo às vendas de petróleo para os Estados Unidos em 1973 havia suscitado preocupações nos estrategistas do país referentes tanto à segurança energética em si quanto à estabilidade do sistema monetário internacional e do balanço de pagamentos nacional. Logo a cadeia global de poder dos Estados Unidos entrou em ação para corrigir a instabilidade gerada pelos embargos e nacionalizações da OPEP no início dos anos 1970. Esse objetivo teria de ser atingido com o aprofundamento das relações políticas entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita, considerada peça chave para os estadunidenses na cadeia global de poder do petróleo. Pelo lado dos Estados Unidos,

Henry Kissinger e William E. Simon, secretário do Tesouro em 1974, articularam a reciclagem dos recursos petrolíferos sauditas para o sistema financeiro internacional de modo a financiar a conta corrente dos Estados Unidos e possibilitar a estabilização do padrão dólar puro recém-inaugurado. Pelo lado da Arábia Saudita, a monarquia acreditava que um aprofundamento das relações bilaterais entre os dois países deveria envolver o fornecimento de proteção militar ao país, considerado vulnerável demais por seus líderes, devido aos recentes êxitos econômicos, além do estreitamento das relações econômicas, com vistas a manter o país na rota do desenvolvimento (Bronson, 2006, pp. 124-6). Com efeito, como mostra Bronson (2006, p. 126), pouco depois de suspenso o embargo saudita, oficiais de alto escalão do país juntaram-se ao então Príncipe Fahd em uma viagem a Washington para o estabelecimento de diversos acordos de cooperação militar, tecnológica e econômica. “Os acordos orientaram o estabelecimento de uma Comissão Conjunta para Cooperação Econômica e uma Comissão Conjunta para Cooperação em Segurança, reunindo oficiais dos EUA e da Arábia Saudita para formular estratégias para o desenvolvimento econômico e modernização em defesa dos sauditas” (Bronson, 2006, p. 126, tradução livre).

O resultado dessas articulações iniciais é sensível. A recepção dos acordos entre os negociantes estadunidenses, tanto de bens e serviços como de armas, foi extremamente positiva. A Arábia Saudita depositou US\$5 bilhões em investimentos nos Estados Unidos em 1974, passando para US\$60 bilhões em 1976. Na esfera militar, o diretor da CIA (*Central Intelligence Agency*) fora diretamente incumbido pelo então Secretário de Defesa dos Estados Unidos para incrementar o sistema de segurança saudita. Os acordos bilaterais em comércio de equipamentos bélicos saltou de um valor de US\$305 milhões em 1972 para mais de US\$5 bilhões em 1975. O acordo engendrou o fornecimento, por parte dos Estados Unidos, de treinamento naval, equipamentos bélicos oriundos do Egito e o treinamento da Guarda Nacional Saudita (Bronson, 2006, p. 127). Todavia, os interesses econômicos estadunidenses estavam igualmente contemplados, dado que o fluxo de dólares da Arábia Saudita para os Estados Unidos fora 8 vezes maior do que dos Estados Unidos para a Arábia Saudita em 1974, e 2 vezes maior nos anos seguintes até 1978 (Bronson, 2006, p. 128).

Nesse contexto, a Arábia Saudita havia sido profundamente inserida na cadeia global de poder do petróleo e a partir de então, o papel do país como peça de apoio nessa cadeia se evidenciava crescentemente. O Mar Vermelho e o Canal de Suez, a oeste da Arábia

Saudita, eram pontos nevrálgicos de escoamento do petróleo do Golfo Pérsico para a Europa e, por isso, importantes para a própria segurança energética do bloco social hegemônico. Quando, na segunda metade dos anos 1970, a União Soviética crescia em influência sobre países circundantes daqueles dois pontos comerciais estratégicos – com importante influência sobre Somália, Etiópia e Líbia, através do fornecimento de armamentos –, a Arábia Saudita imediatamente entrou em ação cobrindo as ofertas soviéticas por recursos bélicos e financeiros. Além do interesse comercial e econômico para o bloco social hegemônico, havia a preocupação, por parte da Arábia Saudita, da expansão da influência política e religiosa da Líbia sobre os vizinhos africanos.

A Arábia Saudita ainda exerceu um papel engajado no fornecimento de apoio financeiro para organizações e países combaterem o avanço soviético na África, principalmente na Angola, em tempos em que os Estados Unidos haviam se retirado completamente desse papel. A parceria entre os dois países no refreamento da União Soviética aprofundou-se quando a União Soviética invadiu o Afeganistão. Para esse caso, uma rede complexa de financiamento bélico, político e religioso foi montada envolvendo Estados Unidos, Arábia Saudita e Paquistão para, em um primeiro momento, meramente elevar os custos da batalha para a União Soviética e, em um segundo momento, derrotar de vez os soviéticos, expulsando-os do Afeganistão. Pelo lado dos Estados Unidos, a administração Reagan recrudescer a cruzada anti-soviética, com o envolvimento pessoal e direto do presidente e seus oficiais na CIA para o repasse de fundos para a compra de equipamentos bélicos a serem direcionados aos combatentes no Afeganistão. Pelo lado da Arábia Saudita, a luta se deu em duas frentes. Na frente econômica, o país dispndia um soma financeira exatamente igual àquela alocada pelos Estados Unidos para a compra de armamentos. Na frente religiosa, a monarquia saudita incitou a parcela mais radical do islamismo sunita no interior de seu país para enviar ao Afeganistão não apenas quantias extras de recursos financeiros, mas também homens dispostos a enfrentar a União Soviética na batalha religiosa e militar. A frente religiosa era complementada pela Arábia Saudita com a incitação de políticos e organizações religiosas radicais no Afeganistão que refreassem também a crescente influência do Irã no país, o que era visto como ameaça pelos sauditas.

A importância privilegiada da Arábia Saudita para os Estados Unidos evidenciou-se ainda mais no caso do auxílio providenciado pelos

estadunidenses a seus parceiros na Guerra do Golfo. A invasão do Kuwait pelo Iraque era vista por ambos os países como uma grave ameaça à estabilidade do suprimento energético oriundo do Golfo Pérsico. A avaliação era de que uma vez que o Iraque se apoderasse do território do Kuwait poderia tanto alterar o panorama do suprimento petrolífero, podendo se tornar produtor determinante da oferta e dos preços do petróleo, quanto proceder em suas investidas territoriais avançando pela península arábica sobre a Arábia Saudita, o que seria inaceitável do ponto de vista dos Estados Unidos. Os Estados Unidos se prontificaram imediatamente a formular um plano militar de contenção e reversão das forças iraquianas no Golfo, com o objetivo de proteger a existência do Kuwait e da Arábia Saudita e a segurança do suprimento petrolífero contra o Iraque.

Embora nas décadas de 1980 e 1990 a proteção dos Estados Unidos à Arábia Saudita tenha sido pronunciada, o país árabe dispendeu quantias volumosas de dinheiro como uma espécie de contrapartida a essa proteção, causando as dificuldades econômicas dos anos 1990. Com efeito, o país teve que lidar já na década de 1980 com o início de um longo período – que duraria até a entrada dos anos 2000 – de baixa dos preços do petróleo, que o obrigou a efetuar cortes orçamentários. O Quarto Plano de Desenvolvimento, lançado para os anos 1985-1990 previa a alocação de US\$500 bilhões, enquanto o plano para os cinco anos seguintes previa o dispêndio de pouco menos que US\$400 bilhões. Não obstante essas reduções, os gastos com defesa não puderam ser diminuídos, implicando em déficits orçamentários e dificuldades econômicas da Arábia Saudita que na época estavam totalmente inseridas nas relações financeiras entre o país e os Estados Unidos. Dois eventos haviam concorrido para essa relação no passado. Primeiro, a escalada de preços do petróleo na década de 1970, inundando a Arábia Saudita com divisas para financiar sua economia; essas divisas eram em grande parte realocadas em canais financeiros estrangeiros com vistas a financiar o crescente endividamento dos Estados Unidos, pois foram depositadas – além do mercado de eurodólares – exatamente em títulos da dívida do Tesouro Americano. Segundo, a escalada de conflitos que exigiu que os dois países empreendessem esforços conjuntos para destruir qualquer desafio à preponderância da Arábia Saudita na região, o que eventualmente teria como consequência a destruição da própria preponderância dos Estados Unidos. Em virtude desses conflitos, o país árabe liquidava o seus ativos contra o Tesouro dos Estados Unidos e utilizava os recursos exatamente para pagar os fornecedores estadunidenses de armamentos, mantendo a indústria bélica dos Estados

Unidos a pleno funcionamento. Em suma, o dinheiro saía do Tesouro dos Estados Unidos e era repassado ao Departamento de Defesa, por intermédio da Arábia Saudita. Foram esses custos com armamentos e o fornecimento de ajuda financeira a aliados que deterioraram os ativos externos do país – que saíram do volume de US\$87 bilhões, em 1985, para US\$44 bilhões, em 1995 – e minaram as condições econômicas do Reino nos anos 1990 (Bronson, 2006, pp. 207-8).

Com a progressiva e ininterrupta deterioração das contas orçamentárias da Arábia Saudita, havia o permanente receio, por parte de fornecedores e oficiais americanos, de que a ASD não seria capaz de pagar os contratos de fornecimento de armamentos. Foram necessários programas conjuntos entre os dois países para revisão de contratos, prazos e termos das dívidas, de modo a garantir a solvência do país árabe e a continuação dos negócios para os americanos (*Idem*). Por esses motivos, não tardaram as pressões oriundas dos organismos financeiros internacionais para a promoção de reformas de mercado em direção à liberalização e pela democratização do regime. O Fundo Monetário Internacional advogava que a liberação das empresas nacionais de vínculos com o Estado, a remoção de barreiras a investimentos estrangeiros e a retirada de subsídios à população seriam capazes de sanear o endividamento nacional, revigorar a economia do país e satisfazer as necessidades urgentes da população naquele momento (Niblock & Malik, 2007, p. 96).

Contudo, a Casa Real Saudita era importante demais do ponto de vista dos Estados Unidos e do bloco social hegemônico para que o regime se enfraquecesse em favor de demandas democráticas, o que isolou o regime de pressões, nas décadas de 1980 e 1990, para qualquer tipo de mudança, especialmente em direção a um regime democrático ou para a adoção de liberalizações de mercado, ambas tendências em voga naquela época. Com efeito, nos anos 1990, o presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton – enquanto orientava seu governo dando prioridade a questões domésticas com vistas a retomar o crescimento econômico do país –, guiava os assuntos internacionais pela narrativa da democratização de regimes autoritários. A ideia era a de que a democratização seria capaz de evitar soluções violentas para os conflitos, pressupondo-se que regimes democráticos e prósperos dariam preferência a soluções pacíficas para os litígios entre si. A região do Oriente Médio foi uma exceção a esse programa dos Estados Unidos, para o qual a prioridade fora o acordo de paz árabe-israelense e não a promoção de mudança de regimes para a democracia. Pelo contrário, era desejável à potência hegemônica que a Casa Real de Saud permanecesse

no governo, pois por mais que houvesse algum esfriamento das relações entre os Saud e os Estados Unidos nos anos 1990, os adversários dos Saud eram radicais extremistas hostis à parceria árabe com os estadunidenses (Bronson, 2006).

Era enorme a importância estratégica da Arábia Saudita junto aos Estados Unidos. A parceria dos Saud promovia a garantia do suprimento energético e assegurava um aliado fortíssimo na luta contra a expansão soviética. Por sua vez, os Estados Unidos forneciam armamentos, treinamento militar e proteção direta para o Reino, garantia a perenidade do regime dos Saud, facilitava acordos privilegiados para a administração da dívida saudita e isolava o país árabe de pressões por liberalizações e democratização. O resultado, para os Saud, foi extremamente positivo no que concerne à manutenção da liderança do Estado sobre a orientação estratégica da economia nacional, de modo que as liberalizações ocorreriam apenas de modo coordenado e estariam completamente inseridas no programa de desenvolvimento nacional determinado pelo governo, não permitindo que pressões estrangeiras pela liberalização desorientada permeabilizassem o regime. De fato, como comentam Niblock e Malik (2007, pp. 96-7), a promoção de liberalizações desorientadas no país durante a década de 1990 teria tido consequências não desejáveis à economia nacional. A forte dependência de trabalho estrangeiro teria sido aprofundada, dada a preferência do setor privado por essa força de trabalho de menor custo relativo; a liberalização dos investimentos estrangeiros teria submetido completamente as empresas nacionais ao capital estrangeiro, fazendo com que os benefícios dos investimentos realizados pelo Estado nas décadas anteriores não se revertessem para a população árabe; e os subsídios ainda protegiam grande parte da população contra a penúria, dada a forte desigualdade de renda no país.

Em suma, a parceria saudita com os Estados Unidos a posição privilegiada do país no quadro hegemônico da economia-mundo capitalista, isto é, na cadeia global de poder do petróleo, permitiu aos árabes isolarem-se de pressões por reformas liberalizantes de mercado, que haveriam de aprofundar um quadro social e econômico já degradado. O regime saudita – isolado de pressões da oposição e de demandas por democratização, que teriam sido benéficas do ponto de vista dos direitos sociais e individuais – manteve uma capacidade elevada de coordenação econômica, de modo que inclusive as reformas de mercado foram feitas de maneira estratégica e não como modo de sanear o endividamento nacional.

## 4.2 Venezuela

O fato de a Venezuela ser grande possuidora de reservas petrolíferas e fornecedora privilegiada de energia para os Estados Unidos foi – semelhantemente ao caso da Arábia Saudita – quesito para relações próximas e amigáveis entre o país caribenho e a potência hegemônica, tanto em períodos de instabilidade política e de regimes ditatoriais quanto na era de estabilidade democrática na Venezuela do século XX. Com efeito, segundo Romero (2004, p. 132, tradução livre), “a disposição do governo venezuelano de fornecer energia aos Estados Unidos a preços aceitáveis, somada aos interesses (estratégicos e econômicos) de Washington em possuir fontes seguras de petróleo perto de casa, levaram a relações boas e sólidas entre os dois países”, principalmente após o advento do Regime de Punto Fijo.

O início do Pacto de Punto Fijo em 1958 na Venezuela – a concertação político-partidária que estabeleceu um regime político bipartidário e estável no país por cerca de quarenta anos – correspondeu também a uma postura de aproximação diplomática com os Estados Unidos, caracterizando uma preferência dos governos da Venezuela em não postular uma confrontação incisiva contra Washington. É verdade que os pontos de desacordo entre os dois países durante o Regime de Punto Fijo eram inúmeros. Eram, contudo, limitados e não obstavam as linhas gerais de orientação da aproximação entre os dois países. Segundo Cícero (2015, p. 58), essas linhas gerais envolviam a “promoção dos princípios democráticos” na América do Sul e Central, a “intensificação das relações comerciais envolvendo o petróleo” e o fortalecimento da OEA (Organização dos Estados Americanos) como foro privilegiado para a solução dos problemas regionais.

De fato, a “promoção dos princípios democráticos” para os Estados Unidos correspondia, mais precisamente, a evitar a transição de regimes liberais para regimes políticos de tipo socialista na região. A associação da Venezuela a essa orientação estratégica favorável aos Estados Unidos foi avançada pelo governo de Rómulo Betancourt (1959-1964) e ficou conhecida como “Doutrina Betancourt”. Como resume Cícero (2015, p. 59), a Doutrina Betancourt pautou-se “tanto na afirmação da imperiosidade do resguardo à prática e aos princípios democráticos como na aliança à política externa estadunidense, com vistas a promover o fortalecimento do comércio”, especialmente o comércio petrolífero, no momento em que os Estados Unidos passaram a ser os compradores de mais de 90% das exportações venezuelanas.

O interesse da Venezuela em vocalizar a importância da estabilidade democrática na região era inequívoco naquela época. O país positivou a defesa a nível internacional dos princípios democráticos em sua constituição de 1961 e propôs a adoção sanções a países não democráticos no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) ao longo dos anos 1960 e 1970, ao mesmo tempo em que repudiava golpes e intervenções militares estrangeiras na região (*idem*). Por sua vez, a postura dos Estados Unidos nesse quesito era titubeante, ora adotando um discurso de priorização dos direitos humanos e da democracia, ora mostrando-se inclinado a apenas manter estáveis os elementos de sua segurança geopolítica e energética. Contudo, se mesmo após a conduta ambivalente deste país em relação às ditaduras militares na América Latina (para não mencionar a atuação do país no Chile em 1973) ainda houver dúvidas quanto à preferência estadunidense pela democracia ou pela segurança, as relações entre o país e a Arábia Saudita as eliminam: a estabilidade do suprimento energético esteve mais bem posicionada do que a promoção da democracia na lista de prioridades dos Estados Unidos ao longo do século XX. Por esse motivo, o tema da democracia foi um primeiro item que fez pendular as relações entre Venezuela e Estados Unidos na década de 1960, mesmo com a aproximação promovida pelo Regime de Punto Fijo. Durante o governo de Raúl Leoni (1964-1969), o repúdio a golpes e intervenções militares na região da Venezuela fez com que o país se opusesse “ao desembarque de tropas e ulterior intervenção americana – entre abril de 1965 e setembro de 1966 – no processo de guerra pelo qual passava a República Dominicana” (*Idem*, p. 65), havendo denunciado a situação à OEA.

É nesse início de regime *puntofijista* que também ocorre o ostensivo movimento da Venezuela pela criação de um mecanismo institucional de articulação entre os países exportadores de petróleo, cuja ênfase, segundo a Venezuela, deveria ser a coordenação dos níveis de produção de modo a impedir quedas drásticas nos preços e, assim, elevar o nível de rendas aferido por essa atividade extrativista. Nesse sentido, o Regime de Punto Fijo dá prosseguimento à orientação de política externa iniciada pelo regime ditatorial que o precedeu, com viés nacionalista e nacional-desenvolvimentista, mas cuja confrontação e questionamentos se restringiam ao campo da repartição das rendas junto às empresas e nunca alcançavam a própria cadeia global de poder do petróleo.

Na passagem da década de 1960 para a de 1970 tem início uma leve mudança na conduta externa da Venezuela, graças à afluência de

rendas petrolíferas. A associação automática aos interesses dos Estados Unidos, por parte da Venezuela, transformou-se na tentativa de construir uma teia de influência própria sobre os países vizinhos. A defesa intransigente da democracia por parte da Venezuela se flexibilizou, de modo a adaptar-se a um cenário regional predominantemente marcado por ditaduras militares e, conseqüentemente, priorizar uma aproximação diplomática entre os vizinhos sul-americanos. A nova conduta de aceitação e aproximação junto a países governados por regimes ditatoriais foi incentivada pelo início da bonança petrolífera em 1973-1974, possibilitando a “convivência política e comercial com aqueles países” (Cícero, 2015, p. 68). O incremento dos ingressos petrolíferos na Venezuela conferiu ao país excedentes financeiros que puderam ser alocados tanto em projetos de desenvolvimento interno como também no financiamento de projetos econômicos em países vizinhos. Isso deu uma forte capacidade de alavancagem e influência à política externa do país na região, especialmente por meio da criação de acordos regionais de cooperação e investimentos e de bancos regionais de alocação dos recursos petrolíferos do país (Guy, 1979).

Essa leve reorientação manifestou-se na prática com a criação, sob a liderança da Venezuela, da Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), com o Acordo de Lima de 1973. Segundo Cícero (2015, p. 69),

A referida organização internacional, encampada por 27 países da região, representou um marco inicial – o qual ainda se encontra em atividade – instituído para incentivar ações intergovernamentais com vistas a garantir a integração, proteção, conservação, uso racional, comercialização e defesa dos recursos energéticos no subcontinente. A ideia é fomentar a criação de organismos financeiros para o desenvolvimento de projetos energéticos comuns, bem como firmar negociações diretas entre os membros para garantir um fluxo estável e suficiente de energia para seus respectivos desenvolvimentos.

Outra instituição criada foi o Fundo de Investimentos da Venezuela, em 1974, que, associado a outras agências governamentais do país, alocava “fundos a programas específicos que seriam utilizados para fomentar projetos e programas de desenvolvimento em países subdesenvolvidos” (Guy, 1979, p. 509, tradução livre). Em suma, a Venezuela utilizou a afluência exuberante de petrodólares durante o

choque de preços de 1973 como instrumento de política externa ativa entre seus vizinhos, havendo aportado recursos que chegaram ao patamar de US\$2 bilhões em 1978 (*Idem*, p. 508). Embora a ideia não fosse confrontar ostensivamente a hegemonia estadunidense, a política externa a partir dos anos 1970 adotou uma conduta de aproximação junto a seus vizinhos como forma de diversificar relações diplomáticas ao mesmo tempo em que promovia sua própria influência na região por meio da transferência de recursos para esses países e seus projetos de desenvolvimento.

A política externa nacionalista teve prosseguimento durante o primeiro governo de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), quando o país aderiu à tendência internacional de nacionalização da indústria petrolífera com vistas à potencialização da obtenção de recursos financeiros para objetivos de desenvolvimento econômico nacional e para a promoção da altives diplomática. As duas condutas associadas – o nacionalismo petrolífero e a busca por maior influência externa – resultaram em um questionamento mais amplo da orientação liberal de que os recursos energéticos deveriam ser explorados pelo setor privado e de que ao Estado apenas caberia ser o depositário de *royalties* (Cícero, 2015).

Outra consequência do aumento das rendas petrolíferas no início dos anos 1970 foi a adoção de um ambicioso programa governamental de investimentos na capacidade produtiva nacional, no contexto do Quinto Plano da Nação. Graças a essa afluência de renda petrolífera, a poupança governamental crescia a um ritmo mais acelerado do que os gastos correntes, possibilitando um acúmulo de reservas de ativos estrangeiros e a priorização do aumento de investimentos públicos, que saíram de cerca de 7,5% do PIB na entrada dos anos 1970 para o patamar de 18% no ano de 1979. Esses recursos destinaram-se especialmente à indústria básica pesada, a produção de alumínio, aço, etc. Não obstante os elevados volumes de investimento público e de reservas de ativos estrangeiros, os recursos estatais aportados foram complementados com endividamento externo público, uma conduta equivocada segundo Carvalho (2013, p. 395), dadas as condições positivas das contas externas do país: “Um país fortemente superavitário nas contas externas, e exportador de petróleo, lançou-se a um endividamento externo de proporções suficientes para gerar um estrangulamento cambial anos depois”. Como explica Rodríguez (*apud* Carvalho, 2013, p. 395, tradução livre),

Parece fora de dúvida que não se requeria nenhum financiamento externo para nenhuma das

inversões realizadas pelas empresas estatais não petrolíferas. O gigantesco superávit do governo central teria bastado [...] para cobrir todas as necessidades financeiras do setor. [...] Porém [...], muitos agentes do setor público, entre eles as empresas estatais não petrolíferas, acumularam passivos externos para satisfazer em parte suas necessidades financeiras. A razão é que os maiores poupadores da economia, que pertenciam também ao setor público, estavam acumulando grandes ativos em dólares no exterior de modo que em necessitava de fundos tinha que recorrer aos bancos estrangeiros que atuavam como intermediários.

Inicialmente, a conduta associada de elevação do volume de ativos estrangeiros e, simultaneamente, do estoque de endividamento externo bruto resultou apenas em um pequeno crescimento da dívida externa líquida. Logo, porém, na entrada da década de 1980, essa pequena dívida externa líquida tornou-se um problema de proporções maiores, graças à seguinte situação: as conexões financeiras geradas pela abertura de contas no exterior para abrigar os superávits petrolíferos, associadas a uma posterior liberalização da conta financeira do balanço de pagamentos, facilitaram a fuga de capitais nos anos 1982-1983. Na prática, isso correspondeu a uma transferência de ativos estrangeiros do setor público para o setor privado, de modo que as dívidas acumuladas pelo setor público ficassem despossuídas de contrapartida em ativos públicos. Em outras palavras, a transferência de ativos públicos para o setor privado, em momento de queda das receitas petrolíferas nos anos 1982-1983, fez declinar o estoque de divisas e explodir a dívida externa pública líquida, gerando a crise de endividamento daqueles anos (Carvalho, 2013).

A explosão da dívida teve como consequência o agravamento de desigualdades sociais graças à perda de riqueza *per capita*, além de haver provocado um aprofundamento da fraqueza do setor público para promover o crescimento. Como resposta a essa crise, o governo foi submetido à adoção de medidas liberalizantes com cortes de gastos públicos e recessão:

O ponto culminante da crise veio com a decisão de Carlos Andrés Pérez de assinar, logo após tomar posse, em 1989, uma Carta de Intenções

com o FMI em troca de financiamento e do programa de ajuste chamado Gran Viraje: diminuição do papel do Estado, liberação de preços e juros, flexibilização cambial, privatizações. O resultado foi a revolta popular, que fez o governo rever algumas medidas. O resultado econômico foi muito ruim: a inflação subiu, da mesma forma que o desemprego e a informalidade, enquanto a redução do déficit fiscal e a recomposição das reservas ficaram na dependência dos preços do petróleo (Carvalho, 2013, p. 400).

Além disso, os traços de autonomia e busca por diversificação da política externa do país, presentes nos anos 1970, se reverteram. Nos anos 1980, sem a afluência exorbitante de recursos petrolíferos, a política externa do país se atrofiou, junto com as condições sociais e macroeconômicas e com o próprio regime político *puntofijista*. Quando conflitos relacionados à Guerra Fria se acentuaram na América Central, a política externa venezuelana não pôde conter o avanço da influência dos Estados Unidos, pelo contrário, havendo sido obrigada a conceder anuência ao movimento estadunidense sobre a região. “Nesse sentido, em oposição à postura notadamente ‘terceiro-mundista’ assumida por [Carlos Andrés] Pérez [1974-1979], [o presidente] Herrera Campíns [1979-1984] priorizou a retomada e o aprofundamento das relações bilaterais com os Estados Unidos” (Cícero, 2015, p. 84). Como complementa Vizentini (2003, p. 60), o “conflito centro-americano (desde fins dos anos 70), a Guerra das Malvinas (1982) e a intervenção norte-americana em Granada (1983), perturbaram fortemente a região de projeção da diplomacia venezuelana e as relações hemisféricas com a crise da OEA”.

Durante os anos 1990, os Estados Unidos passaram a advogar com mais veemência por uma agenda bilateral de promoção da democracia e dos direitos humanos na Venezuela (Ringnalda, 2012). Essa agenda era enfatizada exatamente no momento em que o país se encontrava fragilizado em todas as esferas, especialmente a macroeconômica e política, dado o fato de que sobre o país se abateu um quadro de queda do crescimento econômico, altos níveis de inflação e forte endividamento. Associada a essa agenda de democratização estava a agenda de reformas de mercado em direção à liberalização econômica, que encontrou respaldo entre as autoridades venezuelanas: “durante a presidência de Pérez, de 1989 a 1993, a Venezuela tentou juntar-se à

tendência de liberalização e crescimento voltado para fora [...]” (Ringnalda, 2012, p. 53, tradução livre). Isso significou a internalização de propostas oriundas dos organismos financeiros multilaterais como contrapartida a pacotes financeiros para a rolagem da dívida externa. Segundo Gutiérrez (1997, p. 3, tradução livre),

os objetivos e as políticas de estabilização e ajuste estrutural que foram propostos se baseavam na liberação dos preços de bens e serviços, abertura dos mercados, livre flutuação da taxa de câmbio, reformas financeiras, fiscal e da política comercial, fortes estímulos ao investimento estrangeiro, programa de privatizações e redução do papel do Estado na economia. Era um programa cujos objetivos e políticas respondiam à “receita” clássica dos programas de ajuste que os organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial e BID) costumam aplicar aos países que solicitam sua ajuda e se submetem a [sua] estrita supervisão.

Como se pode depreender dos dados expostos no Capítulo 1, as reformas de mercado não produziram, nos anos 1990, resultados econômicos muito diferentes de quando o rentismo petrolífero entrou em crise, no início dos anos 1980 e tampouco foram capazes de amenizar a aguda crise política do país nessa época. No entanto, tanto a crise de endividamento associada à queda da afluência de renda petrolífera nos anos 1980 e às reformas foram suficientes para retirar da Venezuela a capacidade de qualquer condição de continuar a coordenação estratégica de seu desenvolvimento econômico. Nesse contexto, o país não pôde contar com um elevado montante de divisas para respaldar o crescimento de sua dívida externa, como foi o caso para a Arábia Saudita, e foi obrigado a submeter-se às orientações liberalizantes sugeridas pelos organismos financeiros multilaterais, que estiveram presentes também em outros países da América Latina. Essa alteração no padrão de desenvolvimento da Venezuela – com forte endividamento e colapso definitivo da capacidade governamental de coordenação econômica estratégica – aparece como uma distinção marcada em relação ao processo pelo qual passou a Arábia Saudita no mesmo período.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os debates acerca do desenvolvimento econômico tornaram-se uma tônica civilizacional humana após a revolução industrial inglesa no século XIX. Desde então, estiveram presentes nos clássicos da filosofia econômica, nos debates macroeconômicos das décadas de 1920 e 1930 e, posteriormente, ao longo do pós Segunda Guerra Mundial, em uma literatura mais explicitamente dedicada ao tema, que se desenvolveu concomitantemente aos projetos nacionalistas de industrialização dos países destruídos pela guerra e dos países do então Terceiro Mundo. Neste trabalho, adotamos três perspectivas que entendemos serem complementares para o estudo que nos propusemos. A primeira é uma perspectiva associada ao estruturalismo latino-americano da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL/ONU – e foi delineada mais precisamente por Celso Furtado. Nessa perspectiva, desenvolvimento e subdesenvolvimento podem ocorrer simultaneamente em um espaço geográfico delimitado ou a nível global, inclusive com um processo aproveitando-se das dinâmicas do outro. O desenvolvimento, via de regra, poderia ocorrer com processos endógenos, segundo Furtado, com uma combinação particular de fatores de produção elevando a produtividade relativamente a um período passado, após o que o excedente dessa elevação da produtividade deverá ser acumulado pelos investidores e reinserido no processo econômico na forma de novas ferramentas, processos, máquinas, organizações, expertise, que elevem ainda mais a produtividade. Isso deveria redundar no fenômeno do aumento da densidade de capital por pessoa empregada, que basicamente significa a substituição de trabalho manual por operações e técnicas mais complexas.

O subdesenvolvimento, por sua vez, ainda segundo o pensamento de Celso Furtado, não é necessariamente o estágio anterior a um estágio de desenvolvimento, mas pode ocorrer simultaneamente a este último. O subdesenvolvimento é caracterizado por Furtado historicamente como a aparição de uma heterogeneidade estrutural dentro de uma comunidade econômica, que primeiro aparece como a dualidade entre formas assalariadas de trabalho simultaneamente a formas não monetizadas de trabalho; e depois passa a ser uma dualidade entre um centro dinamizador vinculado à economia interna e outro vinculado ao setor externo. Nesse caso, o centro dinamizador vinculado ao setor externo é composto por empresas de capital estrangeiro que promovem suas decisões de investimentos atendendo a orientações estrangeiras e raramente aplicam na economia nacional subdesenvolvida todo capital

acumulado dentro dela, ou seja, remete excedente para seu país sede. A economia subdesenvolvida, portanto, sofre de escassez cíclica de capital a ser investido, de acordo com tendências estrangeiras, ficando à mercê de processos fora de seu controle para promover seu próprio desenvolvimento.

A segunda perspectiva do desenvolvimento que adotamos neste trabalho é a da complexidade econômica. De acordo com essa perspectiva, o desenvolvimento ocorre por meio da acumulação e da diversificação de técnicas, processos, conhecimentos, organizações e redes comerciais que produzam bens de alto valor agregado, de alta complexidade e alta raridade. Um bem de alta complexidade é um bem que exige uma gama muito grande de conhecimentos e técnicas acumulados para sua produção e que apenas alguns povos possuem a capacidade de produzir. Sendo assim, quanto maior a complexidade e a raridade de um bem produzido e maior a diversificação de bens complexos, mais desenvolvida será a comunidade econômica. Encontramos que essa perspectiva possui pontos de tangência com a perspectiva de Celso Furtado. Para o autor cepalino, o desenvolvimento econômico – ou seja, a acumulação de técnicas, conhecimentos, tecnologias e organizações, em suma, a acumulação de capital – é capaz de elevar a produtividade; a elevação da produtividade, por sua vez, é capaz de promover a complexificação da estrutura da demanda por bens e serviços, que sinalizará aos investidores as oportunidades de inversões de modo a promover a diversificação e complexificação também da estrutura da oferta.

Verificamos (no Capítulo 2) que a literatura acerca do desenvolvimento econômico admite que haja algum grau de coordenação consciente entre a sociedade ou entre a elite governante da sociedade de modo a promover ativamente o processo do desenvolvimento econômico, seja com maior ou com menor êxito. Historicamente, essa promoção ativa foi feita ao longo do século XX com a criação de organismos governamentais de fomento, de planejamento e de coordenação estratégica, indicando os setores que deveriam ser privilegiados ao longo do processo de desenvolvimento, de acordo com as necessidades econômicas e políticas decididas pela elite dirigente. Além disso, a elite dirigente promovia consistentemente a manipulação de mecanismos institucionais que incentivassem o crescimento de determinados setores selecionados, mecanismos tais como taxas de importação, manipulação da taxa de câmbio, alocação de recursos financeiros, etc. Em geral, os objetivos anunciados pelos organismos de planejamento e coordenação estratégica do

desenvolvimento eram exatamente a diversificação econômica e o aumento da competitividade externa dos bens produzidos nacionalmente, em linha com o que estava disposto na teoria econômica e em linha com a tendência mundial para os países do então chamado Terceiro Mundo.

À luz dessas perspectivas buscamos investigar e descrever a trajetória de desenvolvimento de Arábia Saudita e Venezuela ao longo do século XX, com o objetivo de estabelecer suas similitudes e diferenças. O problema que inspirou a pesquisa foi por que os dois países tomaram rumos diferentes a partir da década de 1980 – levando em consideração as inúmeras similaridades entre os dois países – que fizeram com que o país árabe ultrapassasse exorbitantemente o país sul-americano em termos de renda *per capita*. Inicialmente, adotamos uma abordagem metodológica individualizada, separando os dois países, na medida do possível, dos eventos políticos e econômicos estrangeiros e observando apenas as medidas governamentais de promoção da industrialização e os níveis que essa industrialização atingiu tanto para descrever as transformações econômicas pelas quais os dois países passaram, quanto para estabelecer semelhanças e distinções, quanto para contextualizar o leitor acerca dos dois países.

O que observamos para a Venezuela nesse primeiro momento da análise foi que o país criou precocemente a consciência de que a monoexportação de petróleo e a concentração de seus recursos econômicos na produção de petróleo bruto manteria o país em um estado indesejável de dependência desse recurso, altamente volátil no mercado internacional. Essa consciência surgiu durante alguns anos de dificuldades na Segunda Guerra Mundial, quando o PIB do país retraiu 10% em 1940, graças à diminuição no volume de exportações de petróleo. A partir de então, o governo inicia um movimento de avanço sobre as rendas petrolíferas para extrair *royalties* da indústria privada a serem apropriados pelo governo e realocados em um programa nacional de industrialização, exatamente com o objetivo de dirimir a dependência petrolífera. Além disso, promove reformas de Estado todas orientadas para o objetivo da industrialização, especialmente por via da substituição de importações, o que ocorre mais pronunciadamente a partir dos anos 1960, e com a criação do Escritório Central de Coordenação e Planificação, responsável pela elaboração dos planos quatrienais que iriam orientar a estratégia de industrialização da Venezuela.

Os esforços de industrialização da Venezuela, financiados com a renda petrolífera e orientados pela coordenação estratégica

governamental, logo deram resultados e, ao mesmo tempo, mostraram suas contradições. Na década de 1950, o país viveu um salto de progresso econômico, com desenvolvimento da indústria e crescimento dos investimentos em infraestrutura. Como notamos no Capítulo 1, entre 1945 e 1957, a indústria nacional cresceu a uma taxa média anual de taxa anual média de 12%, chegando a representar 11% do PIB em 1958. Já no período entre 1958 e 1973, a indústria nacional cresceu em média 7% ao ano, atingindo 14% de participação no PIB da Venezuela. No entanto, já nessa época o processo de industrialização mostrava estar sofrendo com a inundação de petrodólares no país, que inflavam o valor da moeda nacional frente ao dólar e promoviam o enfraquecimento relativo da indústria frente aos concorrentes importados. Esse processo dificultou o pleno desenvolvimento da industrialização e a plena substituição de importações na Venezuela, e marcou seu ritmo até o fim do processo nos anos 1970. Após o período de bonança da década de 1970, no entanto, a Venezuela entra em uma nova e nefasta fase de grave crise econômica e política, com explosão da dívida externa, perda de renda e agudo descenso do PIB. Esse período de endividamento e crise política alterou drasticamente o padrão de desenvolvimento da Venezuela, que foi obrigada a abrir mão de mecanismos de coordenação econômica estratégica em favor da abertura da conta financeira, de privatizações, de liberalizações cambiais, etc., como forma de abater o crescimento da dívida externa, já que o volume de divisas não fora suficiente para fazer frente a esses compromissos crescentes. As décadas de 1980 e 1990 alteraram, enfim, as prioridades governamentais da industrialização para estabilização e reforma estrutural, especialmente a adoção de reformas de mercado.

A Arábia Saudita, por sua vez, apresenta uma trajetória de desenvolvimento como elementos repetidos em relação aos da Venezuela. O país árabe, no entanto, apenas tardiamente compreendeu que suas rendas petrolíferas poderiam e deveriam ser utilizadas para fomentar um processo de desenvolvimento nacional coordenado. O que vale notar é que o Estado nacional saudita moderado se desenvolvia à medida que se desenvolvia a economia petroleira do país, com a adição de novas instituições governamentais até assumir as feições de um Estado nacional moderno – no sentido de participar do sistema interestatal capitalista moderno. Concomitante a isso, o país também promoveu esforços de industrialização orientados por indicações de organismos governamentais, principalmente após a criação da Organização Central de Planejamento e o lançamento, em 1969, do Primeiro Plano Quinquenal 1970-1975, que reforçou e institucionalizou

a tendência de controle e coordenação do desenvolvimento econômico. Após um processo de modernização e racionalização econômica e governamental, na década de 1960, o país foi agraciado com uma exorbitante afluência de rendas petrolíferas, graças ao choque de preços do petróleo, que o possibilitou financiar um ambicioso plano de investimentos em infraestrutura social e econômica, plantando as bases iniciais do desenvolvimento do país. Assim como no caso da Venezuela, os planos quinquenais sauditas sempre destacaram a necessidade de incrementar a infraestrutura física e social, diversificar e complexificar a estrutura econômica e diminuir a dependência petrolífera tanto no âmbito comercial quanto na esfera da acumulação de capital.

Embora esses planos tenham surtido resultados positivos no sentido de aumentar e melhorar a infraestrutura nacional – no que concerne a logística, energia elétrica, saúde, educação, etc. –, a dependência estrutural em relação ao petróleo não foi aplacada tanto quanto os oficiais sauditas desejariam. Por esse motivo, o país foi abatido pela queda dos preços internacionais do petróleo após o início da década de 1980, sendo obrigado a diminuir o volume de investimentos governamentais e utilizar a enorme quantia de reservas internacionais que havia acumulado para manter o funcionamento de programas de investimentos. Nessa época, o problema da dívida externa também foi grave no país, obrigando-o a um programa de reestruturação de contratos com fornecedores estadunidenses de serviços e armamentos. Contudo, essa grave crise econômica não significou, de modo algum, a mesma crise política que se abateu sobre a Venezuela, nem impeliu o país a adotar reformas de mercado de forma desorganizada e desorientada para arcar com seus compromissos financeiros. Em suma, a crise de endividamento, recessão e perda de renda da Arábia Saudita não significaram, a derrocada política do regime saudita – embora tenham havido graves contestações políticas, sociais e religiosas nessa época –, nem o colapso da capacidade governamental de coordenação estratégica.

Os eventos dos anos 1980 e 1990 são cruciais para estabelecer diferenças a nível macro entre as duas trajetórias de desenvolvimento. Embora ambos os países tenham sofrido uma perda significativa de renda nesses anos, graças à dependência dos deprimidos preços do petróleo, um deles – a Venezuela – foi submetido a pressões políticas e econômicas por reformas estruturais que alteraram a orientação predominante de industrialização e diminuição da dependência petrolífera, enquanto o outro – a Arábia Saudita –, pelo contrário, manteve uma forte influência nos desenvolvimentos econômicos

nacionais, ainda que tenha cedido pontualmente a algumas demandas do mercado, ainda assim como parte da coordenação estratégica econômica governamental. Evidentemente, o que pode explicar essa diferença é o fato de que a Arábia Saudita havia acumulado um volume de reservas de divisas muito grande a ponto não precisar promover reformas apenas para satisfazer os credores e submeter a organização econômica completamente ao mercado. A Venezuela, por sua vez, também havia acumulado reservas que não foram suficientes para isolar-se de estrangeiras para o desmonte de sua capacidade de coordenação da industrialização, tanto pressões na esfera econômica – fuga de capitais, endividamento, déficit público e recessão, etc. – quanto pressões na esfera política. Todavia, consideramos pertinente verificar quais eram as condições políticas e econômicas estrangeiras que impeliram a ocorrência dessa distinção nas duas trajetórias.

A partir disso, chegamos à terceira perspectiva acerca do desenvolvimento econômico, que havíamos tangenciado logo acima: a perspectiva sistêmica, aventada pela Economia Política dos Sistemas Mundo. Essa perspectiva traz como fenômeno social central não a acumulação de capital, mas a expansão e instalação de cadeias globais de mercadorias que se espalham por inúmeras jurisdições políticas autônomas, os Estados, e os integra em uma divisão social da produção por meio da circulação mundial de mercadorias e capital. Por esses motivos, o desenvolvimento central a ser analisado não é o desenvolvimento econômico individual meramente, mas sim o desenvolvimento da cadeia global de mercadoria como tal. Essas cadeias de mercadoria, ao estenderem-se por inúmeras jurisdições políticas, formam um sistema social amplo, composto por uma esfera econômica, na qual ocorre a criação e distribuição da riqueza global, e por uma esfera política, na qual ocorrem os conflitos mais militares e diplomáticos – e mesmo aqueles conflitos institucionais que irão influenciar a distribuição global da riqueza – mais pronunciados. As cadeias globais de valor da mercadoria correspondem à face econômica da cadeia global e estendem-se delineando a existência de um centro sistêmico, com elos mais monopolizados e com maior acumulação de riqueza, e de uma periferia, com elos mais concorrenciais, cuja riqueza é mais volátil. Além delas, vimos que outro conceito importante deve ser o de cadeia global de poder da mercadoria, pois é na esfera política que ocorrem as disputas pela instalação das cadeias de valor.

É a cadeia global de poder que nos permitiu verificar como a cadeia global do petróleo impactou o padrão de desenvolvimento de Venezuela e Arábia Saudita. A cadeia global de poder do petróleo havia

sido montada ao longo do século XX sob o consciente planejamento dos Estados Unidos no pós Segunda Guerra Mundial, de modo assegurar a continuidade do processo de acumulação de capital, garantir a continuidade do sistema de alianças que havia montado em tempos de paz e, ao mesmo tempo, barrar o crescimento da influência do adversário soviético. A cadeia global do petróleo incluiu os países da Europa Ocidental e o Japão como consumidores e a Arábia Saudita como principal fornecedora e ponto crucial de escoamento de toda a produção petrolífera do Oriente Médio. Além disso, a Arábia Saudita está posicionada em um local privilegiado para refrear a expansão soviética pelo Oriente Médio, de modo que logo após o término da Segunda Guerra Mundial, a potência hegemônica prontificou-se a estabelecer canais militares e diplomáticos privilegiados com o país árabe. Esses canais vieram a consolidar-se exatamente no momento que parecia estremecer as relações entre os dois países, durante o embargo saudita à venda de petróleo para os Estados Unidos. Na realidade, o que ocorreu nesse caso foi exatamente o fortalecimento dessas relações, já que os estrategistas estadunidenses mobilizaram os recursos diplomáticos em sua cadeia global de poder para incentivar o parceiro árabe a alocar seu volume imenso de petrodólares no financiamento da dívida dos norte-americanos e de seu balanço de pagamentos. Em troca, os Estados Unidos acentuariam a prometida proteção militar ao país árabe e ao regime saudita, ou seja, o país estaria isolado de ameaças externas e de pressões políticas internas graças à parceria com Washington.

Ao longo do século XX, a cadeia global de poder do petróleo exerceu influência sobre a trajetória e o padrão de desenvolvimento dos países de inúmeras maneiras. Identificamos, no Capítulo 3, dois momentos distintos que marcaram a cadeia global de poder do petróleo sob hegemonia dos Estados Unidos. Um primeiro momento de grande margem de permissividade a programas nacionais de desenvolvimento coordenados pelo Estado; e um segundo momento em que essa função é atribuída ao setor financeiro. No primeiro momento, entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o fim dos anos 1980, a permissividade a projetos nacionais de desenvolvimento, com elementos nacionalistas e de intervenção estatal, estava inserida na estratégia global dos Estados Unidos de contenção expansão da zona de influência da potência soviética, desde que esses projetos nacionais de desenvolvimento permanecessem dentro dos marcos capitalistas e sob orientação política e ideológica da potência hegemônica. Foi exatamente essa margem de manobra que os países exportadores de petróleo utilizaram para articular

uma organização intergovernamental para coordenar posições e negociar coletivamente o aumento do repasse de rendas para os países. Nesse sentido, pode-se dizer que a Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP – fez parte dos projetos nacionais de desenvolvimento e estava dentro dos limites do possível na época. No segundo momento, nos anos 1980, inicia-se uma mudança em desfavor dos países produtores e de seus projetos de desenvolvimento. Nesse momento, passou a predominar a submissão de projetos governamentais de desenvolvimento à dinâmica dos fluxos globais de capitais, isto é, à dinâmica autônoma do mercado financeiro. Do ponto de vista do funcionamento da cadeia global de poder do petróleo, a submissão dessa mercadoria e dos Estados à dinâmica financeira seria capaz de refrear o avanço do nacionalismo sobre as rendas econômicas e, conseqüentemente, refrear as ameaças governamentais ao bom funcionamento da própria cadeia global do petróleo. Como o mercado financeiro estava predominantemente composto por liquidações em dólar, seria evidente que a impressão da dinâmica financeira à cadeia global do petróleo retomaria o equilíbrio de poder em favor dos Estados Unidos. Uma série de desregulamentações e inovações financeiras, especialmente no mercado europeu de dólares, jogou o controle do preço internacional do petróleo nas mãos das bolsas de negócios petrolíferos, submetendo completamente o poder da OPEP de determinar os preços dessa *commodity*. Além disso, as orientações predominantes passaram ser aquelas originadas em Chicago – em contraposição ao momento histórico anterior, em que predominavam as orientações ideacionais de Bretton Woods –, ou seja, o progresso econômico só poderia ocorrer se submetido completamente às determinações do setor privado. Com essas alterações, os países produtores de petróleo não seriam jamais capazes de contrapor os interesses do mercado de finanças como foram em relação à indústria petrolífera. Suas condições de atuar em contraposição ao mercado mundial de contratos financeiros petrolíferos são completamente desfavoráveis, especialmente diante da incapacidade de articulação conjunta da OPEP.

Houve, no entanto, um único país que não necessitou abrir mão da coordenação estratégica governamental nos anos 1980 e 1990. Como mostramos no Capítulo 3, exatamente durante a época em que inúmeros países estavam sob pressão econômica e política para realizarem reformas de mercado, a Arábia Saudita estava sob forte pressão militar e política. Em um primeiro momento, cresceu a expansão da União Soviética nos anos 1980 na África – não apenas na Líbia e Angola, mas

também Somália e outros países muito próximos ao Golfo Pérsico – e na Ásia – com a invasão soviética ao Afeganistão. Em um momento posterior, a Arábia Saudita viu-se ameaçada pela invasão iraquiana sobre o Kuwait. Diante desses movimentos, os Estados Unidos não puderam imprimir à Arábia Saudita as mesmas orientações para o aumento do ritmo da mudança de regime e das privatizações que defendia para outros países em crise econômica: não era possível perder a parceria estratégica da Casa Real Saudita no Oriente Médio, dada sua contribuição indispensável à cadeia global de valor e poder do petróleo. A proteção dos Estados Unidos à Arábia Saudita, portanto, é o que explica, em suma, as diferenças que marcam a trajetória de desenvolvimento deste país e da Venezuela. Precisamente, essas diferenças correspondem ao fato de que nos anos 1990, a crise econômica se traduziu em crise política, mudança de regime e colapso da coordenação governamental para a industrialização e para a complexificação econômica; a mesma crise política e mudança de regime e de padrão de desenvolvimento não se verificou na Arábia Saudita, graças a sua parceria privilegiada com a potência hegemônica.

Diante dessas constatações devemos considerar as cadeias globais de poder das mercadorias como peça indispensável à perpetuação da acumulação de capital a nível mundial e, por esse motivo, não podem de forma alguma ser ignoradas por qualquer projeto nacional de desenvolvimento que se pretenda exitoso. Pelo contrário, a experiência histórica de Venezuela e Arábia Saudita mostra que as cadeias globais de poder devem ser consideradas “variável endógena” do modelo de desenvolvimento econômico, exatamente com a mesma importância que qualquer variável “econômica”. Diante disso, a Venezuela não pode, contemporaneamente, imaginar que as três décadas exuberantes do pós Segunda Guerra Mundial se repetirão dentro da cadeia global do petróleo. Naquele período, a complacência da potência hegemônica quanto à apropriação de rendas petrolíferas e a utilização delas para projetos de desenvolvimento abriu caminho para que o país interpusesse desafios constantes à cadeia global do petróleo e também para que a Venezuela decidisse autonomamente os caminhos que seu desenvolvimento econômico tomaria. Contudo, o propósito hegemônico dos Estados Unidos para a Venezuela era que ela garantisse o fornecimento de petróleo para os Estados Unidos, de resto estando autorizada a trilhar seu caminho de desenvolvimento. Na época contemporânea, após a retomada financeira, é pouco provável que os Estados Unidos – potência hegemônica – não se mobilizem contra um tipo de controle sobre o mercado, especialmente sobre o mercado

financeiro, que um projeto de desenvolvimento nacional necessitaria. Tampouco serão displicentes com a Venezuela se este país sul-americano engajar em movimentos potencialmente desestabilizadores da cadeia global do petróleo, com o objetivo de aumentar seus ingressos petrolíferos e financiar sua economia.

Dizer que o sistema interestatal capitalista possui grande influência sobre a trajetória de desenvolvimento ou subdesenvolvimento econômico dos países não significa, no entanto, que tudo será determinado pelo padrão de amizade ou inimizade, apreciação ou oposição, junto à potência hegemônica. A implicação central que gostaríamos de destacar do argumento deste trabalho é que a trajetória de desenvolvimento do país deve cuidar de avaliar a maneira como a potência hegemônica formula sua estratégia global de segurança, a estratégia de desenvolvimento econômico, a divisão internacional do trabalho, etc. Também é necessário observar o grau de relevância que os diferentes países possuem para o êxito e o bom funcionamento da estratégia hegemônica, uma relevância que faz crescer ou decrescer seu poder de barganha junto àquele. Outro quesito é o grau de compreensão que o projeto nacional de desenvolvimento possui da estratégia hegemônica, para dela extrair o máximo de suas potencialidades e cuidar verificar quais os limites de ação dentro dela. Por fim, o êxito de um projeto nacional de desenvolvimento dependerá em grande medida do grau de compreensão que o país possui de seu próprio papel, espaço ou importância dentro da estratégia hegemônica para fazer o melhor uso possível de sua capacidade de barganha, seja ela qual for. Por esse motivo, a política internacional – aqueles eventos que ocorrem dentro da cadeia global de poder das mercadorias – pode e deve ser considerada “variável endógena” do processo de desenvolvimento econômico.

## REFERÊNCIAS

- ADGHIRNI, Samy. Petróleo em baixa obriga Venezuela a vender ouro para pagar dívida. **Folha de S. Paulo**. Mercado. 29 de novembro de 2016. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1734769-petroleo-em-baixa-obriga-venezuela-a-vender-ouro-para-pagar-divida.shtml>>. Acessado em 01/02/2016 às 18h33min.
- AL-RASHEED, Madawi. **A History of Saudi Arabia**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.
- ARIENTI, Wagner L.; FILOMENO, Felipe. Economia Política do moderno sistema mundial: As contribuições de Wallerstein, Braudel e Arrighi. **Ensaio FEE**. Porto Alegre. V. 28. N. 1. jul. 2007. Pp. 99-126.
- ARRIGHI, Giovanni. A estratificação da economia mundial: considerações sobre a zona semiperiférica. *In*: ARRIGHI, Giovanni. **A Ilusão do Desenvolvimento**. Tradução de Sandra Vasconcelos. Petrópolis: Vozes, 1997. Pp. 137-206.
- \_\_\_\_\_. **Adam Smith em Pequim: Origens e fundamentos do século XXI**. Trad. Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2008.
- \_\_\_\_\_. As três hegemonias do capitalismo histórico. *In*: GILL, Stephen. **Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007. Pp. 227-273.
- \_\_\_\_\_. **O Longo Século XX: Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- ASKARI, Hossein. **Collaborative Colonialism: The Political Economy of Oil in the Persian Gulf**. Nova Iorque: Palgrave McMillan, 2013.
- ASTORGA, Pablo. La Economía Venezolana em el Siglo XX. **Revista de Historia Económica**. N. 3. V. 21. 2003. Pp.623-52.

- AZEREDO, Mauro M. A Crise da Democracia Venezuelana: Relações com os Estados Unidos. *In*: GUIMARÃES, Samuel P.; CARDIM, Carlos H (Orgs.). **Venezuela: Visões Brasileiras**. Brasília: IPRI, 2003. Pp. 111-156.
- ATLAS of Economic Complexity**. Center for International Development at Harvard University. Disponível em <<http://www.atlas.cid.harvard.edu>>.
- BABONES, Salvatore. Conducting Global Social Research. *In*: CHASE-DUNN, Christopher; BABONES, Salvatore (Orgs.). **Global Social Change: Historical and Comparative Perspectives**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006. Pp. 8-32.
- BAIR, Jennifer. Global Capitalism and Commodity Chains: Looking Back, Going Forward. **Competition and Change**. V. 9. N. 2. Jun, 2005. Pp. 153-80.
- BANGA, Rashmi. **Measuring Value in Global Value Chains**. UNCTAD. Mai. 2013. Disponível em: <[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecidc2013misc1\\_bp8.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecidc2013misc1_bp8.pdf)>. Acessado em 15 de março de 2017, às 16h40min.
- BARROS, Pedro Silva. Chávez e Petróleo: Uma análise da nova política econômica venezuelana. **Cadernos PROLAM/USP**. V. 2. N. 5. 2006. Pp. 209-237.
- BERGENDAHL, Goran. The Euromarket and OPEC Oil Revenues: A Study of Banking Intermediation. Oxford Institute for Energy Studies. 1985.
- BÉRTOLA, Luis; OCAMPO, Jose António. **Desarrollo, Vaivenes y Desigualdad: Una historia económica de América Latina desde la independencia**. Madrid: Secretaría General Iberoamericana, 2010.
- BILDERBERG MEETINGS. Saltsjobaden Conference. 11-13 de maio de 1973. Disponível em <<https://info.publicintelligence.net/bilderberg/BilderbergConfere nceReport1973.pdf>>. Acessado em 4 de abril de 2017, às 16hs07min.

\_\_\_\_\_. Torquay Conference. 22-24 de abril de 1977. Disponível em <<https://publicintelligence.net/bilderberg-conference-1977/>>. Acessado em 5 de abril de 2017, às 9hs32min.

BLANCHARD, Christopher M. Saudi Arabia: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service Report for Congress. 22 de maio de 2008. Disponível em <[https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc462604/m1/1/high\\_res\\_d/RL33533\\_2008May22.pdf](https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc462604/m1/1/high_res_d/RL33533_2008May22.pdf)>. Acessado em 5 de abril de 2017, às 17hs21min.

BLOOMBERG. **Energy and Oil: Crude Oil and Natural Gas. Markets.** Fevereiro, 2016. Disponível em <<http://www.bloomberg.com/energy>>. Acessado em 25/02/16, às 00h48min.

BRENNER, Robert. **The Economics of Global Turbulence: The Advanced Capitalist Economies from long Boom to long Downturn, 1945-2005.** London/New York: Verso, 2006.

BRIDGE, Gavin; LE BILLON, Philippe. **Oil.** Cambridge: Polity Press, 2013.

BROMLEY, Simon. **American Hegemony and World Oil.** University Park: The Pennsylvania State University Press, 1991.

BRONSON, Rachel. **Thicker than Oil: America's Uneasy Partnership with Saudi Arabia.** Nova Iorque: Oxford University Press, 2006.

BP (British Petroleum). BP Statistical Review of World Energy. Downloads. Junho, 2016. Disponível em <<http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/downloads.html>>. Acessado em 22 de março de 2017, às 23hs30min.

BURGOS, Raúl. Para Una Teoría Integral de la Hegemonía: Una contribución a partir de la experiencia latinoamericana. **Realidad Económica.** N. 271. out./nov. 2012. Pp. 133-70.

- CANO, Wilson. Venezuela: Limites para uma nova política econômica. **Economia e Sociedade**. Campinas. V. 11. N. 1 (18). Jan./jun. 2002. Pp. 95-127.
- CAROLLO, Salvatore. **Understanding Oil Prices: A Guide to What Drives the Price of Oil in Today's Markets**. Londres: John Wiley and Sons Ltd, 2012.
- CARVALHO, Carlos Eduardo. Venezuela: petróleo abundante, desenvolvimento difícil. In: **PADRÕES de Desenvolvimento Econômico (1950-2008)**: América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. Pp. 351-406.
- CHASE-DUNN, Christopher. **Global Formation: Structures of the World-Economy**, Updated Edition. Maryland: Rowman and Littlefield Publishers, 1998.
- CÍCERO, Pedro Henrique de M. **O Rentismo Petrolero e Seus Impactos para a Política Externa Venezuelana (1927-2013)**. Tese (doutorado)–Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2015.
- CLARK, John. Debt Reduction and Market Reentry under the Brady Plan. **Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review**. 1994. Disponível em <<https://core.ac.uk/download/pdf/6290980.pdf>>. Acessado em 8 de maio de 2017, às 17hs46min.
- COX, Robert. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium: Journal of International Studies**. Vol. 10. N. 126. 1981. Pp. 126-55.
- EIA (U.S. Energy Information Agency). Oil: Crude and Petroleum Products Explained. Use of Oil. Novembro, 2016. Disponível em <[https://www.eia.gov/energyexplained/index.cfm?page=oil\\_use](https://www.eia.gov/energyexplained/index.cfm?page=oil_use)> . Acessado em 15 de março de 2017, às 00h15min.
- \_\_\_\_\_. Europe Brent Spot Price FOB. Petroleum and Other Liquids. Abril, 2017. Disponível em

<<https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=pet&s=rbrte&f=a>>. Acessado em 9 de abril de 2017, às 20hs50min.

EICHENGREEN, Barry. **Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Telegram from the United States Embassy in Moscow to State Department. Departamento de Estado/Embaixada em Moscou. Washington/Moscou. 22 de fevereiro de 1946. Disponível em: <[https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/coldwar/documents/pdf/6-6.pdf](https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/6-6.pdf)> Acessado em 07 de outubro de 2014 às 16h10min.

ENGAHL, William. **A Century of War: Anglo-American Oil Politics and the New World Order**. Londres: Pluto Press, 1992.

FMI (Fundo Monetário Internacional). World Economic Outlook Database: Report for Selected Countries and Subjects. Abril, 2016a. Disponível em: <[https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=75&pr.y=18&sy=2013&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=299&s=NGDP\\_RPCH&grp=0&a=>](https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=75&pr.y=18&sy=2013&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=299&s=NGDP_RPCH&grp=0&a=>)>. Acessado em 27 de março de 2017, às 16hs02min.

\_\_\_\_\_. World Economic Outlook Database: Report for Selected Countries and Subjects. Abril, 2016b. Disponível em: <[https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=57&pr.y=15&sy=2011&ey=2015&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=456&s=NGDP\\_RPCH&grp=0&a=>](https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=57&pr.y=15&sy=2011&ey=2015&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=456&s=NGDP_RPCH&grp=0&a=>)>. Acessado em 21/10/2016, às 00h01min.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

\_\_\_\_\_. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FRANK, Andre G. **Dependent Accumulation and Underdevelopment**. Londres: The MacMillan Press, 1978.

- FROSINI, Fabio. Hacia una Teoria de la Hegemonia. *In*: MODONESI, Massimo (Org.). **Horizontes Gramscianos**: Estudios en torno al pensamiento de Antonio Gramsci. Tradução de Domingo Cabrera Velásquez. Cidade do México: Universidad Autónoma Nacional de Mexico, 2013. Pp. 59-80.
- FUSER, Igor. **O Petróleo e o Envolvimento Militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico**. Dissertação (Mestrado)–Universidade Estadual de São Paulo/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 2005.
- GEREFFI, Gary; KORZENIEWICZ, Roberto P.; KORZENIEWICZ, Miguel. Introduction: Global Commodity Chains. *In*: GEREFFI, Gary. KORZENIEWICZ, Miguel. **Commodity Chains and Global Capitalism**. Westport: Preager Publishers, 1994. Pp. 1-14.
- GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**: Maquiavel, Notas sobre o Estado e a Política. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Coedição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- GOWAN, Peter. **The Global Gamble**: Washington's Faustian Bid for World Dominance. Londres/Nova Iorque: Verso, 1999.
- GUMIERO, Rafael. **Diálogo de Teses do Subdesenvolvimento de Rostow, Nurkse e Myrdal com a Teoria do Desenvolvimento de Celso Furtado**. Dissertação (mestrado)–Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2011.
- GUTIÉRREZ, Alejandro. Venezuela: Crisis, Reformas Económicas y Reestructuración del Sector Agrícola. **Agroalimentaria**. N. 4, jun., 1997. Pp. 1-43. Disponível em <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjwn6LRk-TTAhWBQ5AKHUPiDj0QFggqMAE&url=https%3A%2F%2Fdia.net.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3233666.pdf&usq=AFQjCNFILC1dvtePdJfrbvX030VlpFI08g&sig2=erNJD->

9u4ZCMziU2n1SxIQ>. Acessado em 9 de maio de 2017, às 22hs17min.

GUY, John James. Venezuela: Foreign Policy and Oil. **The World Today**. V. 35. N. 12, dez., 1979. Pp. 508-12.

HAUSMANN, Ricardo; HIDALGO, Cesar *et al.* **The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity**. Cambridge: Puritan Press, 2011.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958

HITTI, Said; ABED, George. The Economy and Finances of Saudi Arabia. **Staff Papers (International Monetary Fund)**. V. 21. N. 2. Jul. 1974. Pp. 247-306.

INTERNATIONAL Crisis Group. **Venezuela: Edge of the Precipice**. Briefing N. 45 – Latin America & Caribbean. 24 de junho de 2016. Disponível em <<https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/venezuela/venezuela-edge-precipice>>. Acessado em 22 de outubro de 2016, às 18hs09min.

JAMES, Scott; LAKE, David. The Second Face of Hegemony: Britain's repeal of the Corl Laws and the American Walker Tariff of 1846. **International Organization**. 43, 1, Winter, 1989. Pp. 1-29.

JEANNOT, Fernando. La Economía Rentista en Venezuela. **Análisis Económico**. N. 60. V. 25. 2010. Pp. 273-302.

JENKINS, Gilbet. **Oil Economists' Handbook**. Essex: Elsevier Science Publishers Ltd, 1989.

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

KAVOUSSI, Rostam. Economic Growth and Income Distribution in Saudi Arabia. **Arab Studies Quarterly**. V. 5. N. 1. 1983. Pp. 65-81.

- KINDLEBERGER, Charles. **The World in Depression**. Berkeley: University of California Press, 1973.
- KINGDOM OF SAUDI ARABIA, MINISTRY OF PLANNING (KSA-MOP). **Fifth Development Plan**, 1990–1995. Riyadh: Ministry of Planning, 1990.
- LANDER, Edgardo; NAVARRETE, P. **Venezuela: la política económica de la izquierda latinoamericana en el gobierno**. Transnational Institute, 2006. Disponible em: <http://www.tni.org/files/download/venezuelaeconomicpolicy-s.pdf>.
- LIMA, Marcos C. As Teorias do Desenvolvimento: A propósito dos conceitos de centro e periferia. **Século XXI**. V. 6. N. 1. Jan./Jun. 2015. Pp. 13-24.
- LOONEY, Robert. Saudi Arabia's Industrialization Strategy: A Question of Comparative Advantage. In: KEDOURIE, Elie; HAM, Sylvia (Orgs.). **Essays on the Economic History of the Middle East**. Londres: Frank Cass, 1988. Pp. 177-95.
- LUCAS, Gerardo. **Industrialización Contemporánea en Venezuela: Política industrial del Estado venezolano 1936-2000**. Tese (Doutorado)–Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 2006.
- LUCENA, Romina B. **O Desenvolvimento Econômico da Venezuela, 1950/2006**. Tese (Doutorado)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.
- MCHALE, T. R. A Prospect of Saudi Arabia. **International Affairs (Royal Institute of International Affairs)**. V. 56. N. 4. 1980. Pp. 822-47.
- MCMICHAEL, Philip. Incorporating Comparison Within a World-Historical Perspective: An alternative comparative method. **American Sociological Review**. Vol. 55. Jun., 1990. Pp. 385-87.

- \_\_\_\_\_. World-Systems Analysis, Globalization, and Incorporated Comparison. **Journal of World-Systems Research**. Vol. 6. N. 3. 2000. Pp. 68-99.
- MCNALLY, Robert. **Crude Volatility: The History and Future of Boom-Bust Oil Prices**. Nova Iorque: Columbia University Press, 2017.
- MIRGHANI, Mohamed. Industrial Development in the Kingdom of Saudi Arabia: Achievements and Potential Critical Success Factors. **GeoJournal**. V. 13. N. 3. 1986. Pp. 261-8.
- MELCHER, Dorothea. La Industrialización de Venezuela. **Revista Economía**. N. 10. 1995. Pp. 57-90.
- MOHADDES, Kamiar; PESARAN, Hashem. One hundred years of oil income and the Iranian economy: a curse or a blessing? *In*: ALIZADEH, P.; HAKIMIAN, H. (orgs.). **Iran and the Global Economy: Petro Populism, Islam and Economic Sanctions**, Londres: Routledge, 2014. Pp. 12–45.
- MORAES, Reginaldo C. C. **Estado, Desenvolvimento e Globalização**. São Paulo: Editora da UNESP, 2006.
- MOMMER, Bernard. The Governance of International Oil: The changing rules of the game. Oxford Institute for Energy Studies. 2000. Disponível em <<https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid%3A51f8ca15-4059-4f77-9a3f-cdf7eb3bb60a>>. Acessado em 30 de março de 2017, às 9hs01min.
- MYRDAL, Gunnar. **Economic Theory and Underdeveloped Regions**. Harper Row, 1957.
- NIBLOCK, Tim; MALIK, Monica. **The Political Economy of Saudi Arabia**. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2007.
- OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo). World Crude Oil Production. Data Download. 2016a. Disponível em <<http://asb.opec.org/index.php/data-download>>. Acessado em 22 de março de 2017, às 2h07min.

- \_\_\_\_\_. World Refining Capacity by Country. Data Download. 2016b. Disponível em <<http://asb.opec.org/index.php/data-download>>. Acessado em 22 de março de 2017, às 23hs10min.
- CGEE (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos) **Padrões de Desenvolvimento Econômico (1950-2008)**: América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013.
- PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. **The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire**. Londres/Nova Iorque: Verso, 2012.
- PARRA, Francisco. **Oil Politics: A modern history of petroleum**. Londres/Nova Iorque: I. B. Taurus. 2004.
- PERROUX, François. **L'économie du XXème Siècle**. Paris: PUF, 1969.
- PIETRI, V. A. Uslar. Le Venezuela au seuil d'un grand changement. **Le Monde Diplomatique**. Dezembro, 1998.
- PFEIFER, Karen. Petrodollars at Work and in Play in the Post-September 11 Decade. **Middle East Report**. N. 260. 2011. Pp. 18-24.
- POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: As origens de nossa época**. Tradução de Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- PREBISCH, Raúl. **El Desarrollo Económico de la América Latina e Algunos de sus Problemas**. CEPAL, 1949.
- RAMADY, Mohamed A. **The Saudi Arabian Economy: Policies, Achievements and Challenges**. Nova Iorque: Springer, 2010.
- RINGNALDA, Ellen. **American Foreign Policy and Energy Security**. Dissertação (Mestrado)–University of Groningen. Groningen, 2012.

- RIST, G. Development as a buzzword. **Development in Practice**, N. 4/5. V. 17, 2007. Pp. 485-91.
- ROMERO, Carlos A. The United States and Venezuela: From a Special Relationship to Wary Neighbors. *In*: MCCOY, Jennifer; MYERS, David (Orgs.). **The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela**. Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press, 2004. Pp. 130-151.
- ROSTOW, Walt. **Etapas do desenvolvimento econômico: Um manifesto não comunista**. Rio de Janeiro: Zahar Editôres, 1961
- SCHLIEPHAKE, Konrad. Industrialization in Saudi Arabia: a success story in the heart of Islam. **GeoJournal**. V. 37. N. 1. Set. 1995. Pp. 139-44.
- SCHULD, Jürgen; ACOSTA, Alberto. Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución? **Nueva Sociedad**. N. 204. 2006. Pp. 71-89.
- SERRANO, Franklin. Relações de Poder e a Política Macroeconômica de Americana: de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível. *In*: FIORI, José Luís. **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004. Pp. 179-224.
- SFAKIANAKIS, John. The Reports of Saudi Arabia's Death Have Been Greatly Exaggerated. **Foreign Affairs**. 20 de outubro de 2015. Disponível em < <http://foreignpolicy.com/2015/10/20/the-reports-of-saudi-arabias-death-have-been-greatly-exaggerated/>>. Acessado em 24 de outubro de 2016, às 19h04min.
- SHAFFER, Brenda. **Energy Politics**. Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 2009.
- SPEIGHT, James. **Handbook of Offshore Oil and Gas Operations**. Oxford: Elsevier, 2015.
- TARVER, H. Michael; FREDERICK, Julia C. **The History of Venezuela**. Londres: Greenwood Press, 2005.

- TODARO, Michael; SMITH, Stephen. **Economic Development**. Nova Iorque: Addison-Wesley, 2003.
- TOMÉ, Juan Pablo Mateo; IGLESIAS, Eduardo Sánchez. Política Económica en Venezuela: Propósitos, Medidas y resultados obtenidos en la última década. Congresso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. *In: XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*. 2010. Pp. 2898-931.
- TORDO, Silvana; TRACY, Brandon; ARFAA, Noora. National Oil Companies and Value Creation. World Bank Working Paper N. 218. 2011.
- TORRES FILHO, Ernani Teixeira. O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana, *In: FIORI, José L. O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2004. Pp. 309-46.
- VAN DER LINDE, Coby. **Dynamic International Oil Markets: Oil Market Developments and Structure 1860-1990**. Kluwer Academic Publishers, 1991.
- VASSILIEV, Alexei. **The History of Saudi Arabia**. Nova Iorque: New York University Press, 2000.
- VIZENTINI, Paulo F. A Política Externa da Venezuela Frente a Globalização (1989-2001). *In: GUIMARÃES, Samuel P.; CARDIM, Carlos H (Orgs.). Venezuela: Visões Brasileiras*. Brasília: IPRI, 2003. Pp. 85-110.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Impensar a Ciência Social: Os limites dos paradigmas do século XIX**. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. Aparecida: Ideias e Letras, 2006.
- \_\_\_\_\_. The Inter-state Structure of the Modern World-System. *In: SMITH, Steve et. al (Orgs.). International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. Pp. 87-107.

- \_\_\_\_\_. **The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century.** Berkeley/Los Angeles/Londres: University of California Press, 2011.
- \_\_\_\_\_. **World-Systems Analysis: An Introduction.** Durham e Londres: Duke University Press, 2004.
- WALLERSTEIN, Immanuel; HOPKINS, Terence. "Commodity Chains in the World-Economy Prior to 1800." **Review** V. 10, N. 1, 1986. Pp. 157-70.
- \_\_\_\_\_. Patterns of development of the modern world-system, **Review** V. 1. N. 2, 1977. Pp. 11-145.
- WILPERT, Gregory. A Venezuela se Afoga em seu Petróleo. **Le Monde Diplomatique**. 01 de novembro de 2013. Disponível em < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1523>>. Acessado em 24 de outubro de 2016, às 19h00min.
- WORLD BANK. **Global Economic Monitor Commodities**. 2014. Disponível em <[http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=global-economic-monitor-\(gem\)-commodities#](http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=global-economic-monitor-(gem)-commodities#)>. Acessado em 25/02/2016 às 00h41min.
- WSJ News Graphics. Barrel Breakdown. **The Wall Street Journal**. Abril, 2016. Disponível em: < <http://graphics.wsj.com/oil-barrel-breakdown/>>. Acessado em 21 de outubro de 2016, às 15h46min.
- WIZARAT, Shahida. Saudi Arabia: An economic review. **Pakistan Horizon**. V. 28. N. 4. 1975. Pp. 131-41.
- ZAVALA, Maza. La Economía Venezolana em la Decada de los Ochenta. **XI Asamblea Nacional de la Federación Nacional de Colegios de Economistas**. Puerto la Cruz. Outubro, 1987. Pp. 31-72.