

A política social do governo Chávez e a democracia venezuelana: quais os avanços?

The Social Policy of the Chávez Government and Venezuelan Democracy: what advances?

KÁTIA ALVES FUKUSHIMA¹

Resumo: O governo Chávez (1999-2013) se insere em um processo de rupturas com o sistema político vigente até 1998, constituindo-se em um novo grupo hegemônico no poder, em que o presidente Chávez conseguiu se utilizar do aparelho do Estado para difundir sua ideologia e construir uma nova hegemonia no país. Durante 14 anos no poder, Chávez possuía significativa legitimidade perante a população. Esta, explicada por suas políticas sociais, as chamadas “Missões Bolivarianas”. Neste sentido, nosso intuito consiste em analisar o governo Chávez a partir dos avanços sociais, buscando mostrar se houve o fortalecimento da democracia – no que se refere à educação, saúde e emprego, à diminuição da pobreza e a melhor distribuição de renda. Para tanto, tal análise se fará a partir da base de dados do Latinobarómetro, CEPAL e PNUD.

Palavras-chave: Governo Chávez; Avanços Sociais; Democracia.

Abstract: The Chávez government (1999-2013) was in a process of ruptures with the political system in force until 1998, constituting a new hegemonic group in power, in which President Chavez was able to use the state apparatus to spread his ideology and build a new hegemony in the country. For 14 years in power, Chavez had significant legitimacy vis-à-vis the population. This explained by its social policies, the so-called "Bolivarian Missions". In this sense, our intention is to analyze the Chávez government based on social advances, trying to show if there was a strengthening of democracy - in terms of education, health and employment, poverty reduction and better income distribution. To do so, this analysis will be done from the database of Latinobarómetro, ECLAC and UNDP.

Keywords: Chávez Government; Social Advances; Democracy.

Recebido em:
20 de Janeiro de 2018

Received on:
January 22, 2018

Aceito em:
12 de Setembro de 2018

Accepted on:
September 12, 2018

DOI: 10.12957/rmi.2018.32354

¹ Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar/Brasil. Membro do Núcleo de Estudos dos Partidos Latino-Americanos | NEPLA da UFSCar e Pesquisadora do Centro de Política Comparada-CPC/UFES. **Endereço para correspondência:** Centro de Política Comparada, Av. Fernando Ferrari, nº 514 - Centro de Ciências Humanas e Naturais (CCHN), Prédio Wallace Corradi Vianna, Sala 202. Bairro Goiabeiras - CEP: 29075-910, Brasil. **Email:** kafukushima.politica@gmail.com

Introdução

O debate sobre a democracia venezuelana e sua relação com a América Latina se tornou proeminente no final da década de 1990, especialmente, quando Hugo Chávez, um *outsider* do cenário político venezuelano e uma figura polêmica no que se refere aos seus discursos inflamados, assumiu o poder. A literatura sobre o governo Chávez (1999-2013) apresentou um debate extremamente acalorado entre simpatizantes e não simpatizantes com seu governo (Rey, 1998; Ellner, 2010; Weisbrot, Ray e Sandoval, 2009; Álvarez, 2002; López Maya, 2005a), o que gerou uma infinidade de classificações para a democracia venezuelana, como: democracia participativa, democracia delegativa, democracia iliberal e até pseudodemocracia (Smith e Ziegler, 2009; Collier e Levitsky, 1996; Reid, 2008; Castañeda, 2006). Portanto, um tema complexo que requer um olhar pormenorizado em relação ao contexto em que se insere, bem como, aos diferentes âmbitos de análises: político, social e/ou econômico.

Em um cenário marcado por uma infinidade de queixas da população venezuelana ao sistema político vigente

de 1958 a 1998, tais como, o sistema de partidocracia, a pobreza e a ineficácia dos órgãos públicos, surgiu a figura de Hugo Chávez (Lacruz, 2006). Em um primeiro momento, em 1992, como o líder de um movimento dentro das Forças Armadas que buscava derrubar o governo vigente de Carlos Andrés Pérez. Esse movimento foi sufocado pelo governo e Chávez foi preso, todavia, fez antes um breve discurso em cadeia nacional de televisão, que constituiu no marco comunicacional, tornando-o conhecido por toda Venezuela como o líder do Movimento Bolivariano. Já no segundo momento, em 1998, Chávez apresentou-se como o candidato à Presidente da República venezuelana.

Podemos afirmar, em convergência com parte da literatura (Penfold, 2001 e Villa, 2005), que a ascensão de Chávez foi favorecida pelo contexto político, econômico e social, caracterizado pela intensa crise do pacto firmado, desde a década de 1960, entre os atores políticos tradicionais – partidos Ação Democrática (AD) e o *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI); os setores empresariais; sindicais e; os setores militares –, bem como, pelo descrédito da população nas instituições políticas, visto na reação social de 1989,

conhecida como *Caracazo*, em que setores de classe média e setores marginalizados da sociedade saíram às ruas reclamando por direito a participação política e por maior atenção do Estado, em contraposição às políticas neoliberais (López Maya, 2005).

De acordo com a base de dados² da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), ao longo da década de 1990, houve expressivo aumento da taxa de pobreza na Venezuela, alcançando em 1999 um total de 49,4%. A taxa de indigência subiu de 14,4% em 1990 para 21,7% em 1999. Os gastos sociais que eram 10,06% do PIB (Produto Interno Bruto) foram reduzidos a 7,3% em 1996.

A situação venezuelana com as crises políticas, econômicas e sociais provocadas pelas medidas neoliberais – como forte ajuste fiscal e privatizações – geraram, além das mobilizações sociais como o *Caracazo*, o “voto castigo”, que permitiu a ascensão ao poder de um outsider do cenário político como possibilidade de mudanças. A

representação dessa ascensão esteve na figura de Hugo Chávez.

Com um discurso de rupturas aos atores políticos tradicionais venezuelanos e de repúdio às políticas neoliberais, Chávez conquistou a confiança daqueles que estavam descontentes com o sistema político no país. Sua campanha eleitoral para a eleição de 1998 e sua vitória com 56,2% dos votos demonstraram que o mesmo fizera uma boa leitura do contexto, falando o que a população queria ouvir.

Em 1999, Chávez tomou posse da presidência e classificou o mesmo ano como o ano da Refundação da República. Esta classificação não foi mero discurso. De fato, houve a refundação da República consagrada com a promulgação de uma nova Constituição. Configurou-se, a partir de então, uma nova hegemonia³ no país: “a hegemonia chavista”.

Chávez governou a Venezuela por 14 anos (1999-2013), tendo sido eleito com 55% dos votos para mais um mandato (2013 a 2019), que, todavia, vítima de uma enfermidade, faleceu antes de tomar posse. Durante esse período, Chávez apresentou significativa

² Fonte dos dados: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Disponível em: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

³ Hegemonia, na concepção de Gramsci, corresponde a direção político-ideológica fundada no consenso (Coutinho, 2011).

legitimidade perante a população, demonstrada pelas sucessivas vitórias entre eleições e referendos (vencendo 15 processos eleitorais dos 16 realizados durante seus mandatos).

Entendemos que o que torna o governo Chávez *sui generis* é que o mesmo recoloca o debate sobre a democracia para além da arena procedimental, a partir do momento em que o eixo de seu projeto político se situava em torno da política social. Com base neste cenário, partimos do pressuposto de que uma breve análise do governo Chávez, a partir de suas políticas e avanços sociais, aponta no limite para o fortalecimento de uma democracia mais participativa

A perspectiva teórica a que se segue toma como base a obra de Macpherson “*The Life and Times of Liberal Democracy*”, que vê na democracia representativa liberal a possibilidade de um processo contínuo de aperfeiçoamento que caminhe para um modelo de democracia participativa.

Macpherson (1978) argumenta que dois requisitos se fazem necessário para o surgimento da democracia participativa: 1) a mudança de consciência do povo, transformando o homem consumidor para o homem ativo que executa o processo de desenvolvimento de suas capacidades e; 2) a diminuição da

desigualdade social e econômica, já que uma sociedade desigual exige um sistema não participativo para manter-se coesa. Contudo, o autor reconhece que os dois requisitos levam a um círculo vicioso, pois

Não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática (Macpherson 1978, p. 103).

Logo, a solução seria promover mudanças nos dois sentidos – criando políticas que busquem reduzir a desigualdade e estimulem a participação, “sem esperar que uma das mudanças se complete antes que a outra comece” (Macpherson 1978, p. 104).

Para Macpherson (1978, p. 113), a desigualdade social e econômica pode dificultar o processo de participação. A estrutura de classes, a pobreza, o analfabetismo pode influenciar negativamente a participação dos que se situam nos estratos inferiores, tornando-os relativamente apáticos.

Neste sentido, o objetivo do presente artigo consiste em analisar o governo Chávez a partir dos avanços sociais, buscando mostrar se houve o fortalecimento da democracia – no que se refere à educação, saúde e emprego, à

diminuição da pobreza e a melhor distribuição de renda. Esta análise nos permite verificar se governo criou condições favoráveis a participação reduzindo a desigualdade (de renda e de oportunidades), estimulando as capacidades humanas através de serviços universais de educação, saúde e proteção social.

As fontes utilizadas neste artigo são basicamente documentos e dados oficiais do governo, bem como, dados do Latinobarómetro, CEPAL e PNUD.

O artigo está dividido em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, apresenta-se o contexto que culminou com a ascensão de Chávez e a constituição de uma nova hegemonia, bem como, de uma nova concepção de democracia. Na segunda seção, ponderamos sobre os avanços sociais do governo Chávez, apresentando alguns dados sistemáticos e, em seguida, tecemos algumas considerações.

1. A concepção de democracia no governo Chávez

Chávez venceu as eleições presidenciais de 1998, liderando o que ele chamava de Revolução Bolivariana. Durante sua campanha e mesmo durante seu governo, Chávez convocava o “povo” “para refundar a República com base na

justiça social e combater os três grandes males da [...] sociedade: a exclusão, a corrupção moral e a desnacionalização” (Minci 2006, p. 9).

Em 1999, a promulgação de uma nova Constituição, aprovada por referendo popular, consagrou uma nova concepção de democracia. A IV República e sua democracia pactuada (1958-1998) foram substituídas pela “*democracia participativa e protagónica*”.

No entanto, para a compreensão da democracia na era Chávez, alguns fatores se tornaram proeminentes, como o discurso chavista, a própria Constituição de 1999 e seu projeto político.

O discurso “chavista” se constituiu em uma variável significativa nas relações de poder tanto interna quanto internacionalmente. Através de seus discursos, Chávez impulsionou a participação política e combateu a desnacionalização. A utilização estratégica de símbolos de nacionalidade, com destaque para o uso do ideário de Simón Bolívar, criou um sentido de nação e identidade no povo venezuelano. Chávez apresentou uma narrativa carregada de amplo leque ideológico – com referência a vários líderes de esquerda –, com constante alusão à “Revolução Bolivariana”. A

contínua referência ao povo, especialmente no seu programa dominical “Alô Presidente”, como sujeito carregado de valores sociais positivos, instituiu uma relação intimista e de confiança com o povo, colocando-o como o sujeito da democracia. No entanto, vale lembrar que Chávez, também, na maioria das vezes quando se referia à oposição, seja ela interna ou externa, apresentava um discurso de confrontação, acentuando a polarização do cenário político e social venezuelano.

Para além do discurso, Chávez fundamentou a *democracia participativa e protagónica* na Constituição de 1999. Dentre as modificações presentes nesta Constituição, encontram-se a criação do Poder Cidadão e do Poder Eleitoral, que representam instrumentos de controle nas mãos do cidadão para fiscalizar a administração pública; a utilização de plebiscitos e referendos; a possibilidade de referendo revogatório (*recall*)⁴ e; a inclusão dos povos indígenas no Parlamento (Venezuela, 1999). Segundo López-Maya (2005a, p.350), o conteúdo da Constituição “revelava o embrião de

um projeto político alternativo ao neoliberal, e que recolhia as reivindicações que vinham sendo elaboradas tanto na política das ruas como nos espaços institucionais”. No entanto, embora a presença de uma série de mecanismos participativos na Constituição de 1999, Briceño (2014) chamou a atenção para vários mecanismos que ficaram condicionados a definição de uma lei ou norma que em alguns casos não foram regulamentados.

No que se refere às instituições participativas, muitas já existentes no país ganharam protagonismo durante o governo Chávez, como é o caso das Mesas Técnicas de Água (MTA). Estas, iniciaram com a administração Aristóbulo Istúriz (1993-1995) no município Libertador do Distrito Capital. Em 2001, estas foram institucionalizadas através da Lei Orgânica para a Prestação de Água Potável e Saneamento. Houve um avanço no que se refere ao número de Mesas Técnicas de Água (López Maya 2008, p. 198), bem como, na conformação de Conselhos Comunitários de Água (CCA). O mesmo caso se deu com os Comitês de Terra que vem desde a década de 1990, mas que só foi regularizado em 2002 pelo governo através do Decreto 1.666. A partir de então, foram criadas a Oficina Técnica Nacional para a

⁴ Este mecanismo foi utilizado pela oposição ao governo, que coletou assinaturas necessárias para convocar um referendo revogatório do mandato de Chávez. O referendo ocorreu em 15 de agosto de 2004, cujo resultado, deu a possibilidade de Chávez – com 59,09% dos votos – continuar seu mandato.

Regularização Fundiária das Terras Urbanas (OTN) e os Comitês de Terras Urbanas (CTU) para fomentar a participação e o autogoverno (Jácome 2007, p. 222).

O governo criou o “*Parlamento de Calle*”, que tinha como objetivo promover a discussão dos projetos de lei em assembleias organizadas pela Assembleia Nacional. Para Chávez, os deputados suplentes deveriam converter-se em deputados ativos, atuando não só na substituição de um deputado na Câmara, quando este está doente, mas atuando nas ruas a fim de ouvir a população (Chávez 2006, p.14). O *Parlamento de calle* constituiu a base para a criação dos Conselhos Comunais, uma das inovações participativas do governo, que foi institucionalizado com a Lei Orgânica dos Conselhos Comunais (2006), que dá à participação um caráter popular, não estando restrita apenas às relações corporativistas. De acordo com o artigo 2 da lei, os Conselhos Comunais

são instâncias de participação, articulação e integração entre as diversas organizações comunitárias, grupos sociais e os cidadãos e cidadãs, que permitem ao povo organizado exercer diretamente a gestão das políticas públicas e projetos orientados a responder as necessidades e aspirações das comunidades na construção de uma sociedade de equidade e justiça social (Ley de los Consejos Comunales 2006, pp.7-8).

Com a lei criou-se o Fundo Nacional dos Conselhos Comunais (Artigo 28, 29), que tem como objetivo financiar projetos comunitários, sociais e produtivos. Os recursos orçamentários devem ser decididos em assembleias cidadãos abertas a destinação de recursos, a execução de obras e a gestão comunal. O governo ainda criou o Ministério do Poder Popular para as Comunas e Movimentos Sociais, que tem como função dirigir e coordenar a execução de políticas de formação e desenvolvimento comunal.

López Maya (2011, p.191), em sua análise sobre os Conselhos Comunais, afirma que a Lei dos Conselhos de 2006 suprimiu a relação dos mesmos com os Conselhos Locais de Planificação Pública (CLPP) e com o Poder Municipal e estabeleceu uma relação direta entre os Conselhos e o Presidente da República através das Comissões Presidenciais do Poder Popular em seus distintos níveis, perdendo, de certa forma, sua autonomia enquanto instância civil, bem como o princípio de descentralização contemplado na Constituição de 1999. Ademais, os recursos outorgados a outras modalidades participativas foram reduzidos e canalizados nos Conselhos Comunais. Para Briceño (2014, p.16), as modificações incorporadas com a Lei dos Conselhos de 2006 aumentaram

significativamente o controle do executivo sobre a participação através dos Conselhos Comunais e os desvincularam do resto da estrutura do Estado.

As entrevistas realizadas por López Maya (2011) em alguns Conselhos apresentaram, segundo a autora, uma diversidade de opiniões, o que mostrou a presença do pluralismo político no interior dos Conselhos. Para além das debilidades presentes nos Conselhos Comunais relatadas nestas entrevistas, em especial, a politização e polarização a que os Conselhos estão submetidos, Lopez Maya (2011, pp. 215-216) afirma que os Conselhos “são veículo para o empoderamento popular, pois produzem consciência como cidadãos e em alguns casos o convencimento de que estão assumindo funções de governo local”. Os conselhos incluem política e socialmente as pessoas que até então não se viam como objetos das políticas estatais.

Diante do exposto, embora se averígue uma centralização do poder no Executivo e uma intensa polarização – entre pró-chavistas e oposição – presente nos Conselhos e na sociedade em geral, não se pode negar o estímulo à participação propiciada pelo governo e a presença de mecanismos participativos na Constituição de 1999, o que mostrou

significativa diferença em relação à Constituição anterior que se caracterizava por mecanismos corporativistas entre sociedade civil e Estado.

De acordo com o Censo de 2013, realizado com o objetivo de quantificar e identificar as organizações de base popular, em todo o país foram registrados 40.035 Conselhos Comunais, 1.401 Comunas, 1.294 *Salas de Batalla Social*⁵ e 28.791 Movimientos Sociales (Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales, 2013).

O governo Chávez, ou melhor, e convergindo com Progrebinschi (2013, p.6), “a esquerda latino-americana parece ter desenvolvido um método, de governo específico, com meios dirigidos a gerar políticas sociais e bens públicos que vão além das formas convencionais e superam os limites reconhecidos das instituições liberais”. No entanto, como aponta Progrebinschi, o governo Chávez, para além das críticas (de um governo de cunho populista ou inclusive autoritário), preservou as instituições

⁵ As *Salas de Batalla Social* são ferramentas de articulação entre o povo organizado e o Estado e estão conformadas pelos Conselhos Comunais, pelas Missões Sociais e pelas Organizações Comunitárias (Ver: <http://saladebatallasocialjch.blogspot.com.br/p/objetivos.html>).

representativas com eleições livres e justas, competição entre os partidos políticos, separação dos poderes e Estado de direito.

Nesse sentido, podemos afirmar que a adoção de mecanismos participativos, como os Conselhos Comunais contribuem para uma democracia mais participativa, pois estimula uma cultura de direitos que inclui o direito a ser co-participante em governos locais”. Todavia, como aponta Macpherson (1978), não basta criar políticas para estimular a participação se as mesmas não caminham com políticas de combate à desigualdade, à pobreza e ao analfabetismo.

II. As políticas sociais chavistas e seus avanços

Os dois primeiros anos do governo Chávez (1999-2000) foram marcados especialmente por reformas institucionais (Assembleia Constituinte, Constituição e reforma de ministérios), consolidando a passagem da IV República ou democracia pactuada (1958-1998) para a democracia participativa e protagônica ou a V República.

Após esses dois primeiros anos, podemos dividir o governo Chávez em duas etapas, que se referem a dois

mandatos⁶ e, logo, a dois Planos de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação (2001-2007) (2007-2013).

Durante o primeiro plano (2001-2007) – que em linhas gerais propunha desenvolver a economia produtiva através do aumento e diversificação da economia exportadora não petrolífera, bem como, alcançar a justiça social, desenvolvendo processos de articulação entre políticas sociais e econômicas – o governo enfrentou forte reação dos setores oposicionistas. A quebra de hegemonia dos atores políticos tradicionais e das elites econômicas, somadas ao fortalecimento de Hugo Chávez, levou a um cenário polarizado entre governo e a oposição. Esta última, buscando manter o *status quo* do período da democracia pactuada, promoveram inúmeras tentativas, entre greves, golpes e boicotes às eleições, para derrubar Hugo Chávez do poder. Este cenário influenciou visivelmente no desempenho econômico do país, como podemos observar no Gráfico 1, que mostra o comportamento do Produto Interno Bruto (PIB) no período de 1997 a 2012.

⁶ Vale lembrar que em 2000 foram realizadas eleições gerais na Venezuela diante da nova ordem constitucional.

através das paralisações (Weisbrot, Ray e Sandoval, 2009). De acordo com a literatura (Serrano, 2003), os gestores da PDVSA, diante de sua autonomia administrativa, construíram por muito tempo um “Estado dentro do Estado”, no qual os governos foram tendo um papel cada vez menor nas definições das políticas petrolíferas.

Após as paralisações de dezembro de 2002 a fevereiro de 2003 do setor petrolífero, Chávez demitiu, em rede nacional de televisão, cerca de 60% dos funcionários da PDVSA, especialmente, os executivos de médio e alto escalão, assumindo, portanto, o controle da mesma (López Maya, 2005a). Segundo Serrano (2003), se esta atitude de Chávez foi considerada errônea, as políticas por ele empreendidas foram fundamentais para por fim aos privilégios de uma elite corporativista que por anos controlou a PDVSA.

Chávez ampliou a participação do Estado nas atividades petrolíferas e fortaleceu as relações com a OPEP, buscando recuperar os preços do petróleo no mercado mundial. A partir da reforma no setor petrolífero, o governo passou desenvolver com mais força seu programa de governo, através da ampliação dos gastos fiscais em políticas sociais. Assim, utilizando recursos provenientes do lucro do

petróleo, Chávez criou, em 2003, as chamadas Missões Bolivarianas, políticas sociais que tinha como objetivo alcançar a justiça social, através do enfrentamento às causas e consequências da pobreza e da exclusão, com a participação do povo (MINCI, 2006). Para dar respaldo a essas políticas, um conjunto de instituições foi criado, como o Fundo Único Social, o Banco do Povo, o Banco da Mulher e o Banco de Desenvolvimento Social (Lacruz 2006, p.167).

A partir das Missões Bolivarianas, o governo apresentou avanços significativos no que se refere à inclusão de um maior número de beneficiários às políticas sociais. Entre os anos de 2002 e 2006 a taxa de pobreza havia diminuído em 18,4% e a taxa de indigência em 12,3%⁹.

No segundo mandato (2007-2013), com o “Projeto Nacional Simón Bolívar”, o governo buscou aprofundar as conquistas do plano anterior, a partir da ampliação e reformulação das Missões Sociais. O eixo das principais missões situou em torno da educação,

⁹ Fonte dos dados: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Disponível em: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e.

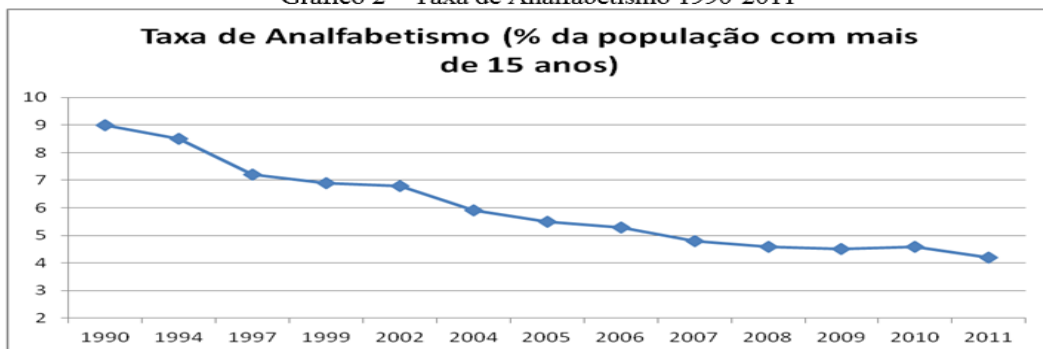
alimentação, saúde, habitação e emprego.

No que se refere à Educação, o governo Chávez criou programas contínuos que atende desde a gestação com Projeto *Simoncito* (educação para criança de zero a seis anos) até a construção da Universidade Bolivariana (educação superior para jovens e adultos). Nestes programas está à criação das escolas e liceus bolivarianos, bem como, a implementação nas escolas de políticas de seguridade alimentar (MINCI, 2006). A população adulta excluída, até então, do sistema educacional, passou a ser atendida com missões educativas: como alfabetização, escolarização primária e secundária e com educação superior e cursos de especialização. Dentre as principais Missões Bolivarianas

voltadas para Educação estão as Missões *Robinson I* e II, a missão *Ribas* e a missão *Sucre*.

A Missão *Robinson I* foi lançada em junho de 2003, com objetivo de erradicar o analfabetismo. Esta política contou com o apoio de Cuba, que assessorou com o método de alfabetização cubano “*Yo Si Puedo*”, o qual foi premiado pela UNESCO (MINCI, 2006). No ano em que Chávez assumiu o poder a taxa de analfabetismo da população com mais de 15 anos era de 6,9%, em 2011 a taxa caiu para 4,2% (Gráfico 2). A redução da taxa de analfabetismo mostrou o sucesso da Missão Robinson I, fato este, que levou o território venezuelano a ser declarado, em 28 de outubro de 2005, livre de analfabetismo por ter alcançado as porcentagens estabelecidas pela UNESCO¹⁰.

Gráfico 2 – Taxa de Analfabetismo 1990-2011



Fonte: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

¹⁰ Datos PNUD Venezuela, 2013.

A Missão *Robinson II*, uma segunda etapa da missão, tinha como objetivo garantir os estudos básicos à população alfabetizada. A taxa líquida de escolaridade na educação primária¹¹ se manteve acima de 90% durante o governo Chávez, alcançando 92,2% no período de 2011/2012. No período de 1999/2000 essa taxa era em torno de 87%. A proporção de alunos que

chegavam ao último grau da educação primária também aumentou de 70 a cada 100 alunos (as) no período de 1999/2000 para 85 alunos em 2010/2011 (PNUD Venezuela, 2013). De acordo com a Tabela 1, houve um aumento significativo no que se refere à satisfação com a qualidade da Educação Primária.

Tabela 1 – Opinião sobre a qualidade da Educação Primária – Venezuela

	1998	2001	2006*
Muito boa	5,40%	13,80%	41,60%
Boa	19,60%	35,30%	35,90%
Deficiente	44,80%	36,80%	18,70%
Muito deficiente	30,30%	14,20%	3,70%

*Após 2006, só há dados para 2016 que não foi exposto aqui, pois o recorte temporal do artigo compreende somente o governo Chávez (1999 a 2013).

Fonte: Latinobarómetro/Análisis online (<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>)

¹¹ Para o cálculo das taxas líquidas, as idades são de 6 a 11 anos e matriculadas na educação primária.

Em 1998, apenas 25% dos entrevistados pelo Latinobarómetro consideravam a educação primária muito boa ou boa, enquanto aqueles que consideravam deficiente ou muito deficiente somavam 75,1%. Já em 2006, esses dados inverteram, sendo que 75,5% dos entrevistados apontaram a educação primária como muito boa ou boa, em contraposição a 22,4% daqueles que a consideravam deficiente ou muito deficiente.

A qualidade da educação secundária segundo os venezuelanos também mostrou melhorias. Enquanto em 1998, apenas 4,6% dos entrevistados pelo Latinobarómetro consideravam a Educação Secundária muito boa, em 2006 a satisfação aumentou

significativamente para 38,6%¹². A melhoria na educação secundária pode ser explicada pela Missão *Ribas*, iniciada em novembro de 2003 (Minci, 2006).

Para completar o ciclo das políticas educacionais, foi criada a Missão *Sucre*, cujo objetivo consiste em promover o acesso à educação superior de setores que não tiveram oportunidades, devido às iniquidades existentes no acesso ao sistema educacional (Minci, 2006). A satisfação com a qualidade da Educação Universitária também aumentou expressivamente entre os anos de 2001 e 2006 (Tabela 2).

Tabela 2 – Opinião sobre a qualidade da Educação Universitária – Venezuela

	1998	2001	2006*
Muito boa	8,90%	17,90%	43,80%
Boa	27,40%	41,50%	34,50%
Deficiente	34,90%	29,60%	17,40%
Muito deficiente	28,80%	11,00%	4,30%

*Não há dados para anos posteriores à 2006.

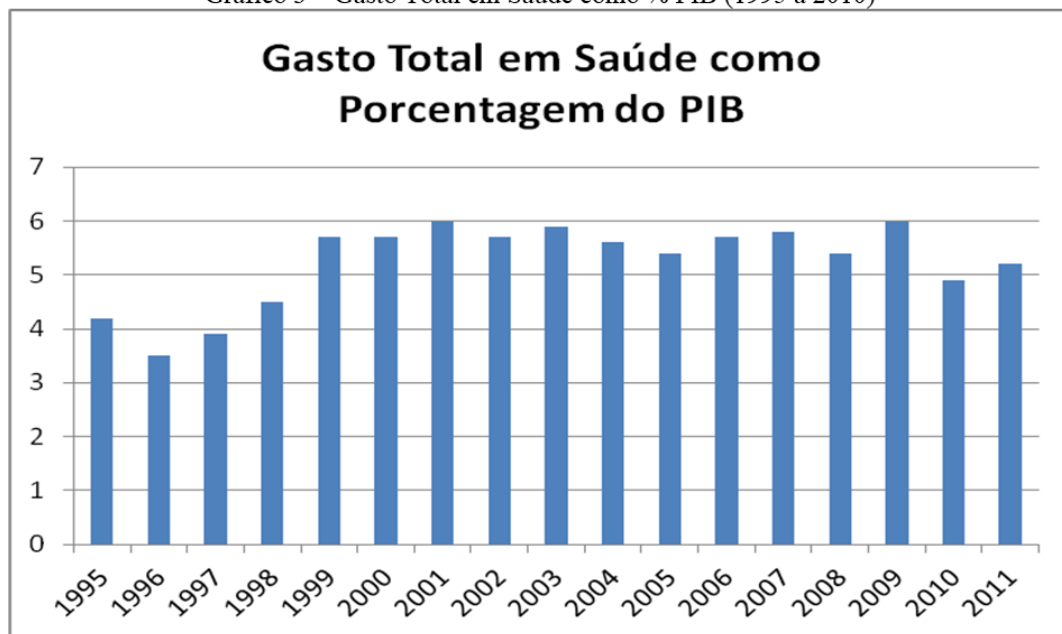
Fonte: Latinobarómetro/Análisis online (<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>)

¹² Sobre a educação secundária, não há dados após 2006 no Latinobarómetro/Análisis Online (<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>).

Com a Missão *Sucre*, o governo passou a promover à municipalização da educação superior, garantindo a integração dos estudantes em suas próprias comunidades (MINCI, 2006). A taxa bruta de matrícula na educação universitária (que inclui graduação e pós-graduação) registrou um crescimento de 26,18% entre 2004 e 2013, passando de 36,81% em 2004 para 62,89% em 2013, incluindo as matrículas na Missão *Sucre*¹³.

Quanto à Saúde, o governo Chávez reconheceu os direitos à seguridade social, revogando o decreto de privatização do seguro social, passando a ser obrigação do Estado o financiamento e a gestão de um sistema único e universal (MINCI, 2006). Os gastos com saúde a partir de 1999 ficaram acima de 5% do PIB, com exceção de 2010 que foi de 4,9 (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Gasto Total em Saúde como % PIB (1995 a 2010)



Fonte: OMS: Organización Mundial de la Salud: Observatorio mundial de la salud. Banco de datos. http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

¹³ Fonte:

http://www.ine.gov.ve/documentos/Boletines_Electronicos/Estadisticas_Sociales_y_Ambientales/Educacion/pdf/N3.pdf

Como em outras áreas, o processo de melhoria da saúde iniciou mais precisamente em 2003 com o desenvolvimento da Missão *Barrio Adentro*, programa de saúde popular, baseado na experiência cubana, que contava com a prestação de serviços de saúde primária e com a promoção de saúde preventiva e curativa nas próprias comunidades (MINCI, 2006). Para esta Missão, através de acordos com Cuba, o governo contou com mais de 20 mil médicos cubanos. Além disso, criou-se dentro desta missão o programa de formação em medicina comunitária, buscando suprir a necessidade de médicos, bem como substituir gradualmente os médicos cubanos

solidários. Assim, milhares de venezuelanos vêm se formando em medicina comunitária tanto em Cuba como na própria Venezuela (MINCI, 2006). A taxa de mortalidade infantil (menores de 5 anos) caiu significativamente de 31,34% em 1990 para 16,95% em 2011 (PNUD Venezuela, 2013).

De acordo com a opinião dos venezuelanos, quando perguntados sobre ao acesso à saúde¹⁴ entre os anos 1997 e 2006, houve melhoras no acesso aos serviços de saúde. Em 1997 apenas 6,8% respondiam que tinham um acesso total à saúde. Em 2006, esse valor subiu para 27,1% (Tabela 3).

Tabela 3 – Acesso à Saúde (1997 e 2006)

Escala/Ano	1997	2006*
Nada	10,40%	4,10%
2	5,40%	2,80%
3	13,80%	4,40%
4	17,30%	7,20%
5	22,50%	15,20%
6	8,80%	10,90%
7	6,20%	8,10%
8	5,70%	13,60%
9	3,00%	6,70%
Tudo	6,80%	27,10%

*Não há dados para anos posteriores à 2006.

Fonte: Latinobarómetro/Análisis online (<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>)

¹⁴ A pergunta do Latinobarómetro é: “Quanto acesso tem hoje com respeito a Saúde?”. A escala utilizada foi de 1 a 10, em que 01 corresponde a Nada e 10 corresponde a Tudo (Latinobarómetro).

Segundo dados do Ministério do Poder Popular para a Saúde, entre os anos de 2005 e 2012, já haviam construídos 6.712 consultórios populares, 550 Centros de Diagnóstico Integral, 578 salas de reabilitação integral e 33

Centros de Alta Tecnologia. Estas políticas sociais voltadas para área da saúde refletiram no aumento do grau de satisfação dos venezuelanos com os serviços de saúde (Tabela 4).

Tabela 4 – Grau de satisfação com a saúde a que tem acesso (2003 a 2007)

	2003	2004	2005	2006	2007*
Muito satisfeito	19,70%	28,70%	30,10%	35,80%	29,20%
Satisfeito	24,80%	28,60%	37,30%	36,10%	35,00%
Não muito satisfeito	39,10%	31,00%	26,80%	22,50%	28,60%
Nada satisfeito	16,30%	11,70%	5,90%	5,60%	7,30%

*Após 2007, só há dados para 2016 que não foi exposto aqui, pois o recorte temporal do artigo compreende somente o governo Chávez (1999 a 2013).

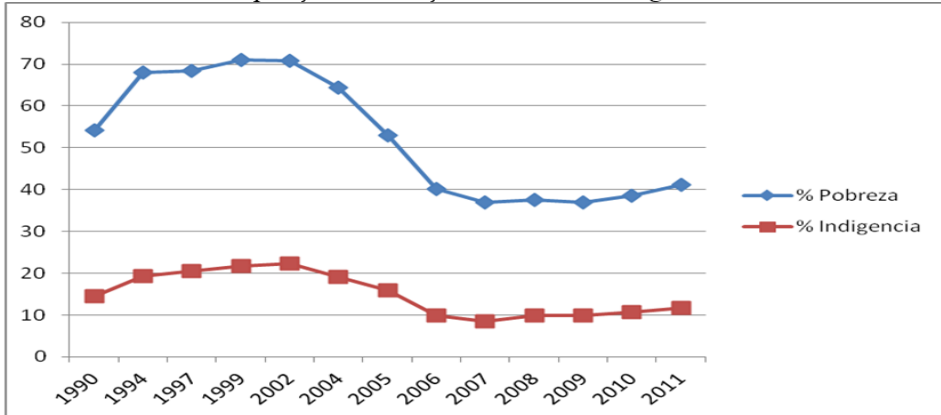
Fonte: Latinobarómetro/Análisis online (<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>)

Outras políticas criadas durante o governo Chávez e que contribuíram para os avanços sociais, foram: a) a *Gran Misión Vivienda*, lançada em 2011; b) a Missão *Mercal*, criada devido às paralisações de 2002, em que o governo, estrategicamente, buscou garantir o abastecimento alimentar da população; c) a Missão *Guaicaipuro*, criada em outubro de 2003, consistiu no programa de reconhecimento dos direitos dos povos e comunidades indígenas, através da demarcação de seus territórios, da garantia de seguridade agroalimentar e do fortalecimento autogestionário e; d) a Missão *Negra Hipólita*, criada em janeiro de 2006, com o propósito de atender e garantir os direitos de pessoas

em situação de rua (desde crianças até adultos) (MINCI, 2006).

A variedade de Missões criadas, sem tocar nos problemas internos à gestão das mesmas, demonstraram o empenho do governo em construir uma democracia que apresentasse como base a justiça social. Mesmo que muitas políticas adotadas pelo governo tenham representado a cooptação da população para reverter em apoio político à figura de Chávez, as mesmas produziram resultados positivos para a população. A pobreza, por exemplo, que atingia 49,4% em 1999, se viu reduzida a 29,5 em 2011. No mesmo período a taxa de indigência diminuiu de 21,7% para 11,7% (Gráfico 4).

Gráfico 4 – % da População em situação de Pobreza e Indigência em nível nacional



Fonte: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

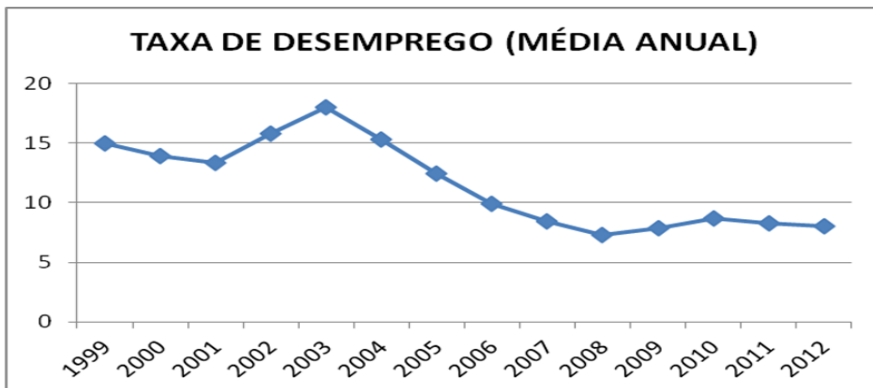
http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e.

A queda significativa da taxa de pobreza em 2006 reverteu na aprovação da gestão de Chávez que atingiu 72% no mesmo ano.

A taxa de desemprego (Gráfico 5) também se viu reduzida. No período de crise do governo com a oposição, a taxa

de desemprego alcançou, no ano de 2003, 18%. Após esse período e, justamente, quando se começou as Missões Bolivarianas a taxa de desemprego começou a cair expressivamente, chegando a 8% em 2012.

Gráfico 5 – Taxa de Desemprego (1999-2012)

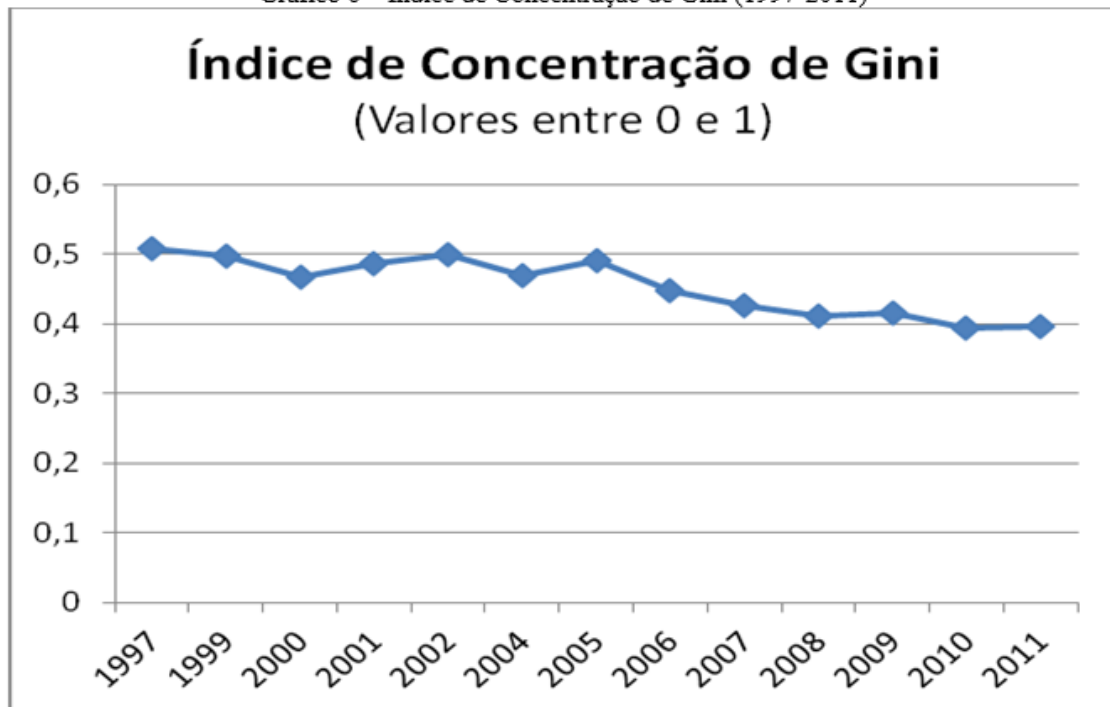


Fonte: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Sobre la base de cifras oficiales de los países.

http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e.

No que se refere ao índice de Gini¹⁵, o Gráfico 6 demonstra uma melhor distribuição e, logo, a redução da desigualdade.

Gráfico 6 – Índice de Concentração de Gini (1997-2011)



Fonte: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e.

¹⁵ O índice de Gini vai de 0 a 1, em que 1 representa a máxima desigualdade e 0 a perfeita igualdade (CEPAL).

A média dos países da América Latina foi de 0,512 em 2010. A Venezuela, no mesmo ano, estava acima da média com 0,394.

Os dados apresentados demonstram que houve melhorias nas condições sociais dos venezuelanos. O governo Chávez, neste sentido, abriu caminho para um novo cidadão, ou melhor dizendo, um novo sujeito político e empoderado, à medida que sua proposta se aproximou da ideia de democracia participativa, em que o governo estende o conceito de democracia do âmbito eleitoral para a esfera social, enfatizando a participação e combatendo as desigualdades.

Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi analisar o governo Chávez a partir dos avanços sociais, buscando mostrar se houve o fortalecimento de uma democracia mais participativa. Esta, entendida como o aperfeiçoamento contínuo da democracia liberal, através de políticas de estímulo à participação cidadã e políticas de combate às desigualdades sociais.

A ascensão de Hugo Chávez representou, ao menos no discurso, a passagem de uma democracia pactuada, caracterizada por um estado mínimo que se isentou de seu papel garantidor de direitos, para o que o ele denominou de

“democracia participativa e protagônica”.

Nossa análise do governo Chávez demonstrou a construção de uma agenda social, por meio da implementação de políticas equitativas de melhorias das condições de vida da população, em especial, de sua parcela mais marginalizada. Estas políticas, denominadas pelo governo de Missões Bolivarianas, somadas às políticas de estímulo à participação constituíram o eixo do projeto político chavista. Para tanto, o Estado assumiu, neste período, o papel central na promoção dos direitos sociais, bem como, na regulação das relações econômicas.

Os mecanismos de participação criados, a partir da Constituição de 1999 e a criação ou incentivo às instituições participativas, como os Conselhos Comunais se constituíram em políticas inovadoras de seu governo. Todavia, tais políticas, como a literatura demonstrou, estavam imersas à polarização política e social entre governo e oposição presente durante todo o governo Chávez. Ainda assim, é possível verificar que as políticas sociais e participativas refletiram na satisfação dos cidadãos com o governo, como os dados analisados demonstraram. Logo, podemos afirmar, que o avanço social, durante o governo

Chávez – exemplificado pelas melhorias na área da educação, saúde, emprego e pela diminuição da pobreza e melhor distribuição de renda – criaram condições favoráveis a uma democracia mais participativa e, no limite, criaram condições para o empoderamento dos cidadãos, já que este está diretamente vinculado à promoção de equidade e participação. Neste sentido, torna-se imprescindível, para futuros trabalhos e debates, a análise do grau de empoderamento desses cidadãos. A

despeito das dificuldades em superar a dependência da economia frente a matriz petrolífera e das permanentes tensões políticas na relação situação-oposição¹⁶, consideramos que o contexto venezuelano, ao longo do governo Chávez, constitui um dos casos mais paradigmáticos para se pensar o grau de empoderamento dos atores sociais, bem como, a ideia de democracia participativa.

Referências Bibliográficas

Álvarez, Angel E. (2002). ‘El Estado y la Revolución “Protagónica”’ in M. Ramos, (ed.), *Venezuela: rupturas y continuidades del sistema político (1999–2001)*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Briceño, H. (2014). ‘Los consejos comunales y la democracia participativa en Venezuela’, in A. Sakaguchi (ed.), *Venezuela under Chavez’s Administration*, Tokyo: IDE, Interim Report, pp. 1-44.

Castañeda, Jorge. (2006). ‘Latin America’s left turn’, *Foreign Affairs*, 85, may/june, pp. 28-43.

Chávez, H. (2006). *La democracia poderosa y el liderazgo*. Colección Discursos. Ministerio del Poder Popular, Caracas.

Collier, D. e Levitsky, S. (1996) ‘Democracy with Adjectives: Conceptual Issues in the Study of Democratization’, *Working Paper*, 230 – August. Disponível em: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/230.pdf>. (Acesso em: 10/10/2011).

¹⁶ Elementos que estão na raiz do entendimento das crises políticas e econômicas que se sucederam a morte de Chávez, ao longo do governo de Nicolás Maduro.

Coutinho, Carlos Nelson. (2011). *O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Ellner, S. (2010). 'La primera década del gobierno de Hugo Chávez. Logros y desaciertos'. *Cuadernos Del Cendes*, 27 (74), pp. 27-50.

Jácome, F. (2007). 'A sociedade civil na Venezuela: Tendências atuais (1999-2006)', in B. Sorg e M. Oliveira (ed.), *Sociedade Civil e Democracia na América Latina: Crise e reinvenção da política*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, pp.199-247.

Lacruz, T. (2006). 'Balance Sociopolítico: una ciudadanía social inacabada', in T. Maingon (Coord.). *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS.

Ley de los Consejos Comunales. (2006). *Colección Textos Legislativos*. MINCI: Caracas-Venezuela.

López Maya, M. (2011). 'Los consejos comunales en Caracas vistos por sus participantes: una exploración'. *Política & Sociedade*, 10(18), pp. 187-222, [online]. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2011v10n18p187> [Acesso em: 16/08/2018]

López Maya, M. (2008). 'Innovaciones participativas y poder popular en Venezuela', in S. Pachano. *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*. Ecuador: FLACSO.

López Maya, M. (2005). *Del Viernes Negro al Referendo Revocatorio*. Caracas: Alfadil.

López Maya, M. (2005a). *Luta hegemônica na Venezuela. A crise do puntofijismo e a ascensão de Hugo Chávez*. Caracas: Alfadil.

Macpherson, C. B. (1978). *A democracia Liberal: Origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Minci. (2006). *Las Misiones Bolivarianas*. Colección Temas de Hoy. Caracas: Ministerio de Comunicación e Información (MINCI).

Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales. (2013). *Ya se pueden conocer los resultados del Censo Comunal 2013 por estados*. Disponible en: <http://www.mpcomunas.gob.ve/conoce-los-resultadosdel-censo-comunal-2013-desglosados-por-estados> (Acesso em: 24/04/2016).

Penfold, M. (2001). 'El colapso del sistema de partidos: explicación de una muerte anunciada', in J. Carrasquero e T. Maingon (Eds.), *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas: Redpol-CDB publicaciones.

PNUD Venezuela. (2013). *Cumpliendo las metas del milenio 2012*. Caracas: INE. Disponible en: <http://www.ve.undp.org/content/venezuela/es/home/library/mdg/informe-venezuela-cumple-las-metas-del-milenio--2012.html>. (Acesso em: 15/08/2018).

Pogrebinschi, T. (2013). 'El giro pragmático de la democracia en América Latina'. *Nueva Sociedad*, jun, pp.1-25.

Reid, M. (2008). *O continente esquecido: a batalha pela alma latino-americana*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Rey, J. C. (1998). *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Serrano, R. Q. (2003). *Meritocracia Petrolera. Mito o Realidad?* Caracas: Panapo.

Smith, P. H. e Ziegler, M. R. (2009). 'Democracia Liberal e iliberal na América Latina', *Opinião Pública*, 15(2), pp. 356-385.

Venezuela (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas: Asamblea Nacional Constituyente.

Villa, R. D. (2005). 'Venezuela: mudanças políticas na era Chávez', *Estudos Avançados*, 19(55), pp. 153-172.

Weisbrot, M.; Ray, R.; Sandoval, L. (2009). *El gobierno de Chávez después de 10 años: Evolución de la economía e indicadores sociales*. Washington D.C.: Center for Economic and Policy Research.