

Democracia e Participação: Os Conselhos Comunais na Venezuela

Valdenésio Aduci Mendes
Universidade do Estado de Santa Catarina

Resumo. O processo constituinte ocorrido na Venezuela em 1999 colocou em evidência um profundo debate político sobre a democracia instaurada no país a partir da década de 1960, sinalizando a decadência do modelo democrático representativo daquela época. Diante de um quadro de profunda crise herdada da IV República, a Constituição da Venezuela de 1999 tem a pretensão de refundar a República com base nos princípios de um Estado federal descentralizado, o qual trataria de promover uma sociedade democrática participativa e protagonista, multiétnica e pluricultural. Este estudo realizado junto aos representantes dos Conselhos Comunais aponta que estas organizações políticas comunitárias venezuelanas têm perdido autonomia, têm um baixo índice de pluralismo político e ainda têm contribuído com o processo de recentralização do poder nas mãos do presidente Hugo Chávez Frías.

Palavras-chave: conselhos comunais; democracia participativa; Venezuela; recentralização.

Democracy and Participation: The Communal Councils in Venezuela

Abstract. The constitutional process that took place in Venezuela in 1999 brought out a deep political debate on the democracy established in the country since the 1960s, thus signalling the decay of the representative democratic model introduced in that period. Against a backdrop of a deep crisis inherited from the IV Republic, the Venezuelan Constitution of 1999 purports to refund the Republic, based on the principles of a decentralized federal state, which would attempt to promote a participatory democratic society, protagonist, multiethnic and multicultural. This study, carried out among representatives of Communal Councils, notes that these Venezuelan community political organizations have lost autonomy, have a low political pluralism index and are contributing to the process of power recentralization in the hands of President Hugo Chávez Frías.

Key-words: communal councils; participatory democracy; Venezuela; recentralization.

1 Introdução

A análise da história do processo político venezuelano revela que, desde o início do século XX, muitos cidadãos não têm medido esforços para superar obstáculos advindos das mais diversas esferas, dentre elas o peso do caudilhismo e dos governos ditatoriais. A história política do país também revela que o sistema democrático representativo fez seus primeiros ensaios na primeira metade do século XX, o qual só foi consolidado a partir da década de 1960, mediante o *Punto Fijo*¹, o que permitiu colocar a Venezuela no *ranking* de uma das democracias mais antigas da América Latina, depois da Colômbia e da Costa Rica. No final da década de 1980, a democracia venezuelana, reconhecida pela maioria dos países latino-americanos como estável, já dava sinais de crise e esgotamento. O *Caracazo*², por exemplo, representou a ponta do *iceberg* de um sistema político que vinha se ancorando na renda petrolífera, mas que já não conseguia dar respostas à crise instaurada desde meados da década de 1970. Devido à sua dimensão e repercussão, este fenômeno pode ser interpretado como um divisor de águas no cenário político venezuelano contemporâneo, o que significa que se pode falar de democracia na Venezuela, antes e depois do *Caracazo* de 1989.

¹ Punto Fijo é a capital do Município Carirubana, situado no Estado Falcón, ao noroeste de Caracas. A casa de um dos líderes políticos que serviu de espaço para a celebração do Pacto de 1958 está situada neste importante município que reúne um dos maiores complexos de refinarias de petróleo do mundo.

² Convulsão social ocorrida nos morros de Caracas no dia 2 de fevereiro de 1989, como resposta às medidas econômicas tomadas pelo Governo Carlos Andrés Pérez, cuja repercussão resultou na morte de milhares de manifestantes por parte da polícia, exército e Guarda Nacional. Uma das medidas do pacote foi o aumento do preço da gasolina e da passagem de transportes.

Foi a partir desse contexto de crise que surgiu Hugo Chávez Frías no cenário político venezuelano, tornando-se conhecido em todo o território nacional depois da tentativa de golpe militar em 1992, e depois de anunciar em canal de televisão que sua façanha não teve sucesso naquele momento, mas que poderia regressar à vida política no futuro. E foi o que ocorreu. Depois do fracassado golpe, Hugo Chávez cumpriu pena durante dois anos e foi liberado em 1994, no governo de Rafael Caldera. Desde então, começou a percorrer o país em busca de apoio, retornando ao cenário político em 1998, dessa vez eleito presidente com mais de 60% das intenções de votos. Durante sua campanha eleitoral, Hugo Chávez fez promessas de uma nova constituição para o país. Em 1998, assumiu o poder e deflagrou um processo constituinte que culminou na aprovação da Constituição da República Bolivariana da Venezuela em 1999. Um dos princípios norteadores dessa nova Carta é a promoção da participação popular nos desígnios da política local e nacional, já que os constituintes da época entendiam que uma das causas da crise política se devia ao fato de que o sistema democrático até então vigente aprofundou o distanciamento entre representantes e representados, ao invés de aproximá-los.

Este artigo é resultado de uma pesquisa que realizou análises qualitativas e quantitativas de alguns Conselhos Comunais (CCs) presentes na República Bolivariana de Venezuela, preocupando-se em compreender o novo processo participativo e democrático vigente neste país. Primeiramente, o artigo abordará, brevemente, o processo histórico da democracia na Venezuela a partir de 1958, descrevendo os eventos que promoveram tanto a consolidação, como a crise que abaterá sobre os eixos da democracia venezuelana a partir da década de 1980. Descreverá também o processo democrático de 1999 a 2010, definido na Constituição da República Bolivariana da Venezuela como uma democracia participativa e protagonista.

Em segundo lugar, o texto analisará as diferentes relações que ocorrem entre os Conselhos Comunais e os poderes do Executivo Central, estadual e municipal. A pesquisa teve como objetivo saber se os Conselhos Comunais constituem-se em organizações sociais autônomas, plurais com caráter decisório neste novo contexto da democracia participativa. Ou, ao contrário, se a autonomia associativa dos Conselhos Comunais se perdeu em função da nova ideia de recentralização de poder que circunda este novo conceito de democracia, difundida por Hugo Chávez Frías.

Foram aplicados questionários junto a cento e vinte (120) representantes dos Conselhos Comunais, com um total de cinquenta e três (53) perguntas. Grande parte dos dados foi coletada, sobretudo no estado Bolívar, e parte em Caracas e no estado Zúlia, entre os meses de julho de 2009 a março de 2010. Levar-se-á em conta neste artigo a proposta da maioria dos teóricos que discutem a democracia participativa no âmbito internacional, a qual deveria consistir de um processo que ajude na promoção da autonomia, do pluralismo e da inclusão nos processos de decisão.

Nossa hipótese de trabalho consiste em que os Conselhos Comunais, uma das formas de organização política vigente na Venezuela desde 2002, na sua grande maioria tem perdido autonomia em função da verticalização e do centralismo do Poder Executivo, do processo de hegemonia do Partido Socialista Unido de Venezuela, representado pela figura do presidente Hugo Chávez Frías. Há uma contradição em curso no processo político venezuelano: enquanto, por um lado, o presidente Chávez promove, no campo discursivo, a participação política popular, por outro, ocorre, na prática, a recentralização do poder nas mãos do mesmo presidente Chávez, já que pode distribuir, na atual conjuntura econômica, recursos diretamente àquelas parcelas da população que são leais ao seu projeto político.

2 Origem e Evolução do Processo Democrático Venezuelano

A história política venezuelana do século XX mostra que houve um primeiro ensaio de democracia entre os anos 1945 e 1948, para tão logo ser substituída por um período de ditadura na década de 1950, promovida pelo ditador Pérez Jimenez. Este foi um período difícil para as lideranças políticas que desejavam o retorno à democracia, a qual foi retomada com o *Pacto de Punto Fijo* em 1958,

fenômeno político que consolidará a democracia venezuelana nas décadas de 1970 e 1980 e a situará como uma das democracias mais estáveis de toda a América Latina, numa época em que a maioria dos países latino-americanos se encontrava sob a égide de ditaduras militares.

O *Pacto de Punto Fijo* significou a tentativa da consolidação das regras do jogo democrático representativo na busca de estabilidade para toda a sociedade, apoiada, sobretudo no alicerce da economia petroléira e num sistema populista de partidos e de conciliação de elites (Rey, 1991, p. 543). Tais regras seriam consolidadas na Constituição de 1961; contudo, esta constituição não garantiu a vigência de eleições diretas para governadores e prefeitos, as quais só ocorrerão na década de 1990.

Parece não haver dúvidas para a maioria dos analistas políticos venezuelanos (Crazut, 2006; Lander, 2005)³ quanto ao papel que a renda do petróleo tem jogado na conformação, perfil e suporte da democracia venezuelana nas quatro primeiras décadas de sua existência. Aparentemente, os ingressos do petróleo teriam dado certa estabilidade ao sistema político, situação esta que promovia no exterior a visão de uma Venezuela livre de conflitos sociais e de crises econômicas, exatamente numa época em que os regimes de exceção constituíram a regra em quase toda América Latina. Porém, este que parecia ser um modelo social e político para outros países da América Latina, pouco a pouco foi dando mostras de suas debilidades em função de vários problemas acumulados ao longo de sua história política. A partir da década de 1980, havia um claro sinal de que as diretrizes políticas do *Pacto de Punto Fijo* e das regras da Constituição de 1961 já não davam respostas aos graves problemas advindos de uma economia apoiada na renda petroléira. A crise política, por outro lado, se expressava na concentração do poder político nas mãos de poucos líderes, no clientelismo, na centralização, na corrupção e na partidocracia.

3 O Contexto da Crise Socioeconômica e Política

De maneira geral, as duas últimas décadas do século XX representaram um período de crise em toda a América Latina. No caso específico da Venezuela, este período possibilitou a presença de uma dupla crise: crise econômica e política. O fenômeno social denominado *El Caracazo*, ocorrido nas periferias de Caracas em 1989, expressa, de forma muito clara, esta nova situação de rupturas e desequilíbrios institucionais que o país estava atravessando. Num contexto de extrema fragilidade institucional, promovida pela queda da renda petrolífera, por reajustes nos gastos públicos do Estado e por medidas econômicas não populares, a população mais diretamente afetada por tais políticas respondeu com uma massiva e inusitada violência (Martínez, 2008). O fato é que no contexto da democracia *puntofijista*, a participação política ficou restrita à ideia básica do exercício do voto, promovendo um fosso cada vez mais profundo entre representantes e representados. Seguindo uma linha próxima do elitismo democrático, a participação política esteve praticamente reduzida em torno dos partidos *Acción Democrática* (AD) e *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI)⁴, partidos que se revezavam para manter o acordo de *Punto Fijo*.

Enquanto isso, a modernização da economia venezuelana e a substituição do modelo de importações ainda estavam no campo das intenções. Na realidade, os fenômenos *viernes negro*⁵ e o *caracazo* (Maya, 2005), ocorridos respectivamente em 1983 e 1989, são a evidência de que a

³ Desde que o petróleo se transformou em fonte principal da economia venezuelana surgiu a ideia de que os ingressos obtidos pudessem alavancar o processo de modernização da indústria nacional (*sembrar el petróleo*), promovendo, dessa forma, a diversificação da economia. A ideia-chave era a de que num período de longo prazo, o desenvolvimento e a diversificação da indústria pudessem substituir o modelo de importações.

⁴ AD: *Partido Acción Democrática*, fundado em 1941. COPEI: *Partido Social-Cristiano*, fundado em 1946.

⁵ No dia 18 de fevereiro de 1983, uma sexta-feira, Herrera Campíns, mandatário na época, anunciava medidas para evitar o estancamento do ritmo da atividade econômica venezuelana. Uma das medidas foi a histórica desvalorização do Bolívar em relação ao dólar que trouxe, como consequência, uma vertiginosa queda no poder aquisitivo de todos os venezuelanos. Desvalorização, inflação e forte recessão completariam o quadro econômico da época (Mendes, 2010).

economia venezuelana não estava blindada como imaginavam seus mandatários, já que uma economia baseada na renda do petróleo está fatalmente inserida no contexto de globalização, e seus altos e baixos dependem cada vez mais de conjunturas políticas que envolvem aqueles países produtores deste tipo de combustível.

Diante da crise econômica anunciada a partir do *viernes negro*, o governo Nacional toma a iniciativa de criar uma Comissão para a Reforma do Estado (COPRE), em 1984, com o objetivo de pensar a descentralização político-administrativa do Estado e, dessa forma, criar medidas que pudessem evitar a quebra das instituições democráticas, até então vigentes (Banko, 2008). Uma diretriz-chave desse processo foi a promoção de eleições diretas para governadores e prefeitos, ocorridas pela primeira vez no país em 1989. No entanto, as mudanças sugeridas pela COPRE, mesmo que importantes e profundas, não encontraram um terreno fértil e forças políticas para que fossem colocadas em prática.

Por sua vez, *El Caracazo* representa um divisor de águas na política contemporânea venezuelana, um fenômeno de comoção social ocorrido nos morros de Caracas em 1989 que colocou em evidência a profunda desconfiança dos cidadãos em relação ao sistema político e seus representantes, e que serve de referência para entendermos a história da democracia no país. A manifestação que surgiu nos morros de Caracas originou-se em forma de protestos contra as medidas do pacote econômico anunciadas pelo presidente Carlos Andrés Pérez, que tinha um objetivo claro de atender exigências impostas pelo Fundo Monetário Internacional. Dentre tantas medidas tomadas, ressalta-se o aumento do preço da gasolina e, conseqüentemente, o aumento das tarifas de transportes. As manifestações ocorridas não contaram com apoio de organizações partidárias, nem de qualquer outra forma de organização política. Este foi um movimento que brotou espontaneamente das comunidades populares e que ganhou dimensões nacionais e, quiçá, tenha sido a primeira resposta contundente às diretrizes da política neoliberal aplicadas em toda a América Latina na década de 1980.

Neste contexto político e econômico de crise, surgem novos atores sociais e políticos que contribuirão significativamente para o surgimento de partidos como o Movimento ao Socialismo (MAS) e a Causa Radical (Causa R) no cenário político nacional. O resultado das eleições para presidente, em 1994, favoreceu a coligação partidária CONVERGÊNCIA promovida pelo presidente Rafael Caldera, e sinalizou a debilitação do bipartidarismo, representado por AD e COPEI, que vigorou desde a década de 1960.

4 A Constituição de 1999 e o Processo de Participação Cidadã

Quando assumiu o poder em 1998 Hugo Chávez Frías procurou cumprir as promessas de campanha eleitoral, promovendo a instauração de um processo constituinte que culminou na aprovação da Constituição da República Bolivariana de Venezuela. É importante ressaltar que o debate em torno da constituinte permitiu abrir espaço para a discussão sobre o modelo de democracia que se desejava para o país (Combellas, 1998).

O processo constituinte pôs em relevo um intenso debate e disputa em torno de dois modelos de democracia: a democracia representativa e a democracia participativa, do qual participaram numerosas representações de movimentos sociais e outros setores da sociedade civil. A nova constituição não deixa dúvidas em seu preâmbulo, e inúmeros artigos, quanto ao papel do Estado venezuelano frente ao novo modelo de democracia delineado na nova Carta recém-aprovada. O Estado passa a ter a incumbência de buscar o envolvimento dos cidadãos e cidadãs que até então estiveram excluídos dos processos de formulação, execução e controle de políticas públicas. Isto significa dizer que a democracia representativa e suas instituições não deixaram de existir com a vigência da nova Constituição, mas já não estaria no mesmo patamar que esteve enquanto vigorou a

IV República⁶. Em outros termos, e segundo interpretavam os chavistas, todos os problemas associados à vigência da IV República estavam diretamente relacionados à democracia representativa, por isso se apelava fortemente, no processo constituinte, aos princípios da democracia direta e participativa.

Muitas iniciativas de movimentos políticos populares⁷ surgidos na década de 1970 e no novo contexto político contemporâneo venezuelano apoiaram o novo ideário constitucional de 1999. Depois do golpe de Estado impulsionado por Pedro Carmona em 2002⁸, e depois da greve de petroleiros de 2003⁹, o presidente Chávez procurou estreitar suas relações com a base do poder popular, inserindo-se nas comunidades mediante a criação dos Círculos Bolivarianos, dos Comitês de Terras Urbanas, Mesas de água e energia, Conselhos Locais de Planificação Pública e as Missões¹⁰, sobretudo na área de saúde, mediante o programa *Barrio Adentro* (D'Elia, 2006). Pensava-se, na época, que a oposição tenderia a se acalmar se o Estado desse uma resposta mais rápida, efetiva e contundente à população pobre do país. Por outro lado, Chávez tinha plena consciência de que seu projeto só teria sucesso na medida em que a lealdade provinda dos setores populares ou do setor militar aumentasse. A partir de então, a resposta de Hugo Chávez à oposição não se dava através dos canais institucionais republicanos. Neste contexto de disputa pela hegemonia política do país, o que passou a ser decisiva foi a relação direta entre do “líder” e “comandante” Hugo Chávez e seus apoiadores civis e militares.

5 Dos Conselhos de Planificação Pública Local Aos Conselhos Comunais: Novo Contexto para Participação Política

Em função do novo processo participativo ocorrido no país, em 2002, foi criada a Lei dos Conselhos Locais de Planificação Pública (LCLPP) e a Lei dos Conselhos Comunais em 2006¹¹. Entretanto, cabe a observação de que a figura dos CCs não estava prevista na Constituição de 1999; os mesmos são mencionados na *Lei dos Conselhos Locais de Planificação Pública*, de 2002, porque estas células de organização política já existiam desde 2000 nas comunidades e periferias dos conglomerados urbanos de toda Venezuela. Por sua vez, e enquanto espaço de participação, os Conselhos Locais de Planificação Pública não deram os resultados esperados, ficando reféns de práticas políticas centralizadoras por parte de governos regionais e de prefeituras (Maingón, 2005). Na medida em que o Presidente Chávez percebeu que a oposição começa a se mobilizar no país, deu início ao processo de criação e legalização dos CCs desvinculados da estrutura dos CLPP. A lei

⁶ A IV República teve início em 1830 e se estendeu até 1999. Na campanha presidencial de 1998, Hugo Chávez fez uso recorrente do termo para distingui-la de sua proposta política, que prometia mudanças radicais na pátria de Simón Bolívar que passaria a ser denominada *ad hoc* de V República.

⁷ Segundo dados apresentados por Margarita López e Edgardo Lander (2006, p. 14), entre os anos de 1989 e 2005 ocorreram um total de 15.611 manifestações no país, classificadas de acordo com as seguintes categorias: convencionais, de confrontações e violentas, de natureza socioeconômica, direito da natureza, direitos civis e políticos. Proliferaram organizações sócio-comunitárias tais como o Movimento Pró-Catia (Caracas) que lutava desde a década de 1970 pela democracia direta. No final e início do século XXI, surgem as Mesas Técnicas de água, Mesas técnicas de saúde e Comitês de Terras urbanas, as quais impulsionarão a criação dos CC a partir de 2004.

⁸ No mesmo ano, o apoio da força popular devolveu o comando do país ao Presidente Chávez.

⁹ A economia venezuelana sofre um duro golpe em função da greve petroleira, apoiada pela Federação de Comercio de Venezuela – FEDECÂMARAS.

¹⁰ Atualmente, o governo contabiliza oficialmente vinte e nove Missões: 13 de Abril, Alimentación, Arbol, Barrio Adentro, Ché Guevara, Ciencia, Cristo, Cultura, Guaicapuro, Hábitat, Identidad, José Gregório, Madres del Barrio, Milagro, Miranda, Música, Negra Hipólita, Niños y niñas del Barrio, Niño Jesus, Piar, Revolucion energética, Ribas, Robinsosn I, Robinson II, Sonrisa, Sucre, Villanueva, Zamora.

¹¹ Em função dos problemas detectados ao longo do tempo, em 2009, a Lei dos CCs foi reformulada em segunda discussão, depois de passar por um longo processo de discussão em todas as comunidades.

dos CCs¹² tem a descentralização administrativa e o desenvolvimento local como eixo norteador¹³. Segundo o art. 2º da lei Orgânica dos CCs, reformulada em 2009, os Conselhos são:

[...] instâncias de participação, articulação e integração entre os cidadãos, cidadãs e as diversas organizações comunitárias, movimentos sociais e populares, que permitem ao povo organizado exercer o governo comunitário e a gestão direta das políticas públicas e projetos orientados a responder às necessidades, potencialidades e aspirações das comunidades, na construção do novo modelo de sociedade socialista¹⁴ de igualdade, equidade e justiça social (Venezuela, 2009).

Segundo o escopo do art. 1º da referida lei, o objetivo é promover o exercício direto da soberania popular em sua relação com os órgãos e entes do Poder Público para a formulação, execução, controle e avaliação das políticas públicas, assim como os planos e projetos que contribuem com o desenvolvimento comunitário. Para a formação de um CC, deve-se levar em conta a base populacional da comunidade: no âmbito urbano, entre 150 e 400 famílias; no âmbito rural a partir de 20 famílias e; para as comunidades indígenas, a partir de 10 famílias.

De igual maneira, no que diz respeito à sua estrutura e para fins de funcionamento, os CCs estarão integrados por: assembleia de Cidadãos e Cidadãs (máxima instância, composto por maiores de 15 anos); o coletivo de Coordenação Comunitária (formado por membros da unidade executiva, administrativo-financeira e unidade de controle social); a unidade Executiva (formada pelos comitês de trabalho); a unidade administrativa e financeira comunitária (maiores de 18 anos); unidade de controle social (maiores de 18 anos)¹⁵.

Em tese, dada as suas características fundamentais, um CC deveria exercer duas funções importantes do processo de participação: a tomada de decisão e o controle social. Quanto à tomada de decisões, haveria uma possibilidade real de identificar as necessidades mais prioritárias de uma dada comunidade; satisfazer necessidades e demandas de acordo com propostas comunitárias; intervir de forma cabal em todas as fases das políticas públicas - formulação, execução, controle e avaliação; relação efetiva entre a comunidade e as instâncias governamentais que deveriam apoiar com capacitação e recursos os projetos comunitários; prestação de serviços.

E quanto ao controle social tem-se a supervisão, o acompanhamento e a avaliação por parte da comunidade e, em especial, da Unidade de Controlaria, sobre os projetos de obras e serviços, os quais deveriam promover melhorias e eficiência; a possibilidade de maior incidência da comunidade para exigir prestação de contas da gestão dos projetos e a intervenção plena da comunidade em todas as fases do controle das políticas públicas (Valladares, 2008).

¹² Segundo dados do Ministério Popular para as Comunas, há um total de 30 mil CCs registrados em todo o território nacional.

¹³ Segundo a exposição de motivos da Assembleia Nacional, podem-se determinar as referências específicas de caráter constitucional para justificar a existência legal dos CCs em sua relação com os artigos 2, 3, 5, 6, 39, 52, 62, 70, 132, 141, 168, 173, 182 y 184 da Constituição venezuelana de 1999.

¹⁴ Esse modelo de “sociedade socialista”, presente no artigo supracitado, não estava presente na lei original dos CCs/2006 e, segundo interpretação de Brewer-Carías (2010, p. 33), a lei dos CCs de 2009 “tem a pretensão de implantar, mediante uma lei orgânica, alguns dos postulados essenciais da rechaçada reforma constitucional de 2007”.

¹⁵ A lei preceitua que a organização e o funcionamento desses Conselhos serão regidos por princípios de participação, corresponsabilidade, democracia, identidade nacional, livre debate de ideias, celeridade, coordenação, cooperação, solidariedade, transparência, rendição de contas, honestidade, bem comum, humanismo, territorialidade, coletivismo, eficácia, eficiência, ética, responsabilidade social, controle social, liberdade, equidade, justiça, trabalho voluntário, igualdade social, e de gênero, com o fim de estabelecer a base sociopolítica do socialismo. Em outras palavras, e segundo estes princípios, a participação comunitária deveria ser capaz de promover um novo modelo político, social, cultural e econômico.

6 Os Conselhos Comunais e a Democracia Participativa: Uma Nova Geometria do Poder na Venezuela?

Já foram expostos alguns princípios e a forma de organização e as competências dos CCs. Os dados obtidos a partir do primeiro bloco de perguntas referentes ao perfil sócio- econômico dos entrevistados revelam alguns aspectos que devemos sublinhar. A faixa etária daqueles que participam nos CCs varia entre 21 e 70 anos, sendo que não se percebe a presença de jovens e de pessoas entre 18 e 20 anos participando dos mesmos. Um total de dezoito por cento (18%) daqueles que participam nos CCs têm entre 21 e 30 anos, e sessenta e sete por cento (67%) são pessoas maiores cuja idade varia de 31 a 50 anos.

Ao compararmos o nível de participação política por gênero, os dados mostram que as mulheres estão participando mais que os homens do processo político venezuelano atual. Parece ser uma vantagem pequena, mas se levarmos em conta o passado e a cultura machista do venezuelano, cujo destino da mulher estaria reservado à esfera doméstica, este parece ser um dado significativo. Mas há que se ter cautela na análise destes dados, já que esta pode ser uma inclusão política relativa, válida, quiçá, para as esferas de participação local e não para as esferas políticas mais elevadas. A pouca presença da mulher venezuelana na condução de prefeituras, câmara de vereadores, governos de estados, assembleias legislativas e do Congresso Nacional, assim como de outros importantes e estratégicos postos de setores públicos do país, nos instiga a um maior aprofundamento acerca da atuação política feminina.

A análise dos dados econômicos também aponta que os representantes dos CCs provêm majoritariamente de camadas populares e classe média baixa, e que mais de sessenta e cinco por cento (65%) dos entrevistados é responsável pela renda familiar. Mas, devemos destacar que no caso da Venezuela, baixos recursos não representam baixa escolaridade, já que sessenta e nove por cento (69%) concluiu a graduação. Nenhum dos entrevistados se declarou analfabeto ou semianalfabeto.

7 A Percepção Política dos Representantes dos Conselhos Comunais

O segundo bloco de perguntas está voltado para a captação da percepção política dos representantes dos CCs sobre a organização a que pertencem, sobre a relação que os CCs estabelecem com as suas comunidades, com os poderes públicos constituídos e sobre o processo político democrático vigente. De maneira geral, nenhum dos entrevistados participa de ONGs específicas. A grande maioria respondeu que participa do CC de sua comunidade, o que demonstra que o CC se tornou o epicentro da organização política comunitária, para o qual convergem outras manifestações organizativas políticas. Por sua vez, os dados sobre filiação partidária revelam algo importante, pois do total de noventa por cento (90%) dos que afirmam estarem filiados a algum partido, oitenta e seis (86%) diz-se filiado ao Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), partido dirigido pelo presidente Hugo Chávez. A revelação dos entrevistados de que estão filiados a algum partido é salutar na vida política e, em si, não deveria constituir em problema algum em nossa análise, até porque este é um direito que compete a qualquer cidadão que vive em países guiados pelos princípios da democracia. Além disso, organizações políticas comunitárias deveriam refletir, em seu interior, o princípio básico do pluralismo político, promovendo a expressão das mais diferentes manifestações ideológicas de uma sociedade. Mas, quando analisamos os CCs a partir do indicador de pluralismo ideológico e do respeito às diferentes correntes políticas, se percebe que os mesmos estão se transformando em uma espécie de reduto de formação da hegemonia do projeto do Governo Chávez e de lugares que refletem a polarização política promovida abertamente pelo Executivo Nacional.

Mesmo que os estatutos de diversas organizações contemplem diferentes posturas políticas, as práticas apontam no sentido da exclusão política (Gumilla, 2008), revelando uma forte polarização

entre os membros de uma mesma comunidade, sem que se consiga, muitas vezes, chegar a acordos e consensos. A participação em muitas reuniões de CCs nos permitiu observar a forte presença de pessoas filiadas ao PSUV, portando camisetas, chapéus e outras marcas do partido, sinalizando com essas indumentárias, uma mostra de força e de disputa de terreno, restringindo a presença de outras correntes partidárias. Em algumas reuniões, percebemos o distanciamento que estes supostos filiados do PSUV tomavam em relação aos membros da comunidade, colocando-se em posição de “vanguarda” de um processo político, sempre aptos a disseminarem as diretrizes do PSUV e do “comandante” Hugo Chávez. É importante sublinhar que nenhum dos entrevistados respondeu (quando se trata de apoio a Chávez) que estava filiado a algum partido da composição pró-governo na época, neste caso, PPT (Pátria Para Todos), PCV (Partido Comunista da Venezuela) e UPN (*Unión Popular Nacional*).

Margarita López (2010, p. 205) conduziu uma pesquisa junto aos CCs de Caracas e constatou que muitos dos entrevistados procuram amenizar esta realidade da participação no partido do governo. Segundo a pesquisadora, quando perguntados sobre a militância em partidos, alguns primeiros negavam; mas, mais adiante, reconheciam que haviam se filiado ao PSUV em função do forte apelo do Presidente Hugo Chávez. Ao mesmo tempo, estas pessoas entrevistadas “faziam uma cautelosa crítica da tendência do governo em articular os CCs ao partido para mobilizá-los em tempos eleitorais”.

O fato de que os CCs sejam percebidos dessa forma pelo Poder Executivo, os reveste de um caráter altamente ideológico. Nesse sentido, as organizações sociopolíticas que surgiram no contexto posterior à constituinte de 1999 continuam tão vulneráveis às intervenções partidárias quanto no período em que predominaram os partidos AD e COPEI, os quais buscavam lealdades de distintos setores da nação através da distribuição de benesses, provindas de recursos do petróleo. De tal modo que os CCs se debatem entre duas tendências: “ser cooptados ou converter-se em movimento social por trás do poder popular, e até o momento, as práticas apontam para um processo de cooptação, seja por parte do governo, seja pelo PSUV, o qual se vincula estreitamente com o governo” (García-Guadilla, 2008, p. 147). Adverte ainda García-Guadilla que os CCs servirão para o controle político e não para a soberania, caso persista esta ingerência do governo sobre as organizações comunitárias.

Percebe-se que não se trata somente do baixo índice de pluralismo no interior dos CCs, mas também que existe um problema de falta de autonomia dos mesmos, quando estas organizações estabelecem algum tipo de relação com o governo central. Segundo a autora citada anteriormente, quando os CCs são analisados desde diferentes perspectivas, a participação se dá “dentro de uma alta polarização social e espacial nutrida de conteúdos diferentes”. E que o conteúdo das demandas “reflete as necessidades e os interesses da classe social à qual pertencem” (García-Guadilla, 2008, p. 136). Isto significa que a dependência que estas organizações têm em relação aos recursos que lhes são outorgados pelo Estado pode gerar uma relação de tipo clientelista com o Governo Federal.

O governo central e os membros do governo fazem discursos no sentido de promoverem a participação dos cidadãos, mas a análise dos dados aponta uma divergência entre o campo discursivo e as ações, pois ao invés de um processo de horizontalidade nas relações de poder, o que se percebe é a presença de conhecidos fenômenos da política na América Latina: clientelismo, cooptação, centralização e exclusão política em função da polarização social. A conclusão de García-Guadilla sobre o processo democrático participativo não é muito animadora:

Hasta el día de hoy, la mayoría de los CCs carecen de la capacidad para ir más allá de hacer pequeños cambios y mejoras en el entorno que ocupan. Carecen, también, de la capacidad para enriquecer las identidades sociales y culturales y, de este modo, contribuir al pluralismo de los modos de vida urbanos ya que no han generado un proyecto de sociedad autónomo, alternativo y divergente del Estado que permita la construcción de hegemonía para la transformación social (García-Guadilla, 2008, p. 148).

Por outro lado, para Margarita Maya (2010, p. 37), depois que finalmente os CCs adquirem existência legal, os mesmos vão romper com a lógica da descentralização proposta pela Constituição de 1999, expressando em seu cotidiano “as novas orientações do Estado venezuelano da recentralização política e administrativa”.

Quanto ao apoio ou não ao Governo Central, nenhum dos entrevistados classificou o CC no qual participam como totalmente de oposição ao governo Chávez. Percebe-se que existem muitos CCs que estão formados tanto por aqueles que apoiam, como por aqueles que se opõem ao governo. Mais da metade dos entrevistados declarou que o CC do qual participa apoia o presidente Chávez de forma incondicional, revelando que os CCs se tornaram um espaço por excelência de disputa de projeto político. As Salas de Batalha Social¹⁶, criadas a partir de março de 2008, pelo presidente Chávez, também constitui outro exemplo da política do governo central para a construção da hegemonia política. Neste Caso, o PSUV serve de canal direto de mediação entre as comunidades e Chávez e seu objetivo é reunir todos os CCs de um determinado setor, vinculando-os diretamente aos órgãos do governo. Nas palavras de um membro de uma dessas organizações, uma Sala de Batalha: “é uma instância, uma ferramenta que permite aos CCs permanecerem vinculados e articulados a todo o aparato do governo”. Também é um espaço ou lugar “onde se impulsiona a organização do Poder Popular para o diagnóstico de problemas das Comunas, com o objetivo de resolvê-los” (Correo Del Orinoco, 2009, p. 10). Na sua origem, o objetivo das Salas de Batalha é o de fomentar a formação das Comunas, projeto que o presidente Chávez tem fomentado desde 2008, no sentido de difundir os princípios do socialismo do século XXI.

8 Participação Política Comunitária e Centralismo

Nas observações participantes, pôde-se constatar que as Salas de Batalha geralmente funcionam acopladas nos mesmos espaços onde estão instaladas as sedes dos CCs. A presença constante dos militantes nestes espaços nos leva a pensar que entre um CC e uma Sala de Batalha Social não existe diferenciação de nenhuma espécie, e que ambas são parte da estrutura do governo central¹⁷. Na visão do presidente da República, os CCs deverão transformar-se em uma espécie de leito de rio para onde todas as organizações políticas locais devem desaguar, deixando pouquíssimo espaço para que possam surgir outras formas de organização e de lutas políticas, sobretudo, aquelas organizações que discordem de sua maneira de perceber o mundo e a política. O fato de que um CC tenha que necessariamente definir-se como apoiador ou não do projeto chavista põe em evidência a polarização que o próprio presidente Hugo Chávez instiga, promove e manifesta em âmbito nacional.

A Fundação Centro Gumilla realizou até o momento duas pesquisas quantitativas de opinião sobre os CCs em toda a Venezuela, desde que estas organizações foram legalizadas em 2006. Os dados foram coletados em várias regiões do país, mediante aplicação de questionários fechados. A pesquisa realizada em 2008, mesmo que mantenha um tom mais otimista em relação ao papel desenvolvido pelos CCs, detecta problemas referentes à falta de pluralidade nestes espaços, manifestando, muitas vezes, a impossibilidade de resolver os conflitos presentes nestas esferas locais de participação. O mesmo estudo também apontou para a carência de ferramentas de controle social sobre os projetos que estão em execução nas comunidades. De igual maneira, aponta para conflitos internos e a presença de características autoritárias presentes nas lideranças. Por isso, o estudo sugere que os CCs deveriam aprender a construir consensos, levando-se em conta diferentes

¹⁶ Seu objetivo é reunir todos os CCs de um determinado setor para que se vinculem diretamente às instituições no sentido de dar respostas às necessidades das comunidades.

¹⁷ Nas Linhas Estratégicas de Ação Política do PSUV (PSUV, 2011, p. 4) fica claro que o objetivo é converter a máquina eleitoral em um Partido-Movimento. Nos termos do próprio documento: “o Partido tem que exercer sua função como ‘máquina eleitoral’, mas principalmente, como instrumento para a transformação da sociedade, desde os sistemas de direção e gestão geral do país até o cotidiano da cidadania”.

matizes ideológicos e políticos. Por outro lado, os resultados da pesquisa realizada em 2009 pela Fundação é menos otimista, porque os CCs passariam uma imagem de agência executora local das responsabilidades do Estado nacional e de outros órgãos do Poder Público. Isto contribui para que os CCs não sejam vistos como uma instância de organização para a participação e articulação de organizações sociais, cujo objetivo seria o de cobrar a responsabilidade do Estado para concretizar os direitos econômicos e sociais das comunidades (Gumilla, 2009, p. 45).

A maioria dos pesquisadores políticos venezuelanos que se dedica a observar a participação política local reconhece que a Constituição de 1999 trouxe muitos elementos inovadores quanto à participação e organização política comunitária e, em muitos sentidos, a nova Constituição expressa expectativas de que as comunidades devam participar na elaboração e controle das políticas públicas. Organizações políticas e comunitárias, como os Comitês de Terras Urbanas, as Mesas Técnicas de Água e de Habitação e tantas outras que surgiram após 2000, estavam dando mostras de que era possível um equilíbrio entre a política feita “desde baixo” e “desde cima” (Ellner, 2006), sem que esta relação entre sociedade civil e Estado significasse a perda da autonomia das organizações da sociedade civil em detrimento do projeto chavista de governo. Em 2009, Érika Farías, em função do *referendum* para a Reforma Constitucional, ministra do Poder Popular para a Participação e Proteção Social, dirigia-se às organizações sociais nos seguintes termos:

A partir deste momento, cada CC se constitui em um comitê pelo Sim. É um órgão do poder. Todos devem ser organizações para a Batalha do Sim. Comitês de terra, mesas de energia, mesas de telecomunicações são comitês pelo Sim [...]. Há que entender que é um trabalho político; há que deixar e lado qualquer outro projeto para colocar a luta. Os problemas a serem solucionados nas comunidades requerem força (Farías *apud* Machado, 2009, p. 184).

A fala da ministra não deixa margem de dúvida quanto ao papel que os CCs devem desempenhar em tempos de disputas eleitorais, confundindo-os como meros apêndices do governo central. Os dados referentes às relações que os CCs estabelecem com suas comunidades, distritos, prefeituras, estados e governo central, apontam mais uma vez para o problema da autonomia das organizações políticas comunitárias. Pode-se perceber que os CCs analisados mantêm excelentes relações, em primeiro lugar, com o governo central e, em segundo lugar, com suas próprias comunidades. Por outro lado, mantêm relações regulares, más e péssimas com aquelas instâncias de poder que são mais próximas do cotidiano dos CCs, como é o caso das prefeituras, dos distritos e dos governos estaduais. Esta constatação revela um processo de recentralização política e administrativa em andamento. A pesquisa do Centro Gumilla, realizada em 2009, também reforça nossa hipótese de recentralização do poder, na medida em que os cidadãos entrevistados tendem a valorizar mais as instituições de âmbito nacional (Petróleos de Venezuela, Presidência, Forças Armadas e Conselho Eleitoral), do que aquelas mais próximas do seu cotidiano. O alto apreço que os CCs atribuem à figura do presidente Hugo Chávez pode estar diretamente relacionado à capacidade de distribuição de recursos que o governo central dispõe.

É o que revelam os entrevistados quando perguntados sobre quem deve distribuir recursos aos CCs? Mais de cinquenta e seis por cento (56%) afirmou que quem deve distribuir os recursos diretamente aos CCs é o governo central. O presidente Chávez tem justificado a distribuição direta de recursos em nome do combate à corrupção, à centralização e ao excesso de burocracia, mas esta forma de atuar tem servido de alavanca para criar no imaginário popular e das comunidades, a ideia de que participação é sinônimo de dinheiro (Marregot, 2007a). Esta maneira deturpada de conceber o processo participativo tem gerado, entre os vizinhos de um CC, mais problemas do que soluções, e muitos dos entrevistados manifestaram que suas comunidades viviam relativamente bem antes da disputa pelo dinheiro distribuído pelo poder central. Assim, a disputa em torno dos recursos financeiros promoveu a formação de inimizades e de rupturas de laços sociais, colocando em evidência uma contradição em marcha: enquanto, por um lado, o socialismo do século XXI

defendido pelo presidente Hugo Chávez distribui recursos sem critérios claros, por outro, promove os sentimentos do sistema capitalista, exatamente aqueles sentimentos do individualismo, da concorrência e do consumo exagerado que se pensava combater através dos princípios da sociedade socialista.

Segundo Margarita Maya (2010), nas comunidades e bairros de Caracas existem muitas organizações que construíram uma história de luta e de autonomia política, mas que se frustrou, porque muitos de seus líderes comunitários se deixaram corromper com o manejo de recursos públicos. Ademais, há muita dúvida quanto à capacidade de um CC poder resolver todos os problemas presentes em uma comunidade. Para Villalobos (2008, p. 124), os CCs têm tido um papel ainda inconcluso no desenho institucional da democracia participativa na Venezuela, já que estão permeados de ambiguidades. Por exemplo, a superposição de funções é um dos problemas que afeta o equilíbrio do poder “a favor dos organismos centrais em detrimento do processo de protagonismo que se deseja promover mediante o incentivo da cidadania organizada”.

9 Conselhos Comuns: Organizações Políticas Autônomas ou Instâncias Clientelistas?

A superposição de tarefas aponta para dois graves problemas. Em primeiro lugar, há um gasto de energias e de recursos por parte do Estado para atender os serviços básicos da população. Em segundo lugar, atribui-se aos CCs o exercício de funções que não se ajustam ao conceito de participação, senão que “correspondem ao processo de implantação de políticas públicas e que tendem a desvirtuar seu caráter de instância de participação” (Espinoza e Martucci, 2009, p. 150), confundindo, dessa forma, a prática da participação cidadã - cujo objetivo seria o de influenciar nas decisões das políticas públicas - com a execução de tarefas que são de responsabilidade dos poderes executivos municipais, estaduais e nacionais. Exige-se uma carga muito grande de tarefas a um CC e é muito difícil que estes estejam aptos a substituírem todas as funções que competem aos poderes executivos constituídos para tal. Um pequeno grupo de pessoas de uma comunidade pode ter condições de executar alguns projetos prioritários para suas comunidades, mas parece que não tem condições de ir mais além destes limites (Ellner, 2009). Isto significa dizer que há muita confusão quanto ao papel e às atribuições que um CC deve desempenhar, porque, por um lado, enquanto demandam o Estado para a execução de serviços públicos, por outro, também executam as obras em suas comunidades, seja na condição de trabalho voluntário ou remunerado sem direitos trabalhistas. Na prática, “o povo organizado não consegue exercer a função primordial de controle social” (Lovera, 2008, p. 16). O desafio para as organizações sociais na Venezuela atual é articular os mecanismos da democracia representativa com mecanismos da democracia participativa. Neste sentido, ocorre no interior dos CCs “uma luta entre constituir-se em uma instância clientelista ou ser um movimento social” (García-Guadilla, 2008, p. 147).

Vásquez Vera realizou uma pesquisa sobre os circuitos de poder e controle político no período de 1999-2010 e obteve como resultado a estruturação de mecanismos de controle político do governo central sobre os governos locais. Concluiu a autora que ao longo de uma década de governo de Hugo Chávez, a autonomia política e econômica das prefeituras foi-se deslocando progressivamente “com a finalidade de consolidar um sistema de política centralizada” (Vásquez Vera, 2010, p. 135). O governo central conseguiu, mediante “imposições de controles”, não somente reverter a distribuição de competências e recursos, assim como sua centralização no Executivo Nacional.

Portanto, o problema da redução de autonomia diz respeito tanto aos CCs quanto aos poderes executivos regionais e locais consagrados na Constituição. De modo que o tema da autonomia é importante para compreendermos os limites do processo político chavista, mas o da descentralização também constitui outro problema não menos relevante neste processo político deflagrado por Hugo Chávez. O fato de que os entrevistados reconheçam e aceitem como positiva a relação direta com seu presidente, também revela que os discursos de Hugo Chávez desferidos

contra as instituições da IV República parecem ter produzido efeitos esperados na mentalidade da população. Antes da V República, as diretrizes da descentralização propostas pela COPRE vinham ocorrendo lentamente através dos canais institucionais, concretizadas, de alguma maneira, nos governos estaduais e prefeituras, apesar das forças contrárias a este processo iniciado no final da década de 1980. A V República proposta por Hugo Chávez se funda nos ideários bolivarianos e, por isso, deve negar em sua raiz, as vicissitudes do “velho” Estado da IV República.

10 Participação Política, Corrupção e Distribuição de Recursos e Necessidades Comunitárias

Os recursos financeiros distribuídos pelo governo central podem induzir a participação política nos CCs? A distribuição de recursos seria uma das formas de dar fim à herança da corrupção e do burocratismo da IV República. Mas a distribuição direta de recursos para os CCs não acabou com a corrupção; ao contrário, não só a aumentou como centralizou mais poder nas mãos do governo central. Os CCs com sua independência de atuação dos governos territoriais estão se constituindo em um novo poder inconstitucional (Guerrero, 2010, p. 80).

Ao serem abordados sobre o tema da corrupção nos CCs, mais de setenta e cinco por cento (75%) dos entrevistados reconhecem que já escutaram notícias sobre o envolvimento de algum líder comunitário neste tipo de prática e reconhecem que esse é um problema difícil de combater. Uma das dificuldades estaria associada à própria lei dos CCs de 2006 que é permissiva e evasiva quanto a este assunto, além de haver pouca notícia sobre alguém que acusado de desvio de recursos, tenha cumprido pena por seu ato. Isso indica que a política de distribuição de recursos por parte do governo tem trazido muito prejuízo para a população em geral, pois tanto o Estado como os representantes dos CCS são cúmplices quanto à falta de controle dos recursos públicos.

Mais de quarenta e dois por cento (42%) dos entrevistados respondeu afirmativamente, que participam dos CCs em função dos recursos distribuídos, ao passo que quarenta por cento (40%) responderam que participam por iniciativa própria. A análise destes dados vai ao encontro da análise dos dados apresentados por Vargas (2010), quem constatou junto aos representantes de CCs dos Estados Miranda, Guarico e Lara, que os representantes dos CCs participam do processo de organização política de suas comunidades porque existe a possibilidade de manejar recursos financeiros.

Nossa pesquisa também coletou informações sobre as principais necessidades das comunidades. Do total das necessidades listadas, algumas se sobressaem: energia, saneamento, água potável, habitação, asfaltamento de ruas, construção de escolas e unidades de saúde, segurança pública, quadras de esportes, calçadas e construção de casas comunais para a realização de eventos públicos e reuniões. Na realidade, as necessidades apontadas pelos habitantes dos bairros populares da Venezuela não são muito diferentes daquelas necessidades apontadas pela maioria da população pobre da América Latina, fato que revela a ausência do Estado nas áreas de infraestrutura básica nos diferentes países de nosso continente. Porém, algo nos chama a atenção: os entrevistados não deram a devida importância aos graves problemas de áreas tão sensíveis como as áreas do meio ambiente, de transporte, de coleta de lixo e tratamento do mesmo, assim como a expansão do trabalho informal em todo o território nacional. Diante de um cenário gritante de desemprego, somente oito (8) entrevistados se sentiram sensibilizados para esta temática e exigiam a criação de postos de trabalho como forma de restabelecer a dignidade humana e promover a cidadania.

11 Capacidade Organizativa, Burocratização da Participação e Percepção Sobre o Processo Democrático

De maneira geral, os representantes dos Conselhos Comunitários revelam que as equipes de trabalho de um Conselho têm uma aguçada capacidade de captar e apontar as dificuldades e necessidades de uma comunidade, o que pode ser visto como algo positivo. Mas, uma coisa é esta capacidade de

elencar os problemas e outra é a capacidade política que estas mesmas comunidades contam para resolverem os problemas listados. Segundo as informações coletadas do total dos CCs entrevistados, até agora apenas cento e trinta e oito (138) projetos foram executados. Por outro lado, o fato de que muitos CCs consigam captar as necessidades de suas comunidades e elaborar um projeto, não significa que os mesmos serão executados. São muitos os fatores que incidem para que uma comunidade possa aprovar e implantar um projeto: o excesso de burocracia para registrar um CC; muitos projetos são “engavetados” pelos funcionários públicos; o centralismo burocrático exercido por Caracas sobre todo o país; alguns projetos são aprovados em função de interesses políticos.

Como a participação política se burocratizou, hoje muitos prefeitos e governadores, inclusive chavistas, não atendem suas comunidades e seus anseios porque exigem que estas estejam “legalizadas”. Muitas vezes, o registro de um CC pode levar até mais de dois anos para ser aprovado e a aprovação do registro e a aprovação do primeiro projeto pode levar até mais um par de anos. Ademais, em função do burocratismo e centralização, há um custo muito alto que o cidadão desembolsa neste processo de participação. Numa das entrevistas realizadas, um integrante de um CC indígena da selva do Estado Bolívar (sul da Venezuela), revelou que viajou mais de 25 horas (a pé, de ônibus e avião) com recursos próprios para obter algumas informações na Fundacomunal¹⁸ da Capital do estado Bolívar. A situação de muitos representantes de CCs não difere em quase nada da realidade descrita por este senhor indígena do sul da Venezuela.

Em estudo de campo realizado na Fundacomunal de Caracas se pôde constatar, junto aos representantes dos CCs, a vigência do centralismo anteriormente mencionado. Ou seja, em cada estado da nação funciona uma Fundacomunal que deveria prestar todas as informações requeridas por um CC; porém, não é assim que funciona. Na prática, muitos representantes protocolam seus pedidos nos estados de origem, viajando até Caracas para obterem apoio na aprovação de seus projetos - pois, segundo os representantes dos CCs, em seus estados de origem as informações não são transparentes. Estes representantes também pensam que por lá as coisas podem tomar um rumo diferente, seja através da influência de amigos, seja mediante o apoio de algum político ou mesmo do partido (Maya, 2010). E segundo nos informam os entrevistados, mais de cinquenta por cento (50%) dos CCs não contam com estrutura adequada para o desenvolvimento de suas atividades, nem com espaços adequados para realizarem as reuniões, nem com meios tecnológicos de comunicação de massa para trabalharem em rede.

A pesquisa teve a preocupação de saber sobre a percepção que os representantes dos CCs têm da democracia. Portanto, perguntamos se percebem alguma diferença entre a democracia do período da IV República e V República, solicitando aos entrevistados que justificassem suas respostas. Noventa e dois por cento (92%) respondeu afirmativamente que há diferença entre a democracia participativa que vigora na atualidade e a democracia representativa que vigorou na IV República. Quanto às justificativas dadas, as respostas variam bastante. A análise destas respostas coloca em evidência que a percepção dos representantes dos CCs sobre o processo democrático da IV República reflete, de alguma maneira, as características dos muitos problemas apontados pelos mais diversos estudiosos da ciência política venezuelana, sobretudo, quando estes autores descrevem o auge e o declive do sistema democrático representativo no final da década de 1990. De maneira geral, os entrevistados associam este período da política a um período que promoveu mais malefícios às comunidades do que benefícios. Isto se deve ao fato de que a democracia da IV República possibilitou a apropriação indevida de recursos por parte dos principais mandatários da época, e, sobretudo porque deixou vastos grupos de cidadãos à margem dos processos decisórios e do mundo da política, até sobrevir a crise do sistema democrático representativo nas décadas de

¹⁸ Fundação para o desenvolvimento comunal, órgão do Ministério Popular para as Comunas e Desenvolvimento Social. Estes órgãos, distribuídos em cada capital de cada Estado da Venezuela, são onde os representantes dos CCs se dirigem para fazer seus registros e para obterem informações sobre os projetos e assessorias.

1980 e 1990. Na percepção dos entrevistados, a IV República é sinônimo de um tempo sombrio, de corrupção, de gastos exorbitantes de recursos, de exclusão política e de desordens sociais.

Por outro lado, na percepção dos entrevistados, o modelo democrático da V República, iniciado a partir de 1998, é revestido de qualidades positivas, evidenciando uma aposta na V República no sentido de que ela redimirá os males herdados da IV República, já que agora o povo participa do processo político. O manejo de recursos distribuídos diretamente pelo Governo Central estaria gerando esse sentimento de empoderamento nas camadas populares. Desde a perspectiva dos entrevistados, a V República representa, portanto, a tentativa de superação de um passado condensado nas mazelas da IV República. Mas, haveria que chamar a atenção para o fato de que esse otimismo exagerado em relação às qualidades da V República pode colocar a política numa perspectiva maniqueísta: no passado, o mal e no presente, o bem.

Antes de fazermos alguns comentários finais, é importante esclarecer alguns pontos sobre a Lei Orgânica dos CCs de 2009. Desde que a lei dos CCs de 2006 foi aprovada, os órgãos do governo vinham contabilizando um aumento significativo de registros de novos CCs. O próprio governo central tem feito muito alarde no sentido de que iriam registrar mais de cinquenta mil (50.000) CCs em todo o país, mas segundo informações do próprio governo, não se conseguiu registrar mais de vinte e três mil, cento e quarenta e três (23.143) CCs até março de 2008. Por outro lado, na medida em que o tempo transcorria, a prática foi demonstrando aos cidadãos envolvidos nos processos de organização política comunitária o grau de fragilidade ao qual estava sujeita à lei dos CCs de 2006. Diante dos problemas detectados, a própria comunidade foi tomando posições, fez denúncias e pressionou aos parlamentares para que fizessem as reformas necessárias na lei de 2006. Depois de passar por um longo processo de discussão em todo o país, finalmente a Assembleia Nacional aprovou a reforma em dezembro de 2009, justificando a viabilidade e pertinência da nova lei, porém ressaltando que a nova lei visaria superar um conjunto de problemas oriundos da aplicação da lei de 2006, dentre eles:

[...] debilitamiento de la figura de los consejos comunales, dificultades en la administración de las asociaciones cooperativas banco comunal, la dualidad en el registro del consejo comunal, la ausencia de coordinación de las unidades del consejo comunal, la ausencia de la comisión electoral del consejo comunal, el papel que le corresponde al ente rector, la definición y el listado de los comités de trabajo, la revocatoria y las sanciones a los voceros del consejo comunal, el irrespeto a la autonomía del consejo comunal, el desarrollo del ciclo comunal, la gestión administrativa y la rendición de cuentas en el consejo comunal y la descoordinación en los entes que otorgan recursos a los consejos comunales (Venezuela, 2009, p. 1).

Em linhas gerais, parece que o Congresso Nacional detectou os principais problemas que dizem respeito ao cotidiano dos CCs, o que por si só justificaria a reforma da lei de 2006, mas a lista dos problemas é um pouco maior. A Lei Orgânica dos CCs de 2009 propôs algumas mudanças na lei de 2006, mas não são suficientes para combater o grave problema de desvios de recursos destinados aos Conselhos Comunais. Segundo preconiza o artigo 2º da referida Lei, também há uma vontade expressa em “construir o novo modelo de sociedade socialista”. Tendo este modelo de sociedade como meta, os CCs se alinhariam no sentido de formarem as comunas em todo o território nacional, fim último da “nova” geopolítica nacional idealizada por Hugo Chávez Frías.

12 Considerações Finais

La continuación de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente ha sido el término de los gobiernos democráticos [...] Un justo celo es la garantía de la libertad republicana, y nuestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo magistrado, que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente (Simón Bolívar, 1819, Discurso de Angostura).

Este trabalho procurou apresentar os resultados dos dados coletados sobre os Conselhos Comunais vigentes na Venezuela, para entendermos o processo político democrático em vigor naquele país. Na introdução, apresentamos a hipótese de que os Conselhos Comunais têm perdido autonomia em função do processo de recentralização do poder em torno da figura de Hugo Chávez Frías. Indicadores como os de inclusão, pluralismo e decisão política também foram levados em conta para confirmar nossa hipótese de trabalho.

Tendo em conta o indicador de inclusão política, pode-se perceber que as experiências participativas na Venezuela têm mobilizado uma parcela significativa da população dos setores populares, cujo perfil está configurado por pessoas de poucos recursos, desempregados, e uma porcentagem maior de mulheres que participam da política local. Por outro lado, quando se analisa a participação política das massas populares, isto não significa que todos estejam envolvidos neste processo.

Pode-se afirmar que a maioria das pessoas que estão participando do processo político e nas organizações comunitárias de base o fazem em função dos recursos que recebem diretamente do governo central. Neste sentido, afirma-se também que a lealdade das camadas populares ao presidente Chávez durará enquanto houver recursos da economia petroleira para serem distribuídos e, neste sentido, seu governo não difere das diretrizes políticas de cooptação e de clientelismo estabelecidas nas últimas décadas da IV República.

Quanto ao indicador de pluralismo político, este não diz respeito somente à possibilidade de existência de muitos partidos disputando à condução política de uma nação, de tempos em tempos: também sinaliza para possibilidade de que em uma sociedade existam diversos grupos e múltiplos centros de poder, cujas ideias manifestadas por seus membros possam ser respeitadas e tomadas em conta em processos decisórios. A pesquisa realizada aponta que a sociedade venezuelana está fortemente polarizada e a intolerância é percebida no cotidiano das pessoas. A maioria dos entrevistados manifestou que apoia o processo político alavancado por Hugo Chávez, sendo que a busca dos “inimigos do processo” se trasladou das ruas para os CCs, e quando estes espaços são ocupados por apoiadores do processo chavista, transformam-se em espaços de “tudo” ou “nada”. Os espaços para as divergências políticas diminuem a cada dia, estabelecendo-se uma confrontação e polarização política que se traduz na lógica do “amigo/inimigo”, ao invés da lógica “amigo/opositor”. Os analistas políticos estão corretos ao apontarem que a sociedade venezuelana está vivenciando nas últimas duas décadas um processo de polarização social sem igual. Antes da chegada de Chávez ao poder, as disputas ideológicas estavam restritas entre Adecos ou Copeyanos, associando os adeptos de *Acción Democrática* a certo tipo de esquerda e os últimos a tendências de direita. Com Chávez, a polarização política passou a ser colocada em termos de contraposição entre amigos ou inimigos do povo, ou entre a democracia representativa (burguesa, oligárquica) e a democracia participativa (de cunho popular). Logo, na atualidade, não se enfrentam direita e esquerda tal como ocorria até o final da década de 1990. A partir daí, a polarização se dá entre “chavistas” e “antichavistas” e, na ótica chavista, não aderir aos princípios da Revolução

Bolivariana é colocar-se como “inimigo do povo”, como “agentes da CIA”, “lacaio do império”, ou “direita fascista”.

É necessário deixarmos claro que os Conselhos Comunais, assim como Comitês em diversas esferas eram organizações comunitárias que já existiam e tinham uma forte atuação política nos bairros de Caracas antes de serem oficializados. Depois da legalização em 2006, passam a representar a primeira célula de organização política rumo à formação da Confederação de Comunas, estrutura política paralela às estruturas do suposto Estado da IV República. Neste sentido, a Confederação das Comunas poderá, com o passar do tempo, substituir as instituições municipais e estaduais consagradas na Constituição de 1999. Os CCs e estas novas estruturas incentivadas por Hugo Chávez promovem o contato direto do “líder” com o “povo” e as organizações comunitárias de base, uma característica do personalismo político. Talvez os diversos representantes destas organizações políticas não tenham se dado conta ainda que o forte atrelamento ao Governo Central tenha trazido mais prejuízos que benefícios. Talvez falte o distanciamento necessário para perceberem que entre Estado e sociedade civil deve haver a busca de um possível equilíbrio. Equilíbrio este salutar à própria democracia e seus princípios elementares.

O emblemático tema da autonomia que parece ser exclusivo dos CCs também atinge as organizações sindicais. A composição de forças neste setor da sociedade tem se mantido bastante diversa, e as forças independentes do movimento sindical têm procurado manter levantada a autonomia sindical, apesar das tentativas de cooptação por parte do PSUV e do governo Chávez, sendo que “o movimento sindical emergente não escapou do perigo de controle político” (Ellner, 2004, p. 52). A nova geometria do poder promovida por Hugo Chávez tem provocado um déficit da autonomia não só dos CCs e dos sindicatos, mas também dos poderes municipais e dos governos de estados venezuelanos, inclusive daqueles estados governado pelos apoiadores do projeto chavista. A carta de Henri Falcón, ex-governador do estado Lara, enviada para o Presidente Chávez em fevereiro de 2010, é emblemática neste sentido e ilustra bem o que estamos comentando. Como chavista, Henri Falcón reclamava ao presidente Chávez da falta de um espaço para tratar de assuntos referentes às suas atribuições de governador. Na mesma carta, o ex-governador critica o presidente Chávez nos seguintes termos:

La relación entre un Jefe de Estado y los gobernadores y alcaldes no puede limitarse a la emisión de instrucciones u órdenes sin la mínima oportunidad de que podamos confrontar puntos de vista, analizar los pros y contra de determinadas iniciativas y revisar o revocar decisiones que, luego de su ejecución, resultan dañinas o inconvenientes al interés de la región o del país [...] Es imposible construir una democracia participativa, es virtualmente imposible sacar adelante con éxito una gestión de transformación en el país si los hombres y mujeres que tenemos altas responsabilidades de liderazgo local y nacional estamos privados de la posibilidad de ser escuchados. Creo en una democracia horizontal, participativa, abierta, cargada de garantías y oportunidades [...]. La democracia se forja en la diversidad, en el reconocimiento el otro, en el respeto y en la conjunción de esfuerzos (Falcón, 2010, p. 1).

A crítica do ex-governador não se detém aí; estende-se ao PSUV também. Para Henri Falcón, a organização partidária já não está cumprindo com os objetivos para os quais foi criada, pois se deixou minar pela burocracia, pela ausência de discussão interna, o clientelismo, ou “grupismo”, e um mal entendido conceito de lealdade. No final da carta, o ex-governador se colocava às ordens para que pudesse ser recebido pelo presidente Hugo Chávez, mas isso nunca ocorreu e passou a fazer parte da lista de inimigos políticos de Chávez. Diante dessa polarização promovida e instigada deliberadamente pelo presidente, indivíduos e organizações não contam com muitas possibilidades: “ou estão diretamente vinculados ao presidente, ou se encontram ilhados das decisões e politicamente desacreditados” (Rösch, 2006, p. 111).

Diante de um contexto político onde o pluralismo e a autonomia das organizações sociais estão se reduzindo e onde as políticas públicas são interpretadas como sinônimo de clientelismo e

assistencialismo, é improvável que as ações governamentais promovam os impactos políticos desejados e de longa duração, numa perspectiva do estado de direito, cujo princípio dorsal é a alternância e os contrapesos ao poder, tal como recomendou Simón Bolívar na epígrafe acima. Caso contrário, é bem provável que o autoritarismo produza a implosão das instituições duramente conquistadas e as façam “incapazes de cumprirem com os fins que lhe confere um Estado de direito, passando dessa maneira a ser submetidas ao Poder Executivo” (Blanco, 2001, p. 94). Tal como sugere Hofmeister (2002, p. 8), o problema dos sistemas democráticos não está no fato de gerarem seus líderes, mas no fato de que muitos líderes acabam não observando as regras democráticas, e quanto mais débeis são os Estados e suas instituições, “tanto mais fácil será para os líderes romperem as regras democráticas e atentar com sua conduta e seus atos contra as mesmas”.

A história política venezuelana contemporânea aponta os desenlaces do *Caracazo* de 1992 como uma sinalização, por parte da população, de maior participação na vida política e na condução do país. O governo Chávez captou este anseio e vem manuseando-o em seu favor, colocando a questão democrática em termos antitéticos, no sentido de que os princípios da democracia representativa não se coadunariam com os princípios da democracia participativa, já aquela representaria valores meramente burgueses ou oligárquicos.

Enquanto isso, o tempo transcorre na Venezuela e a grande maioria dos problemas estruturais herdados do passado do bipartidarismo da IV República continua rondando o país, como se fossem fantasmas. Até agora, em pleno século XXI e sob a égide do lema do “socialismo do século XXI”, a ossatura do Estado da IV República segue praticamente inalterada, influenciando, de forma drástica, a qualidade de vida de milhares e milhares de venezuelanos que ansiosamente esperam a modernização do país. Modernização esta que é uma promessa de diversificação da indústria nacional e cuja renda do petróleo por si só não tem conseguido realizar desde que foi descoberto no início do século XX.

Referências

- BANKO, Catalino. De la descentralización a la “nueva geometria de poder”. *Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 14, n. 2 (may-ago.), Caracas, UCV, 2008, p. 167-184.
- BREWER-CARÍAS, A. R. *Lei orgánica de los consejos comunales*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2010.
- BRITO, M. A. Activadas 179 Salas de Batalla Social en Venezuela. *Correo del Orinoco*, Caracas, nº 10, 8/09/2010. Disponível em: <http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&client=firefox-a&hs=DxT&rls=org.mozilla%3Apt-BR%3Aofficial&channel=s&q=activadas+179+salas+de+batalla+en+toda+venezuela&aq=f&aqi=&aql=&oq=>. Acesso: 14/01/2011.
- CESAP & INVESP. Grupo social centro al servicio de la acción popular y instituto venezolano de estudios sociales y políticos. *Seguimiento de la sociedad civil al plan de acción de Québec: Informe Nacional de Venezuela: 2006-2008*. Caracas, 2009.
- COMBELLAS, Ricardo. *¿Qué es la constituyente? Voz para el futuro de Venezuela*. Caracas: Panapo, 1998.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro*. Santiago de Chile, Noviembre, 2007. Disponível em: www.latinobarometro.org. Acesso: 01/04/2006.
- CORREO Del Orinoco, 08/09/2009, p. 10.
- CRAZUT, Ramón. *La siembra del petróleo como postulado fundamental de la política económica venezolana: esfuerzos, expectativas y frustraciones*. Caracas: UCV, 2006.
- D'ELIA, Yolanda (Coord.). *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. Caracas: Instituto Latino-americano de Investigaciones Sociales-ILDIS, 2006.

- FÁLCON, Henri. Carta para Hugo Chávez F. 22/02/2010. Disponível em: <http://media.noticias24.com/1002/carta22x.html>). Acesso: 23/02/2010.
- FUNDACIÓN CENTRO GUMILLA. *Valoraciones de la democracia: informe I*. Caracas, 2010.
- _____. *Estudio cuantitativo de opinión sobre los consejos comunales*. Caracas, 2009.
- _____. *Estudio de los consejos comunales en Venezuela*. Caracas, 2008.
- GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. “Poder popular y límites de la democracia participativa en Venezuela: la experiencia de los Consejos Comunales”. In: *II Conferência de la Sección venezolana de la Latin American Studies Association (LASA)*, Caracas, Mayo/2008.
- _____. “La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. [Online]. abr. 2008, vol.14, n.1 [citado 07 Octubre 2011], p.125-151. Disponível em: <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112008000100009&lng=es&nrm=iso>. Acesso: 07/10/2011.
- GARCÍA, Teresa; VALDIVIESO, Magdalena. Las mujeres venezolanas y el proceso bolivariano: avances y contradicciones. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 15, n. 1, ener./abr., 2009, p. 133-153.
- LANDER, L. E. Petróleo y democracia en Venezuela: del fortalecimiento del Estado a subversión soterrada y la insurrección abierta. *Revista Galega de Economía*, España, v. 11, n. 1-2, junio-diciembre, 2005.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas públicas. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 1, jan./jun., 2010.
- MACHADO M.; JESUS, E. Participación social y consejos comunales en Venezuela. *Cuadernos del Cendes*, Caracas, v. 15, nº 1, ener.-abr., 2009, p. 173-185.
- MAINGÓN, Thais. Los consejos locales de planificación pública: ¿nuevos espacios para la participación ciudadana em Venezuela? CENDES. *Venezuela visión plural: una mirada desde el Cendes*. Caracas: bid & co.editor, 2005. p. 535-554.
- MARREGOT, M. G. La participación ciudadana desde una alternativa democrática: lineamientos para la organización popular. Caracas: *ILDIS - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales*, 2007.
- MAYA, M. L. Los consejos comunales en Caracas vistos por sus participantes: una exploración. In: *Política & Sociedade*. Florianópolis, vol. 10 – nº. 18 – abril de 2011, p. 187-222.
- _____. *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Caracas: Alfadil Ediciones, 2005.
- _____. LANDER, L. E. Novedades y continuidades de la protesta popular en Venezuela. *Revista Venezolana de Economía y ciencias sociales*, Caracas, v. 12, n. 1, 2006, p. 11-30.
- MARTÍNEZ, José Honorio. Causas e interpretaciones del caracazo. *Historia Actual Online*, n. 16 (Primavera), España: Universidad de Cádiz, 2008, p. 85-92. Disponível em: <http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/issue/view/17>. Acesso em: 01/02/2010.
- MENDES, V. A. Da sexta feira “negra” à sexta feira “vermelha”. *Instituto de Estudos Latino Americano*. Florianópolis: UFSC, 2010. Disponível em: http://www.iela.ufsc.br/index.php?page=latino_americano_artigo&id=1230, Acesso em: 06/01/2011.
- PRINCE, E. G. *Análisis de la participación política de las mujeres en Venezuela*. Caracas: ILDIS – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2008.
- REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación. *Revista de Estudios Políticos*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales n. 74, oct./dic., 1991, p. 533-578.
- PSUV - Partido Socialista Unido de Venezuela. *Líneas estratégicas de Acción Política*. Caracas: 2011. Disponível em: <http://www.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2011/01/LINEAS-ESTRATEGICAS-PSUV1.pdf>. Acesso em: 19/12/2012.

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Constitución de la república bolivariana de Venezuela*. Caracas: Imprenta Oficial, 1999.

_____. *Ley orgánica de los consejos comunales*. Caracas: Asamblea Nacional, 2009. Gaceta oficial nº. 39. 335. Disponível em: http://www.inapymi.gob.ve/documentos/Gaceta_39335.pdf. Acesso em: 19/12/2012.

_____. *Ley de los consejos locales de planificación pública*. Caracas: Gaceta Oficial, 2002.

_____. Proyecto de Lei de Reforma de la Ley de los Consejos Comunales: exposición de motivos. Caracas: 2009.

VALLADARES, Mirtha López. Una estrategia de innovación política en Venezuela: los consejos comunales. *Ra Ximhai: Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable*. México, v. 4, n. 3, sep./dic., 2008, p. 559-579.

VARGAS, Adolfo. La praxis de consejos comunales y la visión de las élites sobre la democracia participativa. Portugal: CIES – *Centro de Investigação e estudos de sociologia*, CIES e-Working Paper n. 95, 2010.

VASQUEZ VERA, Maria del Carmen. Circuitos de poder y control político en la revolución chavista (1999-2010). *Reflexión Política*, Colômbia, a. 12, n. 23, jun., 2010, p. 120-137.

*Artigo recebido em: Junho/2012 .
Artigo aprovado em: Setembro/2012.*