

Discursos e Disputas Sobre o Sentido da Participação na Venezuela: Uma Análise da Origem e do Desenho dos Conselhos Comunais

Francesca Baggia

Universidade Federal de Minas Gerais

1 Introdução

O presente trabalho propõe refletir sobre a existência de diferentes discursos e ideias sobre a participação na Venezuela chavista. Para isso serão analisados os discursos e posições de diferentes atores envolvidos na elaboração das leis dos Conselhos Comunais na Venezuela e como suas demandas e discursos estão presentes no desenho destas instituições.

Os Conselhos Comunais (CC) são a instituição participativa criada na Venezuela que, nos últimos anos, mais têm chamado a atenção de analistas e pesquisadores. Sua importância deriva tanto do fato que o governo tem incentivado fortemente sua criação, como do fato que eles tiveram uma difusão muito maior do que qualquer outro mecanismo criado até agora no país (Goldfrank, 2011a). Assim, a grande difusão dessa instituição em todo o território venezuelano torna os CC um caso de estudo particularmente interessante para entender como o governo venezuelano tem lidado com a questão da participação popular.

Por sua vez, a experiência venezuelana coloca alguns desafios importantes para a literatura sobre participação, do momento que, segundo muitos autores (Arenas e Gómez Calcaño, 2006; Doyle, 2011; Ellner, 2003 e 2004; Schamis, 2006; Seligson, 2007; Weyland, 2003) o governo de Hugo Chávez Frías deveria ser considerado como um caso de populismo o qual estaria marcado por uma concentração de poderes por parte do governo central e por uma relação direta entre o líder e as massas populares que o apoiam. A existência de tendências nesse sentido coloca questões importantes para o estudo das instituições participativas nesse país. Em particular, a ideia de que a participação da população pode ser controlada e manipulada de cima para baixo se contrapõe a uma das ideias chaves da literatura sobre participação e instituições participativas, ou seja, que a incorporação da população na vida política, através da participação, constitui um elemento importante para o aprofundamento da democracia.

Para refletir sobre a complexidade da experiência venezuelana, parece então importante lembrar que o conceito de participação pode, na realidade, ter significados diferentes e promover valores e princípios que apontam para concepções de democracia e das relações entre Estado e sociedade civil muito diferentes (Dagnino, 2004; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Isso significa que o conceito de participação pode ser utilizado tanto para incentivar mecanismos que permitam uma maior democratização do Estado e uma efetiva participação dos cidadãos na tomada de decisões, como para promover experiências que, mesmo comportando algum envolvimento da população, não comportam uma real redistribuição do poder. Em consequência disso, diferentes

instituições participativas¹ poderão ter desenhos e características muito diferentes, dependendo da ideia de participação e mais em geral da concepção de democracia e do projeto político que fundamentam a sua elaboração.

Nesse sentido, é possível afirmar que peculiaridades no desenho e funcionamento de diferentes instituições participativas dependem em boa medida dos distintos atores envolvidos na criação dessas instâncias e de suas ideias e projetos políticos (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006), assim como das interações entre os atores da sociedade civil e da sociedade política (Avritzer, 2009). Ao mesmo tempo, a passagem do nível das ideias para programas, desenhos políticas determinadas envolverá sempre o confronto com contextos específicos e com a existência de interesses determinados (Rose e Miller, 1992). Em consequência disso, o desenho institucional resultante desse processo nunca será neutro, mas expressará determinados discursos (Dryzek, 1996) e projetos (Olsen, 1997) silenciando ou limitando o espaço de outros. Assim, um determinado desenho institucional dependerá também das disputas, negociações e compromissos entre diferentes atores. Essas reflexões apontam para a importância de se entender o contexto no qual surgem os mecanismos participativos, assim como os processos e as dinâmicas que dão lugar à criação de determinados desenhos institucionais.

Identificar os diferentes atores envolvidos na criação dos Conselhos Comuns (CC) e suas ideias e posições sobre essas instâncias poderá então ajudar a jogar luz sobre o desenho dessas instituições participativas e entender se elas foram constituídas de forma a responder a demandas e reivindicações da sociedade civil ou se então foram uma criação do governo chavista voltada a manter um controle direto sobre a população e, em particular, sobre os conselhos comuns. Para isso será necessário também identificar as principais características das leis que regulamentam os CC, pois elas irão expressar o resultado dos debates, disputas e compromissos entre diferentes atores, e forças políticas (ou então sua ausência e limites).

O trabalho se baseia na análise de entrevistas realizadas com o objetivo de obter informações e testemunhos e pontos de vista diversificados sobre os processos que levaram à elaboração e aprovação da lei dos CC e sobre a existência de debates, contradições e conflitos ao longo desses processos. As entrevistas foram realizadas com distintos atores que fazem parte do campo das forças que apoiam ou apoiaram o governo e que tiveram alguma participação direta ou indireta nesse processo². Para poder diferenciar diferentes pontos de vistas e distintos posicionamentos no interior do campo chavista, as entrevistas tentaram reconstruir também a trajetória de militância política dos entrevistados e seu conhecimento ou eventual participação em outras experiências de participação. Isso permitiu distinguir diferentes pontos de vistas e interpretações sobre os processos que levaram a criação das leis analisadas.

A análise do desenho institucional dos CC propõe então entender de que maneira as ideias e interesses dos distintos atores envolvidos na criação das leis foram incorporados no desenho. Para isso, as dimensões utilizadas para a análise das leis dos CC não visam dar conta de todas as facetas

¹ De uma forma geral as Instituições Participativas podem ser definidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas” (Avritzer, 2008), as quais são formalmente estabelecidas por meio de normas ou de decisões de distintos atores estatais e que, mesmo tendo a especificidade de permitir a participação direta de cidadãos isolados ou de membros da sociedade civil, são concebidas como instituições que fazem parte do próprio Estado.

² Entre setembro e outubro de 2010 foram realizadas 16 entrevistas com deputados e membros de partidos políticos, com funcionários públicos e com militantes da sociedade civil.

e matizes do desenho, mas se propõem salientar dois aspectos centrais e que, nas entrevistas realizadas, foram fontes de diferentes opiniões e avaliações, a saber, a questão dos poderes e competências atribuídas aos CC e a questão de sua autonomia. Essas duas dimensões, mesmo sem esgotar as possibilidades de análise do desenho dos CC são particularmente importantes no contexto venezuelano, pois ajudam entender se os CC incorporam um projeto político realmente voltado à maior inclusão e participação da população na vida política ou se a participação faz parte só da retórica do Estado e é utilizada para permitir uma mobilização de cima para baixo de amplos setores da população em respaldo às iniciativas do governo.

2 Sociedade civil e sociedade política na Venezuela chavista: uma breve retrospectiva

Essa primeira parte do trabalho se apresenta alguns elementos do contexto político e social a partir do qual o governo de Hugo Chávez Frías chegou ao poder e atuou durante mais de uma década na Venezuela. Dessa forma será possível entender o pano de fundo a partir do qual se desenvolveu o debate sobre os Conselhos Comunais, assim como as principais características dos distintos atores e setores envolvidos nesse debate³.

A chegada ao poder de Hugo Chávez Frías após uma profunda crise econômica, política e social que marcou as décadas de 1980 e 1990 e que foi acompanhada por uma perda de legitimidade do sistema de partidos e do sistema político em geral. Nesse contexto de crise, o ano de 1992 foi marcado por duas tentativas de golpe de Estado, uma das quais liderada pelo então tenente coronel Hugo Chávez Frías. Esses eventos marcaram a entrada de Chávez no cenário político venezuelano e abriram o caminho para a sua eleição à presidência da República em 1998⁴. Porém, na Venezuela não existe um consenso sobre a natureza dos protestos que marcaram essas duas décadas, nem sobre as características e relevância dos novos atores políticos e sociais que começaram a emergir nesse período.

Com respeito aos partidos políticos, vários autores (Ellner, 2003b; López Maya: 2005) concordam sobre o fato de que, se por um lado, os partidos tradicionais tinham perdido sua legitimidade, por outro, os principais partidos da esquerda tinham sido derrotados tanto politicamente como militarmente, por consequência de sua opção pela luta armada durante os anos de 1960 e 1970. Ao mesmo tempo, a rigidez do sistema político venezuelano, o qual tinha sido desenhado para dar prioridade à estabilidade política e outorgava grande preeminência aos partidos políticos (López Maya, 2005: 45), constituía um obstáculo para a inclusão de novos atores sociais e políticos. Essa situação, junto com a fraqueza e pouca autonomia de boa parte das organizações da sociedade civil, teria dificultado, ao longo da década dos anos de 1990, o surgimento de forças capazes de ser interlocutores válidos e substituir o velho sistema de partidos (Ellner, 2003b; Maringoni, 2004). Nesse contexto, o final da década de 1980 e o começo da década de 1990 foram

³ Apesar da grande diversidade das forças políticas e sociais presentes na Venezuela, o presente trabalho optou para dar maior ênfase ao campo de atores que consideravam necessárias importantes mudanças políticas e institucionais no país e que, em menor ou maior medida, apoiaram o governo de Hugo Chávez Frías. Isso porque considera-se que tais atores poderão ter tido voz ou algum tipo de influência sobre as propostas de participação elaboradas pelo governo Chávez e, em particular, sobre a concepção dos Conselhos Comunais.

⁴ Chávez foi condenado pelos fatos de 1992 e, depois de passar um tempo na prisão, em 1994 o então presidente da República Rafael Caldera decreta a suspensão da pena para todos os envolvidos nas tentativas de golpe de 1992. A partir desse momento, Chávez começa a percorrer o país e a articular sua candidatura para as eleições presidenciais de 1998.

marcados por um ciclo de protestos de grande impacto, cuja expressão mais emblemática é constituída pelo Caracazo de 27 de fevereiro de 1989. Mesmo se a avaliação desses acontecimentos permanece controversa na própria sociedade venezuelana, muitos consideram o Caracazo como um ponto de quebra extremamente importante na história do país e o episódio mais dramático que marca mudanças significativas na organização da sociedade civil e nas lutas sociais desse período (García Guadilla, 2007; López Maya, 2005; Machado, 2009).

Apesar das características da sociedade civil serem um elemento muito importante para entender a emergência e o funcionamento das instituições participativas (Avritzer, 2002; 2009), parece não haver consenso, na literatura venezuelana sobre o papel desempenhado pela sociedade civil desse país ao longo dos anos de 1990 e 2000. Se alguns autores (Maringoni, 2008; Ellner 2006) destacam a fraqueza e falta de organização na sociedade civil venezuelana da década de 1990, outros autores como Machado (2009) e García Guadilla (2007), apontam para processos de reorganização da sociedade civil ao longo dessa década. Mais em geral, parece ter tido, na Venezuela dos anos de 1990, uma tensão entre o grande número de protestos e mobilizações populares, de um lado, e o processo de crescente deslegitimação tanto dos partidos, como dos sindicatos (em geral controlados pelos partidos políticos tradicionais e, em particular, por Acción Democrática, AD), o qual debilitou os canais de mediação, representação e processamento das demandas e dos conflitos tradicionalmente usados pelos setores populares (Lopez Maya, 2002: 15). Nesse sentido, vale a pena lembrar que, desde os anos de 1960 na Venezuela, tanto a sociedade civil como os sindicatos tiveram fortes vínculos com os principais partidos, Acción Democrática (AD) e o Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI). A redistribuição da renda petrolífera por parte desses partidos teve um papel central na construção de vínculos e lealdades com diferentes setores da sociedade, os quais acabaram se tornando vulneráveis às interferências de tais partidos (Mendes, 2013)⁵.

Assim, se por um lado, os protestos podem ser considerados como expressão do surgimento de novos atores ou do fortalecimento e renovação de atores sociais que já existiam, (alguns dos quais aumentaram sua visibilidade e politizaram suas demandas, conseguindo se tornar mais autônomos das diretrizes e dos recursos de partidos. Lopez Maya (2002), por outro lado, apesar da aversão comum ao sistema político, seu caráter fragmentário, a atuação de grupos isolados, assim como a falta de vínculos com os partidos de esquerda e com os sindicatos, teriam causado espanto e surpresa em amplos setores da sociedade venezuelana, levando a atribuir a essas manifestações populares um caráter de espontaneidade e imprevisibilidade (Mendes, 2010). De qualquer forma, apesar das diferentes interpretações sobre as características e o legado desses movimentos, alguns autores (Hawkins, 2010; Machado 2009) têm destacado que muitas das instituições participativas criadas depois de 1998 teriam sua origem nos esforços de mobilização popular anteriores à eleição de Chávez.

Ao mesmo tempo, o vazio deixado pela perda de legitimidade dos principais partidos políticos fez com que comesçassem a emergir, principalmente ao nível local, novos atores políticos que se propunham romper com as tradições e o predomínio desses últimos. Se por um lado o Movimento

⁵ Segundo Mendes (2013) esse difícil equilíbrio entre dependência da renda petrolífera e autonomia de atuação constitui em elemento de tensão ao longo da história da sociedade civil venezuelana e continua influenciando as relações entre Estado e sociedade civil até hoje.

Bolivariano Revolucionário 200 (MBR-200)⁶ se manteve afastado das disputas eleitorais durante quase toda a década de 1990, exigindo a convocatória de uma assembleia constituinte através da qual refundar o sistema político venezuelano, por outro lado, partidos como La Causa Radical (LCR) já tinham tido algumas experiências de governo no nível municipal, durante as quais tiveram lugar as primeiras experiências participativas no país. Apesar de terem sido experiências isoladas e sem muita ressonância a nível nacional, elas foram as primeiras tentativas de dar respostas às demandas por uma maior participação que estavam surgindo na sociedade venezuelana. Além disso, muitos militantes desse partido criaram, em 1997, o partido Pátria Para Todos (PPT) e em 1998 apoiaram a candidatura de Chávez, chegando a ocupar cargos importantes no seu governo (Goldfrank, 2011).

Nesse contexto, as forças políticas que chegaram ao poder na Venezuela em 1998 com a eleição de Hugo Chávez Frías à presidência da República constituíram uma ruptura com a tradição política desse país desde 1958 até o final dos anos 1990. Segundo alguns autores (Maringoni, 2008; Lander 2005), foi exatamente a onda de descontentamento e protestos que atravessaram o país desde o final dos anos de 1980, mais que um programa político bem definido, o principal elemento aglutinador de um conjunto heterogêneo de forças políticas ao redor da candidatura de Hugo Chávez Frías e do Movimento Quinta República (MVR)⁷. Nesse sentido, o projeto político baixo o qual se aglutinaram as forças políticas e sociais que levaram à eleição de Chávez em 1998, apesar de alguns elementos comuns e princípios norteadores, tem sido considerado bastante heterogêneo (Lander, 2005, p. 194) e tem aglutinado mais ao redor da personalidade do candidato à presidência do que ao redor de um programa comum bem definido.

O próprio MVR *foi concebido como una herramienta de la organización*⁸ *para incorporar a personalidades independientes y otros grupos con distintas ideologías y posiciones políticas, cuyos únicos puntos en común con el MBR-200 eran su apoyo al candidato presidencial Chávez* (López Maya, 2003, p. 110). A autora afirma que o MVR foi concebido como braço eleitoral do MBR-200 mais do que como um espaço de discussão e formação de militantes. Mesmo assim, os sucessos eleitorais dessa estrutura nos seus primeiros anos de atividade, fizeram desaparecer o MBR-200, tendo um impacto negativo sobre a consolidação da nova organização política e sobre a discussão mais aprofundada de suas propostas programáticas (Ellner, 2006; Lopez Maya, 2005). Mesmo assim, no âmbito social e das políticas voltadas para os setores da população mais desfavorecidos teria existido uma maior clareza conceitual e programática e uma vinculação com a ideia de participação (Lander, 2005, p. 207-208; Lopez Maya, 2005).

Nesse sentido, a introdução de debates sobre a participação e a criação de instituições participativas tem sido um ponto importante das reivindicações das novas forças políticas que chegaram ao poder em 1998 devido à influência tanto dos movimentos sociais e protestos década de 1990, mas também de partidos aliados ao MVR, como o PPT, o qual era herdeiro das experiências de participação nos governos municipais de La Causa Radical (LCR) da década anterior e teve uma

⁶ O Movimento Bolivariano Revolucionário 200 (MBR-200) foi criado no final dos anos de 1980 por um grupo de jovens militares venezuelanos e se tornou conhecido depois da tentativa de golpe de Estado liderada pelo tenente coronel Hugo Chávez Frías em 1992. Depois da libertação da prisão, em 1994, Chávez e seus companheiros resolveram converter o MBR-200 em uma organização política que reivindicava profundas reformas políticas e a convocatória de uma assembleia constituinte.

⁷ O MVR é o predecessor do atual Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV).

⁸ A autora refere-se aqui ao MBR-200.

influência considerável nos primeiros anos do governo Chávez, apesar de seu pequeno peso eleitoral (Goldfrank, 2011).

A partir dessa breve contextualização, foi possível perceber que a chegada ao poder de Hugo Chávez Frias foi consequência de importantes mudanças na sociedade civil e política desse país. Mesmo se o surgimento de novos atores tem se dado, em boa medida, de forma fragmentada e dispersa e se nem sempre esses novos atores podem ser considerados portadores de um programa político coerente, a literatura aponta para o fato que esses atores levaram consigo importantes demandas de mudanças institucionais e de ampliação dos canais de participação entre Estado e sociedade civil. Em consequência disso se torna particularmente relevante entender quais foram as dinâmicas que levaram a criação dos Conselhos Comunais (CC) e quais as posições, ideias e discursos dos distintos atores sobre essa instituição participativa. Essa análise vai ajudar a entender se e em que medida o desenho institucional dos CC expressa as diferentes posições, ideias ou interesses específicos dos atores envolvidos nesse processo.

3 Discursos e embates sobre a origem dos conselhos comunais

Os conselhos comunais (CC) são assembleias de cidadãos de um determinado bairro ou comunidade as quais elegem seus representantes e porta vozes para cumprir distintas funções e que têm competências tanto na elaboração de planos e projetos para a própria comunidade, como para sua execução. Além de permitir a participação direta da população nas deliberações sobre assuntos importantes para sua comunidade ou bairro, os CC permitem descentralizar uma série de atividades para além dos municípios.

Os CC foram criados e regulamentados pela “Ley de los Consejos Comunales” de 2006, substituída em 2009 pela “Ley Orgánica de los Consejos Comuanles”. Porém algumas referências a essa instância participativa já estavam presentes em outras leis⁹. Nesse sentido parece possível afirmar que a ideia dos CC não foi algo que surgiu da noite para o dia, mas foi elaborada de forma gradual a partir de outras experiências de participação que emergiram no país ao longo dos primeiros anos do governo Chávez.

Ao longo das entrevistas efetuadas na Venezuela, emergiram discursos divergentes sobre as origens desse mecanismo e sobre o processo que levou à elaboração da primeira lei dos CC. Em particular, as entrevistas apontaram para a existência de diferentes demandas e preocupações a partir das quais emergiu a ideia de criar os CC e para o fato de que nem todas elas foram igualmente tomadas em consideração na formulação das leis. Assim, a partir do material das entrevistas foi possível identificar dois discursos que estariam na base da elaboração dos conselhos comunais. Por um lado, os militantes de movimentos sociais e organizações da sociedade civil (muitos dos quais participam de experiências como as Mesas Técnicas de Água, os Comitês de Terras ou os Comitês de Saúde e as Mesas de Energia¹⁰), afirmaram ter começado a discutir a possibilidade de criar uma

⁹ Tanto a lei dos Conselhos Locais de Planejamento Público (CLPP) de 2002, como a “Ley Orgánica del Poder Público Municipal” (LOPPM) de 2005 fazem referência a essas instâncias.

¹⁰ Muitas dessas experiências de participação surgiram nos primeiros anos do governo de Hugo Chávez Frias como forma mais ou menos espontânea de articulação entre movimentos e organizações populares e instituições e ministérios com competências principalmente em matérias de políticas sociais. Essas instâncias incentivam a participação da população no nível local da gestão de políticas públicas, em especial políticas sociais. Sem querer entrar nos detalhes do

instância de participação que unificassem as distintas experiências de participação que já existiam em diferentes áreas¹¹. Por outro lado, foi apontado que o baixo desempenho dos Conselhos Locais de Planejamento Público¹² teria levado membros do governo e da AN a pensar em mecanismos que pudessem substituir esses conselhos e permitir uma participação mais efetiva da população.

Os entrevistados que afirmaram que a ideia dos CC surgiu da necessidade, sentida principalmente por setores da sociedade civil, de criar um mecanismo que pudesse reunir e coordenar os diferentes tipos de experiências participativas e organizações que estavam surgindo naqueles anos pertenciam, em sua maioria, à sociedade civil (e a alguns partidos menores aliados ao PSUV, como Patria Para Todos - PPT e o Partido Comunista Venezuelano - PCV). Porém, entre os deputados do PSUV que faziam parte da Comissão de Participação Cidadã da AN e os funcionários dessa instituição, só um destacou a importância do papel dessas experiências como base a partir da qual se elaborou a lei dos CC.

Segundo os relatos dos entrevistados ligados a movimentos sociais ou grupos da sociedade civil, existiam, pelo menos em certos setores da sociedade civil ligados às primeiras experiências participativas do governo Chávez, demandas para uma ampliação da participação e para a integração dos diferentes mecanismos que já funcionavam em várias áreas da gestão pública. Essas demandas partiam da constatação de uma excessiva fragmentação e falta de coordenação das instâncias de participação já existentes e propunham a criação de mecanismos participativos que, de maneira parecida aos CTUs e à experiência da MTAs, pudessem ter voz e incidir sobre as políticas públicas que afetam o território local, mas de uma maneira mais abrangente e não fragmentada por setor de atuação.

Por outro lado, os deputados da Comissão de Participação Cidadã da AN, na qual foi elaborado o texto da lei dos CC de 2006, e os funcionários da AN que participaram da elaboração da lei dos CC, relataram que a ideia dos CC teria surgido da constatação de inúmeros problemas que tinham aparecido na instauração e funcionamento dos Conselhos Locais de Planejamento Público (CLPP) e, conseqüentemente, da necessidade de encontrar um mecanismo participativo que superasse os impasses que os CLPP enfrentavam. Esses problemas teriam levado, em um primeiro momento, à intenção de reformar a lei dos CLPP, que efetivamente culminou com a reforma dessa lei em 2006.

Segundo os entrevistados que participaram diretamente da elaboração da lei dos CC, inicialmente a AN teria aberto um processo de consultas públicas para debater a reforma da lei dos CLPP. Essas consultas teriam evidenciado a desconfiança que existia frente aos CLPP e, mais em

funcionamento dessas instâncias, vale a pena destacar que elas são voltadas para os setores mais desfavorecidos da população e geraram um processo de grande mobilização e participação entre esses setores.

¹¹ Vale a pena lembrar que quase nenhum dos entrevistados mencionou ou fez referência à experiência dos Círculos Bolivarianos como precursores dos CC. Os Círculos Bolivarianos foram uma organização política criada por Chávez antes da fundação do PSUV para fortalecer os laços com as bases (Hawkins e Hanses, 2006). Nesse sentido é possível hipnotizar que eles tivessem como principal objetivo organizar as bases da militância chavista, tanto que, com a criação do PSUV eles desapareceram progressivamente.

¹² Esses conselhos são uma instituição participativa prevista na constituição de 1999 e regulamentada por leis sucessivas. Eles deveriam ser formados por membros da sociedade civil e da sociedade política e deveriam funcionar como uma espécie de Orçamento participativo. Apesar de Maingon (2005) afirmar que em 2004 os Conselhos Locais de Planejamento Público tinham sido instalados em 87 % dos municípios venezuelanos, não foram encontradas pesquisas empíricas sobre o assunto e a maioria dos entrevistados ao longo da pesquisa apontou para o fato de que essas instituições nunca foram realmente implementadas e que foram abandonadas e substituídas por outras instituições participativas, em particular os CC.

geral, frente aos governos municipais¹³. Isso, segundo os deputados e funcionários entrevistados, teria sido expressado também na existência de demandas por novos mecanismos participativos que fossem menos dependentes dos governos locais. A ineficiência das instituições municipais e suas reticências em implementar os mecanismos participativos criados pela lei dos CLPP teriam sido, então, os principais motivos que incentivaram a AN a pensar em outros mecanismos que fossem menos dependentes das instituições municipais e que pudessem manejar projetos e recursos sem passar por tais instituições, consideradas corruptas e ineficientes. Segundo García Guadilla (2008), a ideia de que os novos mecanismos participativos teriam que evitar a dependência das instituições municipais corresponderia a uma atitude recorrente do governo Chávez o qual, frente às ineficiências de vários órgãos ou instituições públicas, teria preferido transladar suas atividades e competências diretamente à população do que promover reformas profundas no interior dessas instituições.

As problemáticas relativas aos governos municipais e à dependência dos CLPP desse nível de governo teriam influenciado a atuação dos deputados que elaboraram a lei dos CC, fazendo com que esses últimos fossem concebidos como mecanismos participativos autônomos frente à atuação das prefeituras. Essa visão sobre instituições municipais teria levado também a que os deputados da AN enfatizassem a introdução da possibilidade de transferir recursos diretamente para os CC, sem passar por instituições locais, como um elemento positivo e que daria maior poder aos CC, quando comparados com as outras instituições participativas criadas nos primeiros anos do governo de Hugo Chávez Frias.

A questão da transferência de recursos diretamente para a população tem levantado críticas não somente por parte de alguns pesquisadores e acadêmicos (Penfold, 2010; García Guadilla, 2008; Maingon, 2007), mas também por parte de vários setores da sociedade civil e política venezuelana. Em particular, entre os entrevistados, os que pertenciam à sociedade civil e os militantes do PPT questionaram à ênfase dada pela lei à transferência de recursos. Esses entrevistados mostraram um maior ceticismo frente à criação da lei dos CC e a suas potencialidades para ampliar a participação. De uma forma mais geral, é possível afirmar que os setores da sociedade civil que apoiam o chavismo e partidos que, como o PPT, já fizeram parte da coalizão de governo, foram mais críticos relativamente à natureza e às potencialidades dos CC, com respeito aos deputados e militantes do PSUV.

Além disso, os entrevistados fizeram diferentes leituras e avaliações dos processos de consulta e dos debates que antecederam a elaboração da lei, assim como da concepção de participação que teria guiado a elaboração da lei. Com respeito ao processo de consulta, os funcionários e deputados da AN afirmaram que foram promovidos amplos processos de consulta em todos os estados. Esses processos teriam envolvido a convocação de assembleias públicas nas quais os próprios deputados apresentavam o projeto de lei e debatiam com a população seus vários aspectos.

Por outro lado tanto os entrevistados da sociedade civil, como os militantes do PPT afirmaram que suas propostas não foram tomadas em conta e que essa lei foi debatida só entre um pequeno grupo de apoiadores do governo em um período de tempo muito curto e sem aportar mudanças

¹³ Os Conselhos Municipais de Planejamento público são instituições previstas na Constituição e que operam no nível municipal. Segundo a lei de 2002 que regulamenta os Conselhos, eles deveriam ser compostos por membros das autoridades municipais e da sociedade civil e teriam amplos poderes de deliberação sobre assuntos relativos à gestão municipal.

substanciais ao projeto de lei apresentado pela AN. Um dos entrevistados chegou a se referir a essa lei, como uma “lei de emergência” e um deputado do PPT afirmou que muitas das leis propostas pelos deputados do PSUV chegavam a AN com a consigna de que tinham que ser aprovadas sem alterações, principalmente se as propostas de mudanças vinham dos poucos deputados da oposição¹⁴. Com efeito, a lei dos CC de 2006, foi elaborada e aprovada no meio de graves tensões políticas e da campanha eleitoral para as eleições presidenciais que se deram no final do mesmo ano (García Guadilla, 2008). Apesar de não ser possível afirmar que os CC foram criados só como propaganda eleitoral para a reeleição do governo Chávez, é possível que os interesses eleitorais e a necessidade de apresentar a lei como uma conquista do governo ao longo da campanha eleitoral tenham influenciado sobre a rapidez com a qual foi aprovada essa lei e sobre a pouca consideração dada às propostas que provinham de ambientes da sociedade civil ou externos ao PSUV.

Se por um lado houve críticas à falta de abertura da AN aos debates e às propostas que provinham da sociedade civil, por outro, dois dos entrevistados dentre os funcionários e deputados da AN que participaram diretamente da elaboração da lei dos CC admitiram alguns limites tanto das consultas públicas efetuadas para elaborar a lei como dos debates. Isso, segundo eles, porque o processo de consulta foi muito rápido e não teve tempo suficiente para que a população pudesse realmente entender e debater de maneira aprofundada os distintos aspectos da lei. Além disso, segundo eles, o debate sobre a lei esteve focado principalmente sobre questões técnicas relativas às modalidades para poder entregar recursos diretamente aos CC e às possibilidades e limites das funções de controle do Estado sobre os CC, para que esses últimos não se tornassem dependentes de determinadas instituições.

Apesar de o presente trabalho ter se limitado apenas a atores que compõem o campo do chavismo, as entrevistas permitiram destacar a existência de importantes divergências no interior desse campo e de discursos muito diferentes sobre os CC e sua origem. Em particular é possível afirmar que apesar de que alguns setores da sociedade civil estivessem ativamente envolvidos nos debates sobre a criação dos CC, sua distância com respeito à arena parlamentar na qual foi elaborada a lei, assim como o contexto específico no qual a lei foi debatida e os interesses e estratégias ligadas à campanha para a eleição presidencial de 2006, fizeram com que esses atores percebessem certo descaso para com suas demandas e expectativas. Nesse sentido, mesmo reconhecendo que o governo e a AN tinham tomado em conta e dado resposta a suas demandas por novas instituições participativas, os militantes entrevistados se mostraram críticos quanto ao conteúdo da lei e às suas possíveis consequências. Em consequência disso, se torna necessária uma breve análise das leis dos CC, para tentar entender se e em que medida o desenho dessa instituição participativa expressa práticas e ideias já existentes respondendo a demandas presentes em determinados setores da sociedade civil e permitindo manter a sua autonomia, ou se então responde mais a lógicas implementadas de cima para baixo pelo novo governo sem uma real intenção de abrir espaços para novas práticas participativas.

¹⁴ Vale a pena destacar que a desistência da participação nas eleições legislativas de final de 2005 de todos os principais partidos de oposição, fez com que a nova AN que tomou posse no começo de 2006 fosse composta quase exclusivamente por deputados que apoiavam o governo. Esse fato marcou de maneira significativa tanto a agenda do legislativo, como as dinâmicas dos debates internos a essa assembleia.

4 O desenho dos conselhos comunais

A análise das leis dos CC visa entender se e em que medida o desenho desta instância contempla as demandas e preocupações dos distintos atores entrevistados. Para isso foram consideradas duas dimensões de análise. A primeira diz respeito a se os cidadãos que participam dessas instituições têm poderes e controle efetivo sobre a tomada de decisões públicas. Entender se esses cidadãos têm possibilidade de influenciar e definir tanto a agenda de debate, como as decisões tomadas, como também a efetiva execução dessas decisões se torna particularmente importante, pois permite entender se as demandas da sociedade civil e dos movimentos sociais por uma ampliação do alcance e dos poderes das instâncias de participação foram atendidas. Além disso, a análise desta dimensão ajuda também a entender se na Venezuela existe um projeto político realmente voltado à maior inclusão e participação da população na vida política ou se a participação faz parte só da retórica do Estado e é utilizada para permitir uma mobilização de cima para baixo de amplos setores da população em respaldo às iniciativas do governo.

A segunda dimensão do desenho que ajuda a aprofundar essa questão diz respeito à relação dos CC com outras instituições e com a vontade política dos governantes. A existência de elementos de dependência frente a essas instituições ou a determinados atores políticos pode levar a que o funcionamento dos CC dependa da vontade política e de decisões tomadas de cima para baixo pelo governo ou por outras instituições. Essa segunda dimensão ajuda a entender se esses mecanismos participativos podem constituir espaços realmente autônomos de participação, como a preocupação dos deputados da AN entrevistados parece apontar, ou se a legislação deixa brechas para que esses espaços possam ser manipulados ou controlados de cima para baixo.

Com respeito aos poderes dos CC, esses últimos são definidos pela lei de 2006 como:

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 constitución de una sociedad de equidad y justicia social (República Bolivariana de Venezuela, 2006a, Art. 2).

A partir da análise do corpo das leis (tanto a lei de 2006, como a lei de 2009), é possível afirmar que os CC têm importantes poderes e competências para discutir as necessidades e prioridades dos seus integrantes e para elaborar planos e projetos que enfrentem tais necessidades no nível local. Além disso, as duas leis também permitem que os CC ou suas unidades participem da execução desses planos e projetos e do controle das fases de execução. Ao mesmo tempo, a garantia de que as decisões e os projetos dos CC possam ser executados deriva da grande disponibilidade de recursos que as leis dos CC e outras leis¹⁵ colocam a disposição dessas instâncias. Em particular, a lei de 2006 cria o “Fondo Nacional de los Consejos Comunales”, cujo objetivo é o de financiar projetos comunitários, sociais e produtivos dos CC.

¹⁵A lei que regulamenta “Fondo Intergubernamental para la Descentralización” (FIDES) e da “Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas y Hidrocarburos” (LAEE).

Segundo García Guadilla (2008) as funções e competências dos CC foram ampliadas com respeito a todas outras formas organizativas que as precederam. Com efeito, a definição dos CC dada no começo da lei de 2006 (retomada de maneira muito parecida na lei de 2009) estabelece que os CC poderão exercer diretamente a gestão das políticas públicas e de projetos, sem restringir suas competências a algumas áreas ou assuntos específicos. Nesse sentido, é possível afirmar que, apesar das críticas, existiu a vontade política de incentivar a participação na elaboração e implementação de determinados programas e políticas no nível local, com o objetivo de fazer frente a problemas sociais e estruturar políticas públicas mais inclusivas.

Mesmo se as leis deixam aos CC importantes poderes na deliberação e também na execução das suas decisões, os CC têm poucos poderes para além do nível local. Com efeito, a pesar de a nova lei estabelecer que eles podem designar porta vozes do CC para distintas instâncias participativas e de gestão pública (República Bolivariana de Venezuela, 2009, art. 23.10), não fica claro quais seriam tais instâncias, nem se teve notícias de outras instituições participativas que incorporem de forma sistemática a participação de representantes dos CC.

Outro elemento de grande relevância para se entender as atribuições e os poderes dos CC tem a ver com o fato de que esses últimos podem solicitar a transferência de serviços públicos tradicionalmente atribuídos a outras instituições (República Bolivariana de Venezuela, 2009, 23.11). Além disso, a lei de 2009 estabelece que o CC deverá receber as solicitudes e emitir comprovantes de residência dos habitantes da comunidade, aos efeitos das atividades de interesse do CC, promover e contribuir à seguridade e defesa da nação em conjunto com a “Milícia Bolivariana”¹⁶ e ajudar os órgãos do poder público na coleta de dados e informações relativas à comunidade, conforme o ordenamento jurídico (*Idem*, 2009, Art. 29.10, 29.7, 29.8). Essas funções atribuem aos CC algumas responsabilidades e tarefas que tradicionalmente são atribuídas a outras instituições públicas.

Esses artigos parecem mostrar a intenção dos legisladores de transferir ao nível local algumas funções e competências em matéria de políticas públicas e gestão de serviços, dando preferência aos CC com respeito a outros entes e órgãos que atuam no nível municipal ou estadual. Essa preferência se expressa também na grande quantidade de recursos atribuídos aos CC, pois além dos recursos provenientes do Fundo Nacional do CC e do fato de que todos os entes do Estado deverão dar preferência aos requerimentos dos CC na atribuição dos recursos do orçamento público, as reformas da lei do FIDES (lei que regulamenta a distribuição de recursos voltados para os processos de descentralização) e da LAEE (lei que regulamenta a distribuição dos recursos derivados da renda petroleira), ambas de 2006, estabelecem que a maior parte dos seus recursos serão atribuídos aos CC¹⁷.

¹⁶ Segundo a “Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana”, a Milícia Bolivariana é um corpo especial do exército destinado a complementar a Força Armada Nacional Bolivariana na defesa da nação para contribuir e garantir sua independência e soberania. Essa milícia depende diretamente da presidência da República em seus aspectos operacionais e do ministério da defesa pelas questões administrativas. Sua missão é a de preparar e organizar a população e para a defesa, com a finalidade de complementar o nível de preparação da Força Armada Nacional Bolivariana e de contribuir à manutenção da ordem interna, da seguridade e da defesa nacional (República Bolivariana de Venezuela, 2008, Art. 43, 44).

¹⁷ Diniz e Lopez (2007, p. 195-197) destacam que, na reforma da lei do FIDES, a distribuição do orçamento desse fundo é modificada passando de 40% dos recursos destinados aos municípios e 60% aos estados, para 30% dos fundos para os CC, 28% para os municípios e 42% para os estados. Além disso, a reforma da lei prevê que o 50% dos recursos atribuídos ao executivo como remanescentes não programados desse fundo deverão ir aos Conselhos Comunais (e que o

De maneira mais geral é possível afirmar que as duas leis analisadas atribuem aos CC poderes importantes, pois como afirma García Guadilla (2008), eles podem definir e hierarquizar as necessidades de cada comunidade e executar diretamente os projetos que consideram prioritários. Mesmo assim, como a própria autora e outros pesquisadores destacam, se corre o risco que cada CC defina suas necessidades mais imediatas e vincule suas decisões com problemas cotidianos e pontuais sem considerar o contexto maior no qual está inserido e agindo de maneira desarticulada com os outros CC e instâncias de governos que atuam em níveis territoriais maiores (García Guadilla, 2008; Lovera 2008). Além disso, conforme emergiu das entrevistas, as leis dos CC atribuem a essas instituições participativas uma série de atribuições tradicionalmente de competência dos municípios ou de outras instituições, assim como recursos anteriormente destinados a estados e municípios. Assim, mesmo sem formalmente retirar poder a tais instituições, o desenho dos CC parece apontar para a criação de canais alternativos de atuação do Estado que permitam uma vinculação mais direta entre os recursos outorgados pelo executivo e a população, sem passar por níveis intermediários de governo.

Em consequência disso, para entender se os CC gozam de real autonomia nas suas deliberações e na execução das mesmas, vai ser preciso se perguntar de que maneira essas instituições participativas se articulam com os distintos órgãos do Estado. Entender se tais instituições podem influenciar ou condicionar direta ou indiretamente as atividades desses mecanismos participativos ajuda a entender se os CC foram criados para serem instituições capazes de agir de maneira autônoma ou se, então, foram pensados com a intenção de promover um mecanismo que, atrás de uma fachada de participação serve para suportar interesses e estratégias específicas do governo.

Em primeiro lugar é preciso destacar que tanto a lei dos CC de 2006, como a nova lei promulgada em 2009 não preveem a participação direta de representantes das instituições no interior dos CC. As duas leis preveem também que os representantes eleitos nas várias unidades desse último não poderão acumular essas funções com outros cargos de eleição popular (República Bolivariana de Venezuela, 2006a, Art. 13.5; 2009, Art. 15.9).

Apesar dos representantes das instituições não terem participação direta nos CC, as duas leis dos CC tocam o tema da relação entre Instituições e CC em vários artigos. Em particular, a lei de 2006 estabelecia a criação da “Comissão Nacional Presidencial do Poder Popular”. Essa comissão devia ser nomeada pelo próprio presidente da República e devia ser responsável por todas as questões atinentes os CC (*Idem*, 2006a, Art. 30), desde incentivar a sua criação e registra-los até suportar suas atividades e aprovar o financiamento dos projetos desses últimos.

Se por um lado essas competências que a lei de 2006 atribuía à Comissão Presidencial do Poder Popular podem ser consideradas funções que facilitam e dão garantia que os CC possam ser criados e funcionar em todo o país, por outro, o fato dessa comissão ser nomeada pelo próprio presidente da República e depender diretamente desse último, podia levar ao risco de que as decisões sobre quem apoiar, capacitar ou quais projetos financiar dependessem mais de interesses

restante será distribuído entre estados e municípios). A reforma da LAEE também modifica da mesma maneira a distribuição dos recursos que proveem dos hidrocarbonetos, pois, antes eles eram distribuídos entre os estados (60%) e os municípios (40%), enquanto, depois da reforma, sua distribuição passou a ser 30% para os CC, 28% para os municípios e 42% para os estados. Enquanto, dos remanescentes não programados desse fundo, o executivo nacional deverá outorgar 30% para os Estados, 20% para os municípios e 50% para os conselhos comunais.

ou cálculos políticos do que de critérios objetivos. Mesmo assim, em 2009 a extinção dessa Comissão, junto com o maior detalhamento dos procedimentos de registro¹⁸ (República Bolivariana de Venezuela, 2009, Art. 18), parece ter diminuído os espaços para possíveis ingerências e atuação arbitrária do executivo.

Por outro lado, a lei de 2009 mantém as mesmas modalidades de financiamento e atribuição de recursos aos CC já presentes na lei de 2006. Apesar das duas leis definirem as fontes orçamentárias para a atribuição de recursos aos CC, não existem regras ou critérios claros para sua distribuição, deixando assim a possibilidade de que os funcionários do ministério responsável pelo financiamento dos CC possam agir de maneira arbitrária ou guiada por interesses particularistas ou afinidades políticas.

Assim, apesar das leis dos CC não preverem nenhum tipo de presença ou participação das instituições no interior dos CC e fazer com que eles possam tomar suas decisões e agir de maneira autônoma, a dependência dos CC de recursos públicos administrados, em boa medida, pelo executivo proporciona elementos que podem gerar aos CC uma dependência direta dos interesses e lógicas de ação desse último¹⁹ e abrir espaço para a criação de redes clientelistas e à possibilidade de utilizar os CC para ganhar consensos e apoios.

Um último ponto que vale a pena destacar com respeito à autonomia dos CC, tem a ver como próprio vocabulário utilizado na lei de 2009. Isso porque elementos do discurso presentes nessa lei podem, de forma indireta, constituir barreiras para a participação de determinados setores da sociedade que não se reconhecem no discurso do governo e vincular os CC a objetivos específicos do governo. Em particular, a “Ley Orgánica de los Consejos Comunales” de 2009 substitui a expressão “grupos sociais”, utilizada na lei de 2006, pela expressão “movimentos sociais e populares” (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 2). Além, disso, a lei de 2009, introduz, ao lado do objetivo de criar uma sociedade de equidade e justiça social, o de “construir um novo modelo de sociedade socialista” (*Idem*). Esse último objetivo é reiterado também no artigo seguinte da lei, no qual se afirma que os CC terão, entre outras coisas, “a finalidade de estabelecer a base sociopolítica do socialismo, o qual consolide um novo modelo político, social, cultural e econômico” (*Idem*, Art. 3).

Em consequência disso, é possível afirmar que a lei de 2009, apesar de não impor limites explícitos à participação nos conselhos comunais, deixa certa ambiguidade sobre a real abertura desses mecanismos a uma participação de grupos que não se reconhecem na retórica e no projeto socialista do governo ou não são reconhecidos por ela como “populares”. Essas mudanças no vocabulário, ao introduzir a ideia de um projeto socialista como finalidade última dos CC, podem também, em alguma medida, serem consideradas tentativas de vincular essas instituições participativas às posições e projetos das forças políticas atualmente no governo na Venezuela.

Assim, ao deixar ampla autonomia e poderes para deliberar e tomar decisões no nível local é possível afirmar que as leis dos CC recolheram algumas das demandas e reivindicações da sociedade civil venezuelana. Mesmo assim as leis contêm mecanismos de vinculação direta com o executivo

¹⁸O qual deverá ser efetuado no ministério competente em matéria de participação popular.

¹⁹Por um lado todas as decisões sobre o financiamento dos projetos dos CC passam por um ministério, por outro lado, os diretores do FIDES, são nomeados pelo presidente da República e por vários ministros (República Bolivariana de Venezuela, 2006c, Art. 14). Enquanto a LAEE estabelece os recursos que deverão ser atribuídos a estados, municípios e CC, mas afirma que os projetos dessas entidades financiados com os recursos provenientes da LAEE deverão ser aprovados de maneira coordenada com o executivo nacional (*Idem*, Art. 12).

que podem limitar sua autonomia e facilitar a criação de redes clientelistas. Em particular a grande quantidade de recursos que podem ser atribuídos aos CC, sem a existência de regras claras para a sua distribuição, parece que o discurso de militantes e deputados do PSUV sobre a autonomia deste mecanismo frente às ingerências dos executivos municipais e estaduais não estava isento de ambivalências e que a desvinculação dos CC dos governos locais não tem se refletido também em garantias de autonomia frente ao governo central. Assim é possível afirmar que, apesar dos avanços em matéria de participação apresentados pelas leis dos CC, o desenho final desta instituição apresenta elementos ambíguos e indefinidos e que deixam espaços para um possível uso instrumental destes mecanismos por parte do governo. Ao mesmo tempo é possível também apontar para o fato de que as ambiguidades e ambivalências presentes nas leis sejam o resultado não de um projeto ou vontade específica, mas das disputas e compromissos diferentes discursos e projetos que coexistem dentro do chavismo.

5 Considerações finais

A partir da análise desenvolvida ao longo desse trabalho, é possível afirmar que experiências de mobilização e participação anteriores à eleição de Hugo Chávez Frías, assim como a profunda crise política e institucional que atravessaram o país ao longo das décadas de 1980 e 1990, representaram um pano de fundo a partir do qual o tema da participação foi enfrentado tanto na elaboração da constituição de 1999, como na legislação posterior. Esse contexto e as especificidades dos atores políticos e sociais que emergiram ao longo desses anos, se tornam, então, um ponto de partida fundamental para se entender a criação dos Conselhos Comunais e suas potencialidades e limites para o aprofundamento da democracia.

A partir dessas reflexões, é possível afirmar que na Venezuela, a criação de instituições participativas esteve inserida num projeto político que, apesar de vago e indeterminados sob muitos aspectos, se propunha reformar em profundidade as instituições democráticas do país e ampliar a justiça social e combater a exclusão e injustiças sociais (Lopez Maya, 2005). Ao mesmo tempo, a forte polarização da vida política no país, o conflito entre o governo e seus opositores e a consequente necessidade de gerar consensos (principalmente entre os setores populares) que permitissem garantir a permanência eleitoral do governo no curto prazo, foram outros fatores que marcaram as escolhas do governo venezuelano em termos de participação, influenciando sobre o processo de elaboração da primeira lei dos CC e, por consequência, afetando seu conteúdo e características.

Em particular, a ideia dos CC nasce das necessidades e desafios colocados pelos mecanismos participativos criados durante os primeiros anos de governo e dos diferentes debates que se deram dentro e fora do governo e da AN sobre a melhor forma de aprimorar tais mecanismos. Com respeito a esses debates, foi possível destacar a existência de uma tensão entre as demandas por uma participação efetiva no planejamento e elaboração de políticas públicas, por um lado, e a preocupação para com a substituição e neutralização de instituições locais consideradas ineficientes, corruptas e reticentes em abrir mão do seu poder, por outro lado. Essas tensões vieram à tona no contexto específico na qual a primeira lei dos CC foi elaborada e aprovada. Nesse contexto, por um

lado, o PSUV e seus aliados tinham o completo domínio da AN²⁰, por outro lado, a campanha eleitoral em vista das eleições presidenciais de final de 2006 aumentou a pressão para que o governo pudesse mostrar resultados concretos que suportassem seu discurso sobre a participação e sobre as melhorias das condições de vida entre os setores mais desfavorecidos da população venezuelana. Nesse sentido, a rapidez com a qual foi discutida e aprovada a lei dos CC de 2006, assim como a ênfase na transferência direta de recursos, em um momento de expansão da renda petroleira e de campanha eleitoral indicam que as demandas por uma maior participação e coordenação das diferentes experiências que existiam no âmbito local, provenientes da sociedade civil, se cruzaram com exigências e interesses específicos do governo e foram, em alguma medida, encobertas por essas últimas.

Em consequência disso, as condições específicas nas quais a primeira lei dos CC foi criada teriam levado a que este mecanismo fosse concebido principalmente como uma política redistributiva e, segundo alguns dos entrevistados, assistencialista, através da qual o governo redistribuiu os recursos provenientes da renda petroleira, mas sem permitir poderes efetivos para a população para além do nível local. Mesmo assim, alguns trabalhos acadêmicos que relataram esses problemas têm destacado também elementos positivos e potencialidades que a lei dos CC abre para a participação. Em particular a lei dos CC constituiria um incentivo para que a população se organize e aprenda a diagnosticar os problemas e prioridades do seu entorno, assim como a elaborar e administrar projetos de seu interesse (Lander, 2007; García Guadilla, 2008; Machado, 2009). De uma forma mais geral, é possível afirmar que a lei não exclui a participação da população e a possibilidade de incidir sobre programas e políticas públicas, pelo menos no âmbito local.

Apesar desses elementos positivos destacados por pesquisas empíricas, a análise do desenho institucional dos CC mostrou que, tanto a lei de 2006, como sua reforma de 2009, dão grande ênfase à transferência de recursos diretamente à população sem especificar regras ou objetivos claros que regulamentem esse fluxo de dinheiro. Essa indeterminação deixa espaço aberto para a possibilidade de práticas clientelistas que vinculem à obtenção de recursos a lealdades políticas. Além disso, à ênfase na redistribuição de recursos promovida através dos CC, poderia, pelo menos em parte, depender da necessidade do governo encontrar novos mecanismos participativos que apresentassem resultados concretos e que, em consequência disso, consigam consensos entre a população Goldfrank (2011)²¹.

A questão da atribuição direta de recursos constitui também um marco distintivo com respeito às experiências participativas que precederam os CC tanto por aqueles que consideraram essas transferências um elemento positivo, como para seus críticos. Como destacado anteriormente, segundo os deputados do PSUV entrevistados a transferência direta de recursos permitiria aos CC se livrarem da influência e dos condicionamentos dos governos e burocracias locais, os quais teriam fortes resistências frente à participação da população. Essa desconfiança nas instituições expressaria um argumento difuso entre os Chavistas, segundo o qual as instituições políticas herdada da Quarta

²⁰Os partidos políticos da oposição renunciaram a suas candidaturas na véspera das eleições parlamentares de 2005, em uma tentativa de deslegitimar o processo eleitoral como um todo. Em consequência disso o chavismo e seus aliados elegeram a quase totalidade dos representantes da AN.

²¹ A criação dos CC se deu também em um contexto de forte aumento dos preços internacionais do petróleo, em consequência do qual, o governo Venezuelano dispunha de quantias de dinheiro muito elevadas provenientes da renda petrolífera. Isso fez com que o governo promovesse amplos programas sociais e apoiasse a destinação de parte desses fundos diretamente aos CC.

República, como, entre outras coisas, prefeituras e governos estaduais, seriam ineficientes, corruptas e clientelistas. Em consequência disso, deveriam ser criadas “estruturas paralelas” capazes de atender as necessidades da população de maneira direta (Lander, 2007). Essa tendência, junto com as mudanças no vocabulário da legislação de 2009, as quais dão maior ênfase à participação dos setores populares e introduzem referências a uma sociedade socialista, levaram Goldfrank (2011) a destacar a influência de ideias de cunho marxista no desenho dos CC. Segundo esse autor, a influência de ideias leninistas na criação dos CC teria levado a enfatizar a necessidade de criar uma situação de duplo poder e de pensar os CC como instâncias alternativas e que poderiam substituir as tradicionais divisões de poderes²². Assim, apesar das leis dos CC permitirem algum potencial de participação e deliberação no nível comunitário, o seu desenho expressaria também importantes elementos do discurso chavista e de suas estratégias para manter o controle do poder e consensos populares.

De maneira mais geral, as reflexões esboçadas ao longo desse trabalho apontam para importância de não se considerar os processos de criação de mecanismos participativos em curso na Venezuela de maneira unívoca como o resultado da simples atuação de cima para baixo do Estado, ou como a institucionalização de demandas vindas da sociedade civil, mas como o resultado de um complexo conjunto de forças e da atuação de diferentes atores que não agem só movidos pelos próprios ideais, mas também em relação ao contexto no qual estão inseridos e a interesses e estratégias de curto prazo.

Assim, no caso dos CC, as estratégias e posições políticas do governo chavista convivem com importantes demandas da sociedade civil. Essa última, mesmo tendo encontrando alguns espaços de diálogo e brechas para que suas práticas e reivindicações chegassem à esfera política, acabou vendo suas ideias e demandas reformuladas por interesses eleitorais de curto prazo. Isso seria devido, em boa medida, à falta de canais de comunicação bem estabelecidos com as instituições e a diferenças nas concepções sobre o papel da participação e dos CC, frente à posição de militantes e parlamentares do PSUV. O resultado dessas incongruências e desencontros entre atores da sociedade civil e da sociedade política mostra como intentos de aprofundar a participação podem chocar-se com outros interesses e dar lugar a instituições participativas que, mesmo abrindo importantes espaços de participação e deliberação no nível local, podem deixar brechas abertas para a restrição dos poderes e autonomias dos participantes e para a criação de redes clientelistas. Nesse sentido, mais do que uma virada populista, seria possível encontrar nas leis dos CC uma volta a um velho *leitmotiv* da política venezuelana, ou seja, a utilização da renda petroleira para satisfazer as demandas da população e assim apaziguar possíveis conflitos e ganhar apoios políticos.

²² Mesmo assim, na análise da legislação só foi possível destacar algumas referências muito gerais aos “setores populares” e ao “socialismo”, sem que essas ideias fossem desenvolvidas o aprofundadas. Além disso, alguns deputados do PSUV entrevistados, falaram, de maneira geral, da necessidade de criar mecanismos que superassem as ineficiências das instituições públicas e suas reticências a ceder o poder. Porém, mesmo se dois deles descreveram os CC como um primeiro passo para poder substituir as velhas e ineficientes instituições do Estado, na fala desses deputados prevaleceu a tendência a entender esses mecanismos participativos como integrados e complementares às instituições públicas e a outros mecanismos participativos.

Referências

- ARENAS, Nelly; GÓMEZ CALCAÑO, Luis. *Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005*. Caracas: CENDES/CDCH, 2006.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- _____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol.14 n 1, p. 43-64, jun. 2008.
- _____. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2009.
- DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa”. *Política e Sociedade*. vol. 3 n. 5, out. 2004.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. “Por uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Orgs.). *A disputa pela Construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DINIZ, Ana Paula; LÓPEZ, Grisell. *Poder popular y democracia participativa*. Caracas, Ediciones Paredes, 2007.
- DOYLE, David. Explaining Contemporary Populism in Latin America. *Comparative Political Studies*. Vol. 44, n.11, 2011.
- DRYZEK, John S. The informal logic of institutional design. In: GOODIN, R.E. (Ed.). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge University Press, 1996. P. 103-125.
- ELLNER, STEVE. Venezuela imprevisible. Populismo radical y globalización. *Nueva sociedad*, n 183, p. 11-26, ene-feb. 2003.
- _____. En la búsqueda de explicaciones. In ELLNER, Steve; HELLINGER, Daniel (Orgs.). *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*. Caracas: Nueva Sociedad, 2003b.
- _____. Hugo Chávez y Alberto Fujimori: Análisis comparativo de dos variantes de populismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol.10, n 001, p. 13-37, ene-abr. 2004.
- ELLNER, Steve. Las estrategias "desde arriba" y "desde abajo" del movimiento de Hugo Chávez. *Cuadernos del CENDES*, n 62, may-ago. 2006.
- GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, n 1, abr. 2008, p. 125-151.
- _____. Democracia participativa e cidadania em uma sociedade polarizada: la sociedad civil postconstituyente. In: CASTRO, Gregorio (org.). *Debate por Venezuela*. Caracas: Editorial Alfa, 2007.
- GOLDFRANK, Benjamin. The Left and Participatory Democracy: Brazil, Uruguay, and Venezuela. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth. *Latin America's "Left Turn"*. Johns Hopkins University Press, 2011.
- _____. Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana? *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, FLACSO Ecuador, n 40, 2011a.
- HAWKINS, Kirk. Who mobilizes? Participatory democracy in Chávez's Bolivarian Revolution. *Latin American Politics & Society*, vol. 52, n 3, p. 31-66, 2010.
- HAWKINS, Kirk Andrew; HANSEN, David R. Dependent Civil Society: The Circulos Bolivarianos in Venezuela. *Latin American Research Review*, vol. 41, n 1, 2006.

- LANDER, Edgardo. Venezuela: a busca de um projeto contra-hegemônico. In: CECENÑA, Ana Esther (org.). *Hegemonias e emancipações no século XXI*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- _____. El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela. In: *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año VIII, n 22, sep. 2007.
- LOPEZ MAYA, Margarita. *Protesta y cultura en Venezuela: los marcos de acción colectiva en 1999*. Buenos Aires: CLACSO, 2002.
- _____. *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Caracas: Alfadil, 2005.
- LOPEZ MAYA, Margarita. Hugo Chávez Frías: su movimiento y presidencia. In ELLNER, Steve; HELLINGER, Daniel (orgs.). *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*. Caracas: Nueva Sociedad, 2003.
- LOVERA, Alberto. Los consejos comunales en Venezuela: ¿Democracia participativa o delegativa?. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol.14, n 1, p. 107-124, abr. 2008.
- MACHADO M., Jesús E. Participación social y consejos comunales en Venezuela. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 15, n 1, 2009.
- MAINGON, Thais. Los consejos locales de planificación pública: ¿nuevos espacios para la participación ciudadana en Venezuela? In: CENDES, *Venezuela visión plural, tomo II*. Caracas: bid&co. editor, 2005. p. 535-554.
- _____. Consejos Comunales, ciudadanía, Estado y poder popular. In: CASTRO, Gregorio (Org.). *Debate por Venezuela*. Caracas: Editorial Alfa, 2007.
- MARINGONI, Gilberto. A Venezuela que se inventa - Poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- _____. *A revolução venezuelana*. São Paulo: Editora EDUSP, 2008.
- MENDES, Flávio da Silva. *Do consenso ao dissenso: o Movimento Bolivariano e o ressurgimento da política na Venezuela*. 2010. Dissertação (Mestrado em sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, 2010.
- MENDES, Valdenésio Aduci. Democracia e Participação: Os Conselhos Comuns na Venezuela. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 1, n. 1, abr. 2013.
- OLSEN, Johan P. Institutional Design in Democratic Contexts. *The Journal of Political Philosophy*. Vol. 5, N. 3, 1997, pp. 203-229.
- PENFOLD, Michael. La Democracia Subyugada: El Hiperpresidencialismo venezolano. *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n. 1, 2010, p. 21-40.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Ley de los Consejos Locales de planificación pública*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 37.463, 2002. Disponível em: <<http://www.gobiernoonlinea.ve/legislacion-view/sharedfiles/379.pdf>>. Acessado em: 10/11/2010.
- _____. *Ley de los Consejos Comunales*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 5.806, Extraordinario, 2006a.
- _____. *Reforma de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 38.591, 2006b. Disponível em: <<http://150.188.8.226/db/bibpgr/edocs/2006/38591.pdf>>. Acessado em: 14/11/2010.
- _____. *Ley de asignaciones económicas especiales derivadas de minas e hidrocarburos*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 38. 408, 2006c. Disponível em: <<http://web.laoriental.com/leyes/L021N/L021NT1Cap0.htm>>. Acessado em: 12/11/2010.
- _____. *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 39.335, 2009.
- ROSE, Nikolas; MILLER, Peter. "Political Power beyond the State: the Problematics of Government. *The British Journal of Sociology*, vol. 43, n 2, p. 173-205, 1992.

SCHAMIS, Hector E. Populism, socialism and democratic institution. *Journal of Democracy*, vol. 17, n 4, oct. 2006.

SELIGSON, Mitchell. The rise of populism and the left in Latin America. *Journal of Democracy*, vol. 18, n 3, jul. 2007.

WEYLAND, Kurt. Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: How Much Affinity? *Third World Quarterly*, vol. 24, n 6, p. 1095-1115, 2003.

Artigo recebido em: Novembro/2014

Artigo aprovado em: Abril/2015

Francesca Baggia (francesca.baggia@gmail.com) é doutoranda no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Discursos e Disputas Sobre o Sentido da Participação na Venezuela: Uma Análise da Origem e do Desenho dos Conselhos Comunais

Resumo. O presente trabalho investiga a criação das leis dos Conselhos Comunais (CC) na Venezuela para tentar avaliar que tipos de ideias e concepções de participação orientaram sua elaboração e quais as consequências destas ideias para o desenho destes mecanismos de participação. A análise desenvolvida ao longo do texto visa mapear os atores envolvidos no processo de criação das leis dos CC, suas ideias e discursos sobre essas instituições participativas, assim como avaliar quais destes discursos e ideias foram incorporados nos textos das duas leis. A partir da análise de entrevistas foi possível distinguir diferentes posições sobre a origem e o conteúdo da lei: por um lado, membros da sociedade civil apontaram para a existência de importantes reivindicações populares como principal motivo da criação dos CC; por outro lado, deputados e militantes do PSUV colocaram em primeiro plano a necessidade de criar mecanismos que permitissem driblar as ineficiências e problemas de outras instituições. Por sua vez, a análise da legislação relativa aos CC permitiu destacar que as diferenças e tensões entre ideias e propostas desses distintos atores se refletem nas leis. Isso leva a que, apesar do desenho dos CC permitir importantes aberturas para a participação efetiva da sociedade civil, algumas das características da lei abram brechas para que o executivo possa exercer influência e algum grau de controle sobre essas instituições.

Palavras-chave: Venezuela; conselhos comunais; discurso.

Discursos y Disputas Sobre el Significado de la Participación en Venezuela: Un Análisis del Origen y el Diseño de los Consejos Comunales

Resumen. Este trabajo investiga la creación de las leyes de los Consejos Comunales en Venezuela. Se busca evaluar cuáles ideas e concepciones de participación orientaron su elaboración y cuáles fueron las consecuencias de estas ideas para el diseño de dicho mecanismo de participación. El análisis desarrollado en el artículo pretende mapear los actores envueltos en el proceso de elaboración de las leyes de los CC, sus ideas y discursos sobre estas instituciones participativas, pero también quiere evaluar cuáles discursos e ideas fueron incorporados en el texto de las leyes. A partir de las entrevistas fue posible distinguir diferentes posiciones sobre el origen y las características de las leyes: por un lado, los miembros de la sociedad civil mostraron la existencia de importantes reivindicaciones populares como un motivo fundamental a la origen de los CC; por el otro lado, diputados y militantes del PSUV destacaron más la necesidad de crear mecanismos que pudieran driblar los problemas e ineficiencias de otras instituciones. El análisis de las leyes permitió destacar que las diferencias y, por veces, tensiones entre ideas y propuestas de estos distintos actores se reflejen en las leyes. Esto hace con que, mismo se el diseño de los CC permite importantes aberturas para la participación efectiva de la sociedad civil, algunas características de las leyes abren las puertas para que el ejecutivo pueda ejercer influencias y algún nivel de control sobre estas instituciones.

Palabras-clave: Venezuela; consejos comunales; discurso.