

# Venezuela contemporânea: reflexões críticas a partir de um estudo de caso

Pedro Henrique de Moraes Cicero<sup>1</sup>

## Resumo

A partir de abril de 2006, *Consejos Comunales* disseminaram-se por toda Venezuela. Por meio de lei federal, tais instâncias foram criadas para possibilitar aos cidadãos o exercício direto da gestão de políticas públicas em nível local. Expressamente, o governo bolivariano convocou a população a utilizá-los como instrumentos de redistribuição e descentralização do poder político. Contudo, conforme este trabalho pretende demonstrar, o novo desenho institucional estabelecido pela administração bolivariana não foi suficiente para o efetivo desenvolvimento de iniciativas políticas autônomas e longevas naquele país.

**Palavras-chave:** Revolução Bolivariana; Democracia Participativa; Consejos Comunales; Autonomia

## Abstract

Since April 2006, the *Consejos Comunales* have spread throughout Venezuela. By federal law, such bodies were created to enable citizens to exercise direct management of public policies at the local level. Explicitly, the Bolivarian government convened the people to use the *Consejos* as instruments of redistribution and decentralization of political power. However, as this paper intends to demonstrate, the new institutional framework established by the Bolivarian government was not sufficient for the effective development of autonomous and long-lived political initiatives in that country.

**Key words:** Bolivarian Revolution; Participatory Democracy; Consejos Comunales; Autonomy

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Política no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH/UNICAMP). Membro do Grupo de Trabalho "Anticapitalismos e Sociabilidades Emergentes" (CLACSO). Professor (substituto) de Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

## Prólogo

### **Sobre os conceitos de “Lutas Sociais” e de “Confronto Político”**

Preliminarmente, é importante salientar que o presente artigo é parte integrante de uma agenda de pesquisa que busca estruturar uma investigação sobre as lutas sociais e o confronto político na Venezuela durante os dois primeiros mandatos presidenciais cumpridos por Hugo Chávez Frías (1999-2006).

Por isso, ainda que em linhas gerais, faz-se necessário uma breve explanação sobre o sentido assumido pelos dois conceitos centrais que conformam a mencionada agenda. O primeiro deles, “*lutas sociais*”, refere-se ao conjunto de ações políticas através das quais se expressam, de modo abrangente ou parcial, diferentes tipos de embates relacionados, entre outros, ao trabalho, às ideologias políticas e religiosas e às identidades de gênero e étnicas. Tais lutas assumem a forma de greves, manifestações, protestos e, também, podem se materializar a partir do envolvimento de cidadãos tanto nas disputas eleitorais quanto em foros típicos de democracia participativa.

Por meio deste tipo de ação, as classes sociais se projetam na disputa pelo exercício do poder político, tanto no Estado quanto nas demais instâncias onde aquele se materializa. Fazem-no ao apresentar, de modo espontâneo e/ou organizado, sua discordância ou seu apoio ante as propostas elaboradas pelas instituições governamentais ou, até mesmo, ao formularem propostas que são pensadas e construídas de maneira autônoma.

Os principais agentes responsáveis pela materialização desta forma de atuação política são os movimentos sociais. Conforme explicam Mouriaux e Beroud (2005), para compreender a atuação perpetrada pelos movimentos sociais recomenda-se estabelecer uma abordagem pautada na problemática das lutas sociais. Enquanto os “movimentos sociais” são, por definição, mais duradouros e estruturados, as “lutas sociais” referem-se às atividades políticas mais pontuais e menos institucionalizadas.

E é exatamente pautado por essa característica que o presente texto optou por priorizar a noção de “lutas sociais” para abordar o caso venezuelano: as particularidades do tipo de formação social e econômica daquele país – notadamente o fato de sua estrutura econômica ser dependente da exploração petrolífera, sem indústrias de base e, por isso, com uma classe trabalhadora extremamente segmentada – faz

com que lá se estabeleça um cenário político-social caracterizado pela inexistência de um movimento de trabalhadores forte e articulado.

Assim, não há indícios de que na Venezuela o proletariado tenha conseguido se firmar como o agente centralizador das aspirações da esquerda. Por conseguinte, tornou-se difícil a possibilidade de se construir, a partir da luta cotidiana dos trabalhadores, uma prática política em oposição à exploração do trabalho assalariado e pela socialização dos meios de produção (SANMARTINO, 2007).

Nesse sentido, fato é que, por motivos estruturais, são poucos e débeis os movimentos sociais ali organizados. Entretanto, mesmo sem movimentos sociais fortes, a ascensão do projeto político comandado por Chávez projetou e alavancou as lutas sociais no país (CICERO, 2010).

Por sua vez, o conceito de “*confronto político*” corresponde aos desdobramentos das ações materializadas através das lutas sociais. Segundo McAdam, Tarrow e Tilly (2009), os confrontos têm início quando, de forma coletiva, um grupo faz reivindicações a outros indivíduos em posição de comando das diversas instituições sociais. Os últimos, por sua vez, não as atendem – ou as atendem apenas parcialmente –, tendo em vista que, direta ou indiretamente, seus próprios interesses seriam afrontados caso tais demandas fossem acolhidas.

Trata-se, então, de uma interação sustentada entre, de um lado, indivíduos ou grupos “poderosos” e, de outro, um conjunto heterogêneo de atores que são cotidianamente subjugados pelo poder. É, portanto, uma disputa contínua que opõe as camadas que procuram manter seus privilégios ante os setores explorados que denunciam as injustiças sociais e lutam para, ao menos, minimizá-las.

Assim, tendo como alicerce os dois conceitos sucintamente acima apresentados, o presente texto procura mergulhar nas especificidades do caso venezuelano. A ideia é verificar em que medida o advento de instâncias participativas promovidas pelo governo bolivariano – em especial os Consejos Comunales – impactaram nas lutas sociais travadas no país e, por conseguinte, na correlação de forças do confronto político lá estabelecido. Especificamente, busca-se problematizar as questões relativas à autonomia dos grupos de cidadãos organizados em conselhos.

### **Consejos Comunales e democracia participativa**

A nova constituição federal, elaborada e instituída durante o segundo ano do primeiro mandato do presidente Chávez (1999), fixou as bases para a inserção da participação direta no sistema político

venezuelano. Essa inovação foi bastante importante, uma vez que flexibilizou o que vinha sendo uma constante na história republicana daquele país: a exclusividade da democracia representativa no sistema político nacional, no qual a participação se resumia ao direito ao sufrágio nas eleições presidenciais a cada cinco anos.

Grosso modo, a Carta Magna dispõe sobre a construção de instrumentos que, segundo o texto, facilitariam o controle social, ou seja, ações que possibilitam aos indivíduos ou grupos de cidadãos, de forma organizada e independente, exercer a co-responsabilidade na gestão dos assuntos públicos. Nesse sentido, a norma estabelece que não se deve prescindir do modelo representativo. Contudo, deixa claro que é essencial reforçá-lo com a participação direta dos cidadãos (conforme dispõe, entre outros, o artigo 62).

A estrutura criada para cumprir a tarefa de incentivar a chamada “participação cidadã” foram os “*Consejos Comunales*” (CC) que, por sua vez, estabeleceram-se em duas etapas. Na primeira delas, ocorrida no ano de 2005 e instituída por meio da *Ley Orgánica del Poder Municipal*, os conselhos tornaram-se parte do *Sistema Nacional de Planificación* e, a partir dele, passaram a desempenhar o papel de articulação entre as comunidades de bairro e/ou associação de vizinhos junto aos órgãos municipais responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas.

O diálogo entre os dois pólos – conselhos e Poder Público – ocorria no chamado *Consejo Local de Planificación Pública*, espaço meramente consultivo cuja coordenação ficava a cargo, obrigatoriamente, do prefeito municipal (conforme aponta o artigo 114 da referida lei)<sup>2</sup>.

Já na segunda etapa, iniciada em abril de 2006, na qualidade de legislação complementar à constituição federal, entrou em vigência a *Ley de los Consejos Comunales* (LCC), que estabeleceu as bases para a formação e desenvolvimento das unidades territoriais básicas a partir de onde, segundo os bolivarianos, se potencializariam a participação popular e o autogoverno.

Em tese, portanto, os CC constituíram-se como um importante instrumento para ajudar a dar vazão institucional às lutas sociais em curso na Venezuela. Nas palavras de Chávez, os CC representam:

---

<sup>2</sup> O texto legal completo pode ser encontrado no sítio <<http://www.scribd.com/doc/4656533/Diapositivas-modelo-del-Sistema-nacional-de-Planificacion>>.

los disparadores del ejercicio real de la soberanía popular y un instrumento de redistribución y descentralización del poder, pues se trata del poder popular en marcha, la democracia participativa. No es para nada esto de que allá cuatro o cinco personas van a decidir por mí; no, vamos todos a participar (VENEZUELA, 2005, p.247).

Para tanto, ao contrário das pretéritas instâncias participativas propostas pelo governo bolivariano, as funções e as competências dos CC foram aumentadas. Além de gozarem do direito de definir e hierarquizar as prioridades para o reparo e/ou desenvolvimento dos setores essenciais para a vida em suas comunidades, aos participantes dos CC foram abertas novas possibilidades de atuação sendo que, a mais relevante delas, diz respeito à oportunidade de executar diretamente os recursos orçamentários disponibilizados pelo Estado e de exercerem eles próprios a controladoria social sobre tais investimentos. A LCC<sup>3</sup>, em seu artigo segundo, os define da seguinte maneira:

el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica; son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social.

Dados oficiais apontam que, até o mês de março de 2008, havia 26.143 CC em funcionamento e outros 10.669 se encontravam em processo de formação por toda a Venezuela. Portanto, em pouco menos de dois anos, quase quarenta mil conselhos foram ou estavam sendo estruturados. Estes, ao todo, estavam administrando cerca de 1,7 bilhões de Bolívares (equivalentes a U\$ 400 milhões)<sup>4</sup>.

### **Avanços e retrocessos**

É evidente que devido às díspares experiências históricas de organização apresentadas pelas diferentes comunidades e, por conseguinte, às desigualdades tanto nos níveis de ativismo dos membros como

---

<sup>3</sup> A lei pode ser lida na íntegra em: <<http://www.asuntopublico.com/documentos/LECC.pdf>>.

<sup>4</sup> Tanto o número de CC quanto o montante por eles manejado foram colhidos no sítio <<http://www.mps.gob.ve>>, de responsabilidade do "Ministerio del Poder Popular para la Participación y el Desarrollo (Minpades)" da Venezuela.

no acesso aos recursos disponibilizados pelo governo, as experiências e os resultados obtidos em cada um dos CC são bastante distintos (AZ-ZELLINI, 2008).

Tendo em vista principalmente sua rápida difusão – a qual, entre outros fatores, ocorreu devido aos benefícios materiais alcançados pelas comunidades organizadas em CC – são nítidos alguns progressos relacionados à criação desses espaços. O principal deles, apontado pela maior parte dos estudos consultados, diz respeito ao fato dos CC terem se tornado ótimas ferramentas para o enfrentamento dos problemas estruturais – como, por exemplo, o combate às debilidades nas políticas públicas relacionadas à saúde, saneamento básico e coleta de lixo – que afetam de maneira cotidiana a vida das comunidades desde onde estão assentadas as instâncias deliberativas (conforme apontam o texto coletivo de Cilano Peláez, Córdova Jaimes e Chaguaceda, 2009).

Outro importante avanço proporcionado pela estruturação dos CC diz respeito ao estímulo à politização e à participação dos cidadãos nos assuntos referentes ao trato do bem comum<sup>5</sup>. Nesse sentido, os resultados obtidos mostram-se satisfatórios, pois lograram estabelecer um espaço no qual os cidadãos têm acesso a mecanismos administrativos que lhes possibilitam integrarem-se à programação, execução e fiscalização das principais políticas públicas desenvolvidas no entorno de sua residência. Funcionam satisfatoriamente, também, como instâncias de articulação entre as diversas organizações comunitárias e grupos sociais que, uma vez unidas, conseguem mais facilmente pressionar pela participação direta das comunidades na gestão de políticas públicas (GARCÍA-GUADILLA, 2008).

Os CC representam, portanto, células territoriais que, legalmente, criaram espaços deliberativos com potencial para incentivar o comportamento participativo dos cidadãos na vida política local. Servem, assim, como instâncias propícias à aprendizagem e à execução de elementos da prática política centrais para o aperfeiçoamento do censo de sociabilidade e politização dos membros das comunidades (CILANO PELÁEZ, CÓRDOVA JAIMES e CHAGUACEDA, 2009).

Contudo, a experiência acumulada nos CC não trouxe apenas benefícios no que concerne à estruturação da organização popular na

---

<sup>5</sup> O estudo empírico sobre CC levado a cabo por Machado (2009) concluiu que somente poucas pessoas tinham envolvimento com grupos de vizinhos anteriormente, uma vez que havia incredulidade quanto à possibilidade de se conseguir resultados concretos que beneficiariam diretamente a vida de seus membros. Segundo o autor, este não é o caso hoje, pois os participantes [dos CC] expressaram esperança na possibilidade de seu envolvimento trazer benefícios para a comunidade da qual fazem parte.

Venezuela. Vários foram os prejuízos aos esforços voltados ao desenvolvimento político autônomo das comunidades. Através de sua institucionalização, a administração bolivariana lançou mão dos CC para, “de cima para baixo”, fazer com que o novo modelo englobasse a todas as outras iniciativas participativas então em exercício. Formalizou-se, assim, o esforço político chavista no sentido de homogeneizar o movimento popular venezuelano para atrelá-lo às instâncias governamentais (GARCÍA-GUADILLA, 2008).

### **Sobre a autonomia**

A problematização acima exposta toca no ponto central para os debates sobre a natureza da prática política consubstanciada nos CC: a questão da [falta de] autonomia. Tal conceito, no presente estudo, expressa a capacidade que determinado grupo social tem de tomar decisões sobre suas pautas e atividades de maneira soberana ante as demais organizações políticas (como o Estado, os partidos políticos e os sindicatos).

A falta de autonomia tende a indicar cooptação, o que, por sua vez, ocorre a partir do momento em que estruturas de poder alheias à dinâmica política característica do grupo em questão passam a controlar e/ou exercer influência sobre as atividades e posicionamentos assumidos por este. Tal situação é crítica, na medida em que é exatamente a autonomia uma das principais características constitutivas de um movimento social<sup>6</sup>.

No caso venezuelano há situações (que, inclusive, foram formalizadas em lei) onde a autonomia dos CC é flagrantemente violada em benefício do poder executivo, o qual goza de prerrogativas fortemente impositivas e de comando sobre a fundação e o desenvolvimento das atividades dos conselhos.

A primeira delas refere-se ao procedimento necessário para se requerer a aquisição da personalidade jurídica dos CC, condição imprescindível para seu estabelecimento legal. O único órgão habilitado para conferir dita chancela é uma “Comissão Presidencial”, composta por funcionários vinculados ao governo, que têm poderes discricionários para deferir ou não os pedidos. Assim dispõe o artigo 30 da LCC:

---

<sup>6</sup> Para Lander (2002), a tarefa mais importante na existência dos movimentos sociais é, exatamente, a preservação de sua autonomia. Segundo o autor, nenhum movimento popular consegue se desenvolver de forma vigorosa se carecer de autonomia, ou seja, se ficar subordinado política e/ou financeiramente às diretrizes do Estado. Caso isso ocorra, disseminar-se-ão relações tendentes ao clientelismo.

se crea la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, designada por el Presidente de la República, a los fines de: 1. Orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Consejos Comunales a nivel nacional, regional y local [...] 4. Recabar los diversos proyectos aprobados por los consejos comunales [...] 6. Crear en las comunidades donde se amerite o considere necesario, equipos promotores externos para impulsar la conformación de los Consejos Comunales, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su reglamento.

Outra peculiaridade imposta pelo ordenamento em pauta diz respeito à federalização dos conselhos. Ao contrário das experiências anteriormente realizadas no país – as quais se desenvolveram a partir de prefeituras – os recursos destinados ao financiamento dos CC provêm de verbas federais. Consequentemente, a gestão financeira está atrelada ao governo (conforme estabelece o artigo 25 da referida lei).

Nesse sentido, exatamente por serem desenhados a partir de um modelo de financiamento dependente das instâncias federais, críticas dão conta de que o mandatário venezuelano controla política e ideologicamente o processo, escolhendo quais comunidades terão seus projetos efetivamente colocados em prática de acordo com o seu apoio ou não ao bolivarianismo (GARCIA-GUADILLA, 2008).

Assim, de acordo com as análises feitas tanto pelos setores oposicionistas “à esquerda” quanto os “à direita” do governo, os CC não funcionam como espaços verdadeiramente comprometidos com a “participação cidadã” e com o processo de descentralização administrativa. Pelo contrário. Tais setores os denunciam como importante parte da estratégia bolivariana com vistas a exercer o controle político em nível local por meio da utilização de medidas essencialmente clientelistas, ou seja, pautadas na distribuição de recursos públicos objetivando a manutenção do apoio das bases<sup>7</sup>.

Por outro lado, nos poucos CC onde predominam os setores oposicionistas, também se estabelece a tendência – agora por parte das forças políticas contrárias ao bolivarianismo – de utilizá-los mais como espaços de aglutinação de forças no contexto da polarização social do que, propriamente, como instâncias preocupadas com a disseminação

---

<sup>7</sup> Há relatos no estudo de García-Guadilla (2008) sobre o fato de que, especialmente nos CC fundados em bairros populares, a filiação de seus membros junto ao partido governista (PSUV) é exigida como requisito indispensável para que estes possam ser atendidos pelos burocratas do governo e, assim, submeterem à avaliação seus projetos e propostas de intervenções.

da democracia participativa (CILANO PELÁEZ, CÓRDOVA JAIMES e CHAGUACEDA, 2009).

### **Incentivo à participação ou estratégia clientelista?**

García-Guadilla (2008), em seu estudo empírico, estabelece duas vertentes de atuação dos CC no que se refere à efetiva transferência de poder político à população: de um lado, há poucos casos onde os CC foram constituídos a partir de organizações sociais pré-existentes, as quais, ao estabelecerem-se como conselhos, mantiveram-se empenhados em levar a diante suas lutas sociais<sup>8</sup>.

De outro lado, ainda de acordo com a supracitada autora, há a atuação denominada “técnico-clientelar”, percebida na maioria das situações, por meio da qual a população se organiza em CC como uma etapa necessária para obter recursos junto ao governo. Ou seja, o estudo aponta a obtenção de verbas para as comunidades como principal fator que mantém ativos a maior parcela dos conselhos. Inference-se, então, que caso tais recursos não sejam mais distribuídos, há grandes chances dos CC serem desativados.

O investimento por parte do governo bolivariano de abundantes volumes de dinheiro na estruturação e desenvolvimento das atividades dos CC – recursos estes gerados em grande medida pelos lucros resultantes do comércio petrolífero – gera outra situação que coloca em risco sua efetividade como estratégia voltada a promover a participação popular direta na política: a questão do tempo e da urgência por resultados.

Nesse sentido, os CC (por se tratarem de um elemento essencial para a propaganda e afirmação do bolivarianismo perante a população venezuelana) são forçados a operarem de acordo com o chamado “tempo político”, ou seja, devem produzir resultados imediatos e quantificáveis. Contudo, sabe-se que a dinâmica exigida para o desenvolvimento de uma cultura cívica<sup>9</sup> participativa – e, por isso, preocupada com o estabelecimento de valores como o respeito à diversidade

---

<sup>8</sup> García-Guadilla (2008) destaca um pequeno grupo de movimentos sociais de base popular, os quais se fortaleceram durante a presidência de Chávez, que continuaram a atuar de maneira autônoma e em diálogo com as instâncias governamentais mais progressistas, tais como: a Frente Nacional Comunal e a Frente Nacional Campesino Ezequiel Zamora, além de diversas rádios comunitárias que foram legalizadas durante a administração bolivariana.

<sup>9</sup> A dimensão cívica relaciona-se com a inclusão ativa dos cidadãos na comunidade política, onde se comparte um sistema de atitudes e opiniões a respeito dos poderes públicos, da sociedade e do conjunto de direitos e deveres aos quais, juntos, configuram a condição de cidadão (CILANO PELÁEZ, CÓRDOVA JAIMES e CHAGUACEDA, 2009).

de opiniões e a transparência - necessita ser estabelecida mais lentamente e, ao menos num primeiro momento, não preocupada com resultados e metas rígidas (GARCÍA-GUADILLA, 2008).

Assim, levando em consideração os problemas acima aventados, López-Maya tem ressalvas e discordâncias sobre a experiência participativa obtida por meio dos CC:

la estructura actual de los consejos comunales tiene severas limitaciones para impulsar una participación democrática y autónoma. La participación para que genere empoderamiento debe traer una dinámica de abajo hacia arriba. Tal y como está concebida la ley es al revés, promueve dependencia al Presidente y se podría prestar fácilmente al clientelismo. Hoy te financio y mañana me pagas con tu voto (LÓPEZ-MAYA, 2007, p.9).

Importante destacar, por fim, que o reduzido tamanho das unidades formadoras dos CC (legalmente, cada conselho deve contar com, no máximo, onze membros) é outro fator não favorável aos esforços pela incorporação dessas instâncias em situações mais amplas, ou seja, menos centradas nos problemas circunstanciais das comunidades e, portanto, de maior peso político. O fato de serem estruturas pequenas e de tratarem exclusivamente de problemas cotidianos e pontuais dificulta a realização de atividades que transcendam o âmbito das próprias comunidades.

As considerações acima formuladas explicitam, portanto, importantes falhas no desenho institucional dos CC, os principais mecanismos de participação direta na política venezuelana atual. Tal situação nos leva a crer que o governo bolivariano tende a considerar como movimentos sociais apenas os grupos organizados que se mostram simpáticos a seu projeto político - conforme demonstram Cilano Peláez, Córdova Jaimes e Chaguaceda (2009).

Assim sendo, tendo em vista a clara intervenção por parte das instâncias governamentais, parece não haver espaço para a estruturação de uma rede de movimentos sociais combativa e suficientemente autônoma. O que há, sim, é a formação de um emaranhado de pequenas estruturas espalhadas pelos bairros que, por fazerem parte da estratégia política bolivariana de organização popular “de cima para baixo”, são levadas a funcionarem de forma limitada quanto a suas possibilidades de ação e alcance de suas atividades.

## A Confirmação

A mais recente fase das transformações propostas pelo bolivarianismo no que concerne ao modelo de administração pública e às possibilidades para a “participação cidadã” na Venezuela iniciou-se em 31 de julho de 2008, com a entrada em vigor da *Ley Orgánica de la Administración Pública* (LAP)<sup>10</sup>.

Em termos gerais, pode-se afirmar que a LAP reverteu o processo de descentralização administrativa iniciado na Venezuela no final da década de 1980. Ao invés de investir em mecanismos que possibilitariam a construção de um modelo onde as instâncias do funcionalismo público se tornassem mais abertas à participação do cidadão, optou-se por inserir elementos jurídicos de natureza hierarquizante, tais como a desconcentração (artigo 31) e a delegação (artigo 41).

Esses instrumentos compõem um tipo de gestão na qual a delegação de funções é prerrogativa apenas dos órgãos hierarquicamente superiores na estrutura da administração pública. Ou seja, os setores elevados na pirâmide administrativa venezuelana solidificaram-se como agentes portadores de todo o poder de decisão, uma vez que tanto a delegação como a desconcentração – se e quando colocadas em prática – podem ser por estes revogadas a qualquer momento (artigo 93).

Não há no texto legal nenhum título ou seção que trate especificamente do tema da “participação cidadã”. O assunto é regulado, apenas, em sua relação com a administração pública. Não há, portanto, qualquer referência sobre o alcance e o papel a ser desempenhado pelas organizações civis na condução política dos assuntos públicos. A participação restringe-se à colaboração na gestão administrativa e à controladoria social. Assim, a lei estabelece um novo modelo – pautado pela gestão pública compartilhada – e aponta para uma ação participativa caracterizada, eminentemente, por sua limitação ao aspecto consultivo e com forte dependência ante aos órgãos governamentais (conforme estabelece o artigo 138).

Outra importante inovação estabelecida através da LAP exerce influência direta no funcionamento dos CC. Em sua exposição de motivos, a lei expressamente os obriga ao cumprimento do princípio administrativo da eficiência, ou seja, os recursos destinados aos CC só

---

<sup>10</sup> O referido dispositivo legal, que pode ser consultado na íntegra através do sítio <[http://www.ipsfa.mil.ve/images/ley\\_organica\\_administracion\\_publica\\_31jul08.pdf](http://www.ipsfa.mil.ve/images/ley_organica_administracion_publica_31jul08.pdf)>, é mais um exemplo de “lei habilitante”, ou seja, entrou no ordenamento venezuelano por iniciativa do poder executivo, sem ter passado pelo crivo do legislativo.

poderão ser empregados em atividades discriminadas no requerimento previamente aprovado pelos órgãos da administração pública.

Nesse sentido, a lei equipara os cidadãos que participam dos CC a funcionários públicos e, conseqüentemente, inclui as instâncias participativas no quadro administrativo da República e em obrigatória harmonia com as práticas e objetivos ditados pelo governo. O artigo 18 é claro ao dispor sobre o tema:

el funcionamiento de los órganos y entes de la Administración Pública se sujetará a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos, compromisos de gestión y lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada. Igualmente, comprenderá el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados.

Assim, formaliza-se a transformação de uma situação onde, no cenário anterior, o indivíduo exercia seus direitos e obrigações como cidadão para outra onde este se transforma em um agente formalmente vinculado ao Estado. Fica clara, portanto, a afirmação do caráter centralizador da administração pública na Venezuela. Tal posicionamento mostra-se contraditório aos discursos proferidos por Hugo Chávez e, também, afronta juridicamente os princípios reguladores do tema estabelecidos constitucionalmente.

Embora a lei em pauta seja progressista nas questões relativas à desconcentração administrativa que, por meio da delegação, permite às comunidades e aos cidadãos organizados a participação direta nas atividades públicas, na prática, o referido ordenamento impõe à administração pública uma estrutura verticalizada e dispar na medida em que, invariavelmente, a titularidade dos cidadãos está sempre sujeita ao controle administrativo, técnico e político por parte da burocracia central.

### **Bolivarianismo e a organização popular “de cima para baixo”**

O estudo pormenorizado do processo político que culminou no estabelecimento dos CC na Venezuela é elucidativo e nos permite expandir o campo de análise sobre quais são as principais características da estratégia política bolivariana no que diz respeito à organização popular naquele país.

Resta clara a preponderância de ações direcionadas “de cima para baixo”, ou seja, esforços que buscam viabilizar uma estrutura política em forma de pirâmide, na qual Chávez ocupa o cume enquanto as demais forças de apoio são hierarquicamente organizadas de maneira que quanto mais alto determinado militante se encontrar na escala de poder, mais influente sua opinião se tornará para o desenvolvimento do projeto político bolivariano.

Trata-se, portanto, de um posicionamento corriqueiramente defendido pelo próprio presidente através do qual se reconhece a importância da solidificação de uma rígida estrutura partidária que seja capaz de conduzir eficientemente a revolução bolivariana por suas perigosas encruzilhadas, sem que haja cisões ou rachas que comprometam a unidade do movimento.

Nesse sentido, os métodos impostos pela cúpula comandada por Chávez como forma de aperfeiçoar a participação popular na Venezuela passaram a ser, via de regra, profundamente atrelados ao poder executivo. Consequentemente, apesar dos constantes ataques à burocratização feitos pelo próprio presidente Chávez<sup>11</sup>, o processo político em curso naquele país, na prática, é operado de forma verticalizada.

Assim, se por um lado, a referida estratégia confere maior unidade e coordenação às atividades e projetos propostos pelo movimento bolivariano, por outro, muitos são os “efeitos colaterais” originados a partir dela. O mais aparente deles diz respeito ao estabelecimento de uma estrutura partidária superdimensionada e comandada por uma elite de funcionários burocratizados e, também, “desproletarizados”. A partir da consolidação dessa elite administrativa estabelece-se a ilusória concepção segundo a qual seria possível, através da planificação e distribuição equânime da renda capitalista do Estado venezuelano, promover uma transição pacífica, etapista, centralizada e ordenada rumo ao socialismo.

Por fim, outra questão controversa gerada pela aplicação da estratégia “de cima para baixo” no processo político venezuelano diz respeito a contínua absorção/cooptação das organizações populares e de seus mais destacados militantes por parte das instâncias governamentais bolivarianas.

---

<sup>11</sup> Dentre tantas falas contra a burocratização, pode-se citar a seguinte passagem extraída de um discurso pronunciado por Hugo Chávez aqui citado por Francia (2003, p.23): “cuidado con la burocratización de los cargos, cuidado con lo guslito de la silla, a la comodidad, al aire condicionado y los grandes espacios y el protocolo. Rompamos con todo eso, que nos encadene todo eso porque nos estaríamos encadenando el fracaso”.

A lógica verticalizada e centrada essencialmente nos aparelhos de Estado faz com que as diferentes vertentes do movimento tenham de se vincular às instâncias governamentais para, assim, disporem de alguma chance de verem seus projetos e intervenções desenvolvidos. As mobilizações respondem, então, a uma agenda política imposta pela cúpula partidária, sendo quase inexistentes convocatórias autonomamente produzidas ou atos de solidariedade quando determinada instância ou vertente do movimento é reprimida pelas instituições formalmente constituídas (DENIS, 2005).

Tal dinâmica, ao invés de incentivar a solidificação das ferramentas participativas e socializar entre o maior número de pessoas a responsabilidade pela construção do bolivarianismo, acaba por frear as iniciativas que vislumbram o fortalecimento da organização autônoma dos setores populares. Assim, o controle hierarquizado dos recursos e do poder político opera como um mecanismo de cooptação das lideranças populares, as quais, por sua vez, exercem de forma mecânica e não crítica a mediação entre a cúpula e a base chavista nos processos de tomada de decisão. Tem-se, portanto, na prática, a primazia da representação em detrimento da efetiva participação popular.

### **Considerações finais**

O presente artigo procurou demonstrar que a revolução bolivariana logrou flexibilizar o modelo exclusivamente representativo que, até então, caracterizava o sistema político venezuelano. Para tanto, a Constituição de 1999 ampliou as possibilidades de participação direta da população na execução de políticas públicas. Assim, após décadas marcadas pelo engessamento e inibição das lutas sociais, a administração Chávez a elas deu vazão. De modo que, em tempos recentes, construiu-se no país uma arquitetura institucional através da qual, formalmente, incentiva-se a participação dos cidadãos em uma ampla e variada gama de assuntos relacionados à gerência dos assuntos públicos.

Porém, a utilização das ferramentas participativas e o novo desenho institucional criado pelas reformas propostas pela administração bolivariana não foram suficientes para o efetivo desenvolvimento de iniciativas políticas autônomas. Críticas dão conta de que os setores populares continuam reféns do burocratismo e dos interesses estritamente eleitorais exercidos pelas lideranças chavistas. Estabeleceu-se, assim, uma espécie de “democracia delegativa”, articulada a partir de uma administração pública centralizadora e não aberta à efetiva participação popular. Produziram-se, pois, mecanismos tendentes ao clien-

telismo e a corrupção a níveis similares àqueles apresentados durante a era pré-Chávez (DENIS, 2001).

## Referências

AZZELLINI, Dario. La Revolución bolivariana: o inventamos o erramos. **Bajo el volcán**, Puebla, v.7, n.12, 2008.

CICERO, Pedro. **Revolução bolivariana e lutas sociais: o confronto político nos primeiros anos do governo Hugo Chávez Frías**. Campinas. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). IFCH/UNICAMP, 2010.

CILANO PELÁEZ, Johanna; CORDOVA JAIMES, Edgard; CHAGUACEDA, Armando. Participación ciudadana y reforma del Estado en Venezuela. **OSAL**, Buenos Aires, año 10, n.26, 2009.

DENIS, Roland. **Los Fabricantes de la rebelión**. Caracas: Primera Línea, 2001.

DENIS, Roland. **Revolución en la revolución desde la situación venezolana**, 2005. Disponível em: <<http://www.aporrea.org/actualidad/a17733.html>>.

FRANCIA, Néstor. **Qué Piensa Chávez**. Municipio Libertador: Instituto Municipal de Publicaciones, 2003.

GARCÍA-GUADILLA, Maria. La Práxis de los consejos comunales en Venezuela. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, v.14, n.1, 2008.

LANDER, Edgardo. Sociedad Civil: un espacio democrático de los movimientos sociales y del movimiento popular? **Utopia y Praxis Latinoamericana**, Caracas, v.7, n.18, 2002.

LÓPEZ-MAYA, Margarita. Venezuela: las elecciones presidenciales de 2006. **Cuadernos del CENDES**, Caracas, año 24, n.64, 2007.

MACHADO, Jesús. Participación social y consejos comunales en Venezuela. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, v.15, n.1, 2009.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para Mapear o confronto político. **Lua Nova**, São Paulo, n.76, 2009.

MOURIAUX, René; BÉROUD, Sophie. Para uma Definição do conceito de 'movimento social'. In: LEHER; R.; SETÚBAL, M. (Org.) **Pensamento crítico e movimentos sociais**. São Paulo: Cortez, 2005.

SANMARTINO, Jorge. **¿Gracias, por hoy paso? Venezuela: La izquierda socialista y el PSUV**. 2007. Disponível em: <<http://www.fisyp.org.ar/SANNMARTINO.doc>>.

**VENEZUELA. 2005: año del salto adelante: selección de discursos del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías**. Caracas: Presidencia de la República, t.7, 2005.

Pedro Henrique de Moraes Cicero  
phmcicero@yahoo.com.br

Recebido em 17 set. 2012  
Aprovado em 25 out. 2012