

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA VENEZUELA DA ERA CHÁVEZ E A QUESTÃO DOS CONSELHOS COMUNAIS E DAS COMUNAS

Eduardo Scheidt¹

Resumo: Este artigo trata das transformações democráticas implantadas pelo governo de Hugo Chávez na Venezuela. Debruçamo-nos sobre o projeto da “democracia participativa e protagonista”, focando nossa análise nos Conselhos Comunais e nas Comunas. Utilizamos como fontes discursos, planos de governo, legislação do país, além da produção historiográfica recente sobre o tema. Consideramos que a despeito de limites e erros, o governo chavista promoveu mudanças profundas na cultura política do país ao proporcionar a participação política direta e ativa de parcelas da população através das instâncias da democracia participativa.

Palavras-chave: democracia; cultura política; Hugo Chávez; conselhos comunais; Venezuela.

PARTICIPATORY DEMOCRACY IN VENEZUELA UNDER CHÁVEZ GOVERNMENT AND THE ISSUE OF COMMUNAL COUNCILS AND COMMUNES

Abstract: This article deals with the democratic changes implemented by the government of Hugo Chávez in Venezuela. We have directed our gaze on the project "participatory and protagonist democracy", focusing our analysis on the communal councils and the communes. We have used as sources speeches, government plans, the country's legislation, in addition to the recent historiography about the subject. We believe that despite the limitations and mistakes, the Chavez's government has promoted great changes in the political culture of the country by providing direct and active political participation of population groups through the institutions of participatory democracy.

Keywords: Democracy; political culture; Hugo Chavez; communal councils; Venezuela.

* Este artigo é vinculado ao projeto de pesquisa “Cultura política e democracia na América Latina contemporânea: a questão democrática na Venezuela da era chavista”, em desenvolvimento na UERJ e financiado pela FAPERJ.

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em História pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: edusch.uerj@gmail.com

Introdução

A Venezuela vem passando por profundas transformações políticas, sociais e culturais desde a ascensão do chavismo ao poder em 1999. Ao final do ano anterior, Hugo Chávez fora eleito presidente com o compromisso de “refundar a nação”, difundindo um programa de governo nacionalista, antioligárquico e voltado principalmente para os setores populares. O processo de mudanças implantadas pelo chavismo foi inicialmente denominado de “Revolução Bolivariana” e posteriormente também de “Socialismo do século XXI” por seus artífices e apoiadores. Ao longo de seu governo, Chávez conquistou um sólido apoio popular, especialmente entre a população mais pobre e os partidos de esquerda, mas também enfrentou a férrea oposição das elites, da maior parte das classes médias e dos partidos de centro e direita. A Venezuela tornou-se um país dividido, demarcado por uma intensa polarização e confrontos entre os apoiadores e opositores do chavismo².

Neste artigo, debruçamo-nos sobre um dos aspectos do programa chavista: a questão da democracia participativa. A transformação democrática do país foi um dos eixos centrais da plataforma política da denominada “Revolução Bolivariana”, que se propunha a introduzir mecanismos de participação direta dos cidadãos no processo político, ou seja, ampliar a democracia representativa em direção de uma democracia participativa. O presente trabalho foca mais especificamente nos denominados Conselhos Comunais (CC) e Comunas³, instâncias de poder popular criadas pelo chavismo como mecanismos da democracia participativa.

² Não podemos no espaço delimitado deste artigo nos aprofundar sobre o contexto histórico da Venezuela. Para uma análise da caracterização do chavismo e do processo histórico venezuelano nas últimas décadas, sugerimos o livro organizado por Karl Schurster e Rafael Araujo (2015). A obra consiste numa coletânea de trabalhos de diversos pesquisadores sobre temáticas em torno do chavismo. Sobre uma síntese da história da Venezuela de princípios do século XX a meados do governo Chávez, consultar também Gilberto Maringoni (2009).

³ Os chamados “Conselhos Comunais (CC)” foram criados e incentivados pelo chavismo como um mecanismo de participação direta da população, em que a sociedade civil teria não somente possibilidades de se posicionar, mas também de formular e executar políticas públicas. Os CC se constituem em espécies de assembleias populares que funcionam de forma sistemática em diversos bairros populares na maior parte do território nacional. As Comunas, por sua vez, são um agregado de vários CC vizinhos em instâncias de poder popular em espaços territoriais mais amplos. Se nos CC, as assembleias populares são as instâncias máximas de poder, nas comunas foram instituídos os “parlamentos comunais”, formados por representantes eleitos pelos diversos CC constituintes da comuna.

Tratar de democracia não é tarefa fácil, especialmente pelos diversos significados e concepções do termo, defendidos por inúmeros grupos sociais ao longo do tempo. Na próxima seção deste artigo, analisaremos com mais profundidade estas questões. A nosso ver, as concepções e práticas da democracia em algum país específico se relacionam ou são partes integrantes da cultura política deste país. A noção de cultura política é complexa e de difícil definição. Fundamentamo-nos nas reflexões de Serge Berstein (1998: 353) para quem, em linhas gerais, uma cultura política “(...) se inscreve no quadro das normas e dos valores que determinam a representação que uma sociedade faz de si mesma, do seu passado, do seu futuro”. A cultura política, pois, abarca além das instituições políticas vigentes numa sociedade, o conjunto de práticas e representações que as populações forjam em torno das questões políticas. Berstein também chama atenção para o fato de que numa sociedade não existe uma única cultura política, mas diversas culturas políticas em disputa nos diferentes contextos históricos, mesmo que haja predominância de alguma sobre as outras.

A Venezuela, assim como a maior parte da América Latina, é um país em que historicamente se caracterizava por culturas políticas excludentes e autoritárias, em que as elites econômicas detinham a hegemonia do processo político, enquanto a maior parte da população era excluída ou tinha participação restrita na política. A proposta chavista da “democracia participativa e protagônica” teve como objetivo reverter esse quadro, possibilitando que a maior parte da população passasse a ter o protagonismo no exercício da política, transformando a cultura política venezuelana.

Democracia representativa e democracia participativa

Conforme já apontamos, tratar de democracia é adentrar num campo complexo e controverso. Democracia é um dos termos mais polissêmicos, não sendo possível uma única definição do vocábulo. No mundo contemporâneo, a maior parte dos partidos e grupos políticos, desde a esquerda até a direita, se dizem defensores da democracia. Na Venezuela, tanto os chavistas como seus opositores se autoproclamam democráticos e se acusam mutuamente de serem “antidemocratas”. Segundo Norberto Bobbio (2010), há inúmeros conceitos de democracia, que se alteram ao longo do tempo e entre diferentes

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA VENEZUELA DA ERA CHÁVEZ E A QUESTÃO DOS CONSELHOS COMUNAIS E DAS COMUNAS

grupos sociais em uma mesma sociedade. Em sua origem na Grécia Antiga, a democracia significava basicamente “governo do povo”, entendendo-se um o exercício direto do poder pelos cidadãos, reunindo-se em assembleia nas praças públicas para discutir e deliberar. Durante a Idade Média e Moderna, as práticas democráticas foram restritas a algumas cidades autônomas e “pequenas repúblicas”, mas sempre associadas à noção de “governo do povo”. Ao longo dos séculos XIX e XX, formulou-se uma concepção liberal de democracia, em que se buscou conciliar a soberania popular com a eleição de representantes. Desta forma os cidadãos exerceriam o poder não mais diretamente, mas elegendo representantes para governarem em seu lugar.

Esse modelo de democracia representativa, comumente também chamada de democracia liberal e constitucional, consolidou-se em muitos países da Europa, nos Estados Unidos e também na América Latina, exceto os períodos de ditaduras. Bobbio chama a atenção para o fato de que esse modelo de democracia nunca foi unânime, sendo questionado especialmente pelas diversas vertentes do socialismo, que almejam ampliações da democracia, tanto no que diz respeito à introdução de mecanismos de participação direta dos cidadãos quanto à conquista de uma democracia social, que possibilite distribuição de renda rumo a uma maior igualdade, não se limitando na democracia política tal como almejam os liberais.

Para Ellen Wood (2011), a democracia moderna diverge radicalmente da antiga, pois enquanto na antiguidade ela se caracterizava por um real poder soberano de quem detinha direitos de cidadania, a concepção liberal de democracia esvazia justamente os cidadãos desse direito, limitando seu poder apenas à escolha de representantes. Para a autora, a soberania se exerce de fato somente nos parlamentos e governos no modelo contemporâneo de democracia liberal. Assim, a maior parte da população abre mão de seu poder soberano. Além disso, Wood sustenta que “Na democracia capitalista moderna, a desigualdade e a exploração socioeconômicas coexistem com a liberdade e a igualdade cívicas” (WOOD, 2011: 173). Enquanto as liberdades e igualdades se restringem ao direito do voto, os grupos privados fazem as regras no processo econômico, permitindo as desigualdades sociais e explorações do trabalho lado a lado com as liberdades políticas formais. A autora defende que os movimentos sociais resgatem da antiguidade o poder

soberano dos cidadãos, lutando pela conquista de mecanismos de democracia direta na sociedade contemporânea.

Já Carlos Nelson Coutinho (2008) aponta para as inúmeras “disputas” na definição de democracia. Segundo o autor, as diversas concepções de democracia se relacionam com os posicionamentos ideológicos dos grupos e agentes sociais que procuram conquistar e legitimar o poder, buscando impor as suas versões de democracia para o conjunto da sociedade. Percebemos essas disputas de diferentes concepções de democracia no contexto venezuelano recente, em que os chavistas denunciam que as limitações da democracia representativa permitiram o domínio das oligarquias e do imperialismo, enquanto os opositores de Chávez defendem o modelo de democracia representativa como único autenticamente democrático, acusando a proposta de democracia participativa chavista de encobrir uma concentração de poderes por Chávez e “manipulação” dos setores populares da sociedade.

Segundo Boaventura Santos (2002), a democracia assumiu lugar central no campo político mundial ao longo do século XX. O autor reconhece que a democracia representativa foi hegemônica, mas considera esse modelo de democracia elitista, pois exclui a maioria da população de um real protagonismo no processo político. Além disso, Boaventura Santos demonstra que a democracia representativa passou por crises, especialmente a partir da segunda metade do século passado, com o aumento da abstenção nos pleitos eleitorais e do número de pessoas que não se veem representadas pelos governos e parlamentos. Embora hegemônico, o modelo liberal de democracia representativa se confrontou com diversas outras concepções. Durante boa parte do século XX, a “teoria socialista da democracia social”, defendida pelos países do bloco soviético, disputava espaços com o modelo liberal. Com o desmantelamento do bloco socialista, a democracia liberal elitista dos países do hemisfério norte buscou se estender para o resto do mundo.

A despeito das disputas entre o modelo liberal e o socialista de democracia, Boaventura Santos elenca várias outras concepções de democracia características do século XX. Entre os críticos do modelo de democracia representativa, o autor aponta que Castoriades, Habermas e diversos movimentos sociais questionam não somente a delegação da soberania, que substitui o exercício direto do poder, mas também o problema de o modelo representativo não expressar as diversidades culturais. Por serem hegemônicos

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA VENEZUELA DA ERA CHÁVEZ E A QUESTÃO DOS CONSELHOS COMUNAIS E DAS COMUNAS

pelas elites dos principais países capitalistas, seus governos e parlamentos não atendem as demandas das minorias étnicas, das mulheres, dos jovens, dos gays, entre outros. Boaventura Santos ainda se debruça sobre a “democracia participativa do século XXI” que está se gestando no que ele denomina de “países do Sul” (ibéricos, latino-americanos, africanos e asiáticos). Em geral, estes países não estavam inseridos no modelo democrático hegemônico durante boa parte do século XX, quando eram governados por regimes autoritários ou ditaduras. Os “países do Sul” passaram a protagonizar transições democráticas a partir dos anos 70. Conforme o autor, as democratizações ali adotaram o modelo de democracia representativa, mas não se restringiram a ele, buscando a inserção de mecanismos de democracia participativa:

Assim, é possível mostrar que, apesar das muitas diferenças entre os processos políticos analisados, há algo que os une, um traço em comum que remete à teoria contra-hegemônica da democracia: os atores que implementaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado Colonial ou por um Estado autoritário e discriminador. Reivindicar direitos de moradia (Portugal), direitos a bens públicos distribuídos localmente (Brasil), direitos de participação e reivindicação do reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique) implica questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, uma outra mais inclusiva (SANTOS, 2002: 57).

Movimentos de inclusão e participação política, desta forma, dão a tônica aos movimentos anticoloniais e de democratização das sociedades do “Sul” desde os anos 70. É um processo de tensões e disputas políticas, em especial com os países da democracia liberal hegemônica. Mas o autor chama a atenção para o fato de que se trata de um processo em curso e não há ainda nenhum modelo consolidado de democracia participativa. As várias iniciativas são frágeis, pontuais e suas principais vulnerabilidades são as escassas ou ausências de institucionalização dos mecanismos da participação direta. Boaventura Santos destaca, como exemplos de iniciativas em prol da democracia participativa, a constituição cidadã brasileira, que introduziu iniciativas populares, plebiscitos e referendos, bem como as experiências do orçamento participativo em Porto Alegre, Belo Horizonte e outras cidades. Destaca também a Índia, em que os movimentos sociais de pobres, mulheres e contra as castas impulsionaram diversas iniciativas de democracia participativa em nível

local. O autor finalmente defende não a substituição de um modelo por outro, mas a combinação da democracia participativa e representativa através da coexistência e complementariedade. Em outras palavras, Boaventura Santos sugere que o modelo de democracia representativa não seja abandonado, e sim ampliado e complementado com mecanismos de democracia participativa.

Na próxima seção deste artigo, veremos que as reivindicações de introdução de formas de democracia participativa no seu modelo de democracia liberal também se fizeram presentes em movimentos sociais do final de século XX na Venezuela e passaram a ser implantadas com a chegada de Hugo Chávez ao poder.

A democracia participativa na Venezuela do final do século XX ao início do governo Chávez

A história venezuelana aponta diversas particularidades quando comparada com a maioria dos demais países da América Latina. Uma importante diferença é que a Venezuela não passou por ditaduras militares ao longo dos anos 60 e 80 do século passado. Desde 1958 até 1999, vigorou no país um regime político de democracia representativa e constitucional conhecido como “Punto Fijo”⁴. A democracia venezuelana era mais formal do que real, pois durante todo o período, os dois principais partidos se alteravam no poder aplicando medidas em prol do interesse das elites do país e do capital estrangeiro. Prevalencia uma cultura política excludente, uma vez que a maior parte da população atuava na política de forma apática, meramente votando nos partidos tradicionais, mas sem participar ativamente em prol de suas demandas.

Nos anos 60 e 70 a situação da Venezuela contrastava não apenas pelo funcionamento de uma democracia aparentemente sólida, mas também pela situação econômica favorável, especialmente pela alta do preço do petróleo, principal produto de exportação do país, possibilitando que as tensões sociais não fossem tão acentuadas como

⁴ Esta denominação é oriunda do fato de ter sido celebrado naquela cidade um grande acordo entre os principais partidos políticos do país, pondo fim aos períodos de ditadura e estabelecendo uma democracia constitucional. Assim, enquanto a maior parte da América Latina era assolada por golpes e ditaduras nos anos 60 e 70, na Venezuela ocorriam eleições periódicas, proporcionando um rodízio de poder entre os dois principais partidos políticos de então: a AD (Aliança Democrática), de caráter socialdemocrata e o Copei (Comitê de Organização Política e Eleitoral Independente), democrata-cristão. O regime de Punto Fijo consagrou-se com a promulgação da constituição de 1961.

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA VENEZUELA DA ERA CHÁVEZ E A QUESTÃO DOS CONSELHOS COMUNAIS E DAS COMUNAS

em outros países do subcontinente. A Venezuela tornou-se um país de economia rentista, altamente dependente da exportação de petróleo, que desestimulou outros setores da economia, como a produção industrial e de alimentos, importando a maior parte dos gêneros destes setores produtivos.

Nos anos 80 e 90, a situação mudou drasticamente, quando a Venezuela mergulhou em crises econômicas profundas, demarcadas por recessões, crescimento da dívida externa, desemprego, corrupção e vertiginoso aumento da pobreza. Esta situação levou a uma sistemática descrença da população nos partidos tradicionais e na própria democracia liberal, sendo a rebelião popular de Caracas em 1989⁵ um indício deste descontentamento e iminente colapso do regime de Punto Fijo.

Em meio às crises do período, surgiram no seio de diversos movimentos sociais questionamentos dos limites da democracia representativa e propostas de reformas e transformações do sistema com a construção de mecanismos de democracia participativa. Conforme Mariana Bruce Baptista (2011), iniciativas em prol de renovações da democracia venezuelana já estavam presentes desde os anos 80, como a *Comisión para la reforma del Estado* (COPRE), de 1985, os movimentos “assembleistas” que surgiram nas regiões de moradias populares (conhecidas como *barrios*) após o *Caracazo* e as iniciativas dos orçamentos participativos em nível municipal e estadual, em cidades e estados governados pela Causa R⁶. Inspirados nos movimentos assembleistas, alguns desses governos estimularam as assembleias de bairros e paróquias para incentivar a população a participar diretamente das discussões em torno dos problemas das cidades. De atitudes pouco atuantes na esfera do político, setores das massas populares começavam a se mobilizar, demonstrando seu descontentamento com o regime e reivindicando demandas de inclusão e participação política, demonstrando o início das mudanças na cultura política do país.

⁵ Nos dias 27 e 28 de fevereiro daquele ano, houve um expressivo levante popular na cidade de Caracas contra a situação de profunda crise econômica e social, que ficou conhecido como *Caracazo*. O levante foi desencadeado pela revolta popular contra o então presidente recentemente empossado Carlos Andrés Pérez que havia prometido na campanha eleitoral promover o “Estado de bem estar social”, inspirado na socialdemocracia europeia, mas que decretou um pacote de medidas de caráter neoliberal ao chegar ao governo. A rebelião popular foi severamente reprimida, ocasionando a morte de centenas de manifestantes. Ver Karl Schurster e Rafael Araujo (2015: 15-16).

⁶ Partido político denominada *La causa radical*, que surgiu de uma dissidência do Partido Comunista da Venezuela (PCV) em princípios dos anos 70 em decorrência de discordâncias da linha guerrilheira e centralizadora dos comunistas. A Causa R protagonizava a disputa pelo poder pela via eleitoral e cresceu com as crises do final do século XX, elegendo-se para algumas prefeituras e governos estaduais do país.

Foi no contexto da profunda crise do regime de Punto Fijo que Hugo Chávez tentou chegar ao poder se através de um malogrado golpe de Estado em fevereiro de 1992. Apesar da tentativa golpista, o discurso nacionalista, contra a corrupção e a política dos EUA, seduziu setores significativos da sociedade venezuelana. Após ser anistiado, Chávez optou pelo caminho democrático e constitucional fundando um partido político denominado *Movimiento pela Vª República* (MVR) e se lançando candidato à presidência para as eleições de 6 de dezembro 1998, nas quais saiu-se vitorioso com 56,2% dos votos, assumindo a presidência do país em 2 de fevereiro de 1999. Iniciava a partir daí uma nova era da história venezuelana, caracterizada por profundas transformações, inclusive na cultura política do país.

A questão da democracia participativa era um dos eixos do programa de governo chavista para as eleições de 1998, perceptível no próprio título: *La propuesta de Hugo Chávez para transformar la Venezuela. Una revolución democrática*. O programa de governo partia do entendimento de que o regime de democracia representativa estava esgotado devido à profunda crise econômica, social e política das últimas décadas. Para Chávez, esta situação foi fruto do domínio das oligarquias e do imperialismo, possibilitados pelo regime de democracia formal que excluía a grande maioria da população de uma participação mais direta no processo político. Desta forma, o programa chavista propunha uma “revolução democrática”, através da introdução de mecanismos de participação direta da população:

Pasar de la Democracia Gobernada a la Democracia Gobernante comprende un nuevo contrato social que promueva la participación de la Sociedad Civil a través de formas de democracia directa, como la iniciativa popular y el sistema del referéndum [grifos nossos], de manera que se logre un equilibrio dinámico y estable entre el Nuevo Poder Constituido y, la vigencia permanente del Poder Constituyente (CHÁVEZ, 1998: s/p).

Embora ainda não especificasse como concretamente funcionaria a democracia direta, o programa de governo chavista colocava essa questão como um dos eixos de sua proposta de transformação da sociedade venezuelana, superando a democracia representativa em prol da democracia participativa.

Para colocar essa “revolução democrática” em prática, uma das primeiras medidas do novo governo foi convocar um plebiscito para autorizar a eleição de uma assembleia

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA VENEZUELA DA ERA CHÁVEZ E A QUESTÃO DOS CONSELHOS COMUNAIS E DAS COMUNAS

constituente, seguido pela eleição dos constituintes. O chavismo conquistou uma expressiva vitória nessa eleição, obtendo 119 das 131 cadeiras. Os trabalhos da constituinte duraram cerca de seis meses durante o ano de 1999, no final do qual foi realizado um referendo popular, em que 71% dos eleitores que compareceram à votação aprovaram o novo texto constitucional (WILLIAMSON, 2012: 610)⁷.

A constituição aprovada e promulgada em 1999 é indiscutivelmente uma das mais democráticas do mundo. Nas primeiras linhas de seu preâmbulo, está escrito que entre os objetivos da nova carta se destaca: “(...) el fin supremo de refundar la República, para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, (...) (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999: 1). O texto constitucional buscou institucionalizar a questão da democracia participativa e protagônica, tão amplamente propagada pelos discursos de Chávez durante a campanha presidencial e após sua posse como presidente.

Sem romper com a democracia representativa, uma vez que a nova constituição continuava estabelecendo a eleição de representantes para os poderes executivos e legislativos em todos os níveis, o texto estabeleceu diversos mecanismos de democracia participativa em que instituía uma participação mais direta dos cidadãos no processo político e institucional do país. Esta questão está inserida em diversos artigos da constituição, como no de número 70:

Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía en política, la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, cuyas decisiones serán de carácter vinculante entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por valores de mutua cooperación y la solidaridad (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999: 11).

⁷ Salientamos que o voto na Venezuela não é obrigatório e neste referendo um pouco mais de 50% dos eleitores não compareceram, fruto em boa medida do boicote chamado pela oposição que insistia em caracterizar a constituinte como um “golpe” contra o regime do Punto Fijo. Naquele momento, Chávez já suscitava forte oposição interna e externa. Internamente, sofria ataques dos partidos tradicionais, dos grandes empresários, dos setores privados de comunicação e da Igreja. Do exterior, a oposição mais forte vinha do governo norte-americano. Em contrapartida, Chávez obtinha amplo apoio dos trabalhadores e das camadas mais pobres da população.

Uma das novidades do texto constitucional, inédita nas democracias constitucionais contemporâneas, é a revogabilidade de mandatos nos cargos eletivos, ou seja, a possibilidade de a população cassar o mandato dos eleitos por via de um referendo revogatório a partir da metade do mandato. Especificamente sobre a democracia direta, o texto anuncia inúmeras instâncias, como assembleias de cidadãos, os chamados *cabildos abiertos* e as diversas iniciativas legislativas. Conforme a historiadora venezuelana Margarita López Maya, a nova constituição consagrou o direito de participação dos cidadãos de forma direta e indireta, não somente nos processos eleitorais, mas também na formação, execução e controle das políticas públicas (LÓPEZ MAYA, 2011: 224-225).

No ano seguinte à promulgação do novo texto constitucional foram convocadas novas eleições para todos os cargos eletivos. Chávez novamente se candidatou e venceu com larga margem, estabelecendo seu primeiro mandato de seis anos sob a nova constituição. Após sua posse para o novo mandato, Chávez lançou um programa de governo intitulado *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. Com 162 páginas, o alentado documento dava as diretrizes gerais do novo governo chavistas para a consolidação da denominada “Revolução Bolivariana”.

O programa de governo abre com uma seção intitulada “Um modelo para a Venezuela”, em que se apresenta a proposta de consolidar a constituição de 1999, especialmente criando vários mecanismos de controle democrático dos instrumentos de poder. Sobre esta questão, o programa de governo aponta que:

Para lograr la democracia bolivariana es necesario la participación corresponsable de la ciudadanía. El principio de participación, que atraviesa toda nuestra carta magna, significa, además de *ampliar y complementar la democracia representativa* [grifos nossos], lograr que exista, entre elección y elección de representantes, un mayor control de parte de la sociedad sobre los asuntos que los afectan directamente y lograr al Estado de mecanismos de ajuste y retroalimentación constantes, (...) (CHÁVEZ, 2001: 19).

Chamamos a atenção para o fato que, naquele momento, a democracia representativa não era incompatível com a democracia participativa no discurso chavista. Ao contrário, propunha-se instituir mecanismos de controle popular do processo político para ampliar e complementar a democracia representativa.

Em vários trechos do documento, cita-se a importância de participação dos movimentos sociais e demais organizações não governamentais da sociedade civil para se

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA VENEZUELA DA ERA CHÁVEZ E A QUESTÃO DOS CONSELHOS COMUNAIS E DAS COMUNAS

efetivar uma maior participação dos cidadãos no poder político. Por outro lado, também se ressalta o papel do Estado como um agente ativo para estimular a organização da sociedade na participação política. Ou seja, na ausência de movimentos sociais fortes e autônomos, o chavismo se coloca como propulsor da organização da democracia participativa, num movimento a partir do Estado, de cima para baixo.

O programa chavista para o mandato de 2001 a 2007 propunha organizar a participação cidadã, principalmente na planificação e sugestão de políticas públicas em três níveis: municipal, estadual e federal. Em nível municipal, o projeto era institucionalizar os “Conselhos Locais de Planificação”, formados pelos próprios cidadãos com coparticipação das prefeituras. Em nível estadual, se formariam os “Conselhos de Planificação e Coordenação de Políticas Públicas”, criando-se ainda o “Conselho Federal de Governo” para a participação dos cidadãos em nível nacional (CHÁVEZ, 2001: 123).

Chávez almejava transformar a cultura política na Venezuela, buscando reverter a exclusão da maioria da população da participação política e dos benefícios econômicos e sociais, com a construção da democracia participativa e protagônica. Através do controle do cidadão sobre o Estado, curiosamente estimulado pelo próprio Estado, seria possível se exercer uma plena soberania popular.

No período entre o início do governo chavista até por volta do ano de 2006, espalharam-se pela Venezuela uma série de instituições que objetivavam construir uma democracia participativa, através de uma presença mais direta do cidadão no exercício do poder político, principalmente na proposição, planificação e fiscalização das políticas públicas e instituições de governo. Algumas destas instituições também estimulavam a participação dos cidadãos na execução de políticas públicas, como as denominadas “mesas técnicas de águas”, para cogestão dos serviços de água potável e os “comitês de terras urbanas”, na execução de programas de moradia popular (LÓPEZ MAYA, 2011: 225). Os chamados “círculos bolivarianos”, associações que reuniam apoiadores do governo em bairros de moradia e locais de trabalho, tiveram um papel predominante de mobilizar a população em eleições e manifestações políticas a favor do chavismo. Estas instâncias de organização popular foram cruciais na grande mobilização popular que repeliu a tentativa de golpe de Estado em 2002, quando setores da oposição tentaram derrubar Chávez numa

malfadada ação protagonizada por parte das Forças Armadas. Os programas sociais impulsionados a partir de 2003, conhecidos como *misiones*, também podem ser considerados como elementos da democracia participativa, já que igualmente estimulavam a participação dos cidadãos na planificação e execução dos programas.

Entretanto, a democracia participativa era ainda muito incipiente e dispersa. Havia várias instituições que se criaram de forma desigual pelo país e muitas delas com objetivos bastante pontuais. Neste período, também se instituíram os “Conselhos Locais de Participação Pública” (CLPP), que estavam citados no programa de governo e foram institucionalizados por lei em 12 de junho de 2002 (LÓPEZ MAYA, 2011: 225). Os CLPP procuravam reunir a população em conselhos, eleitos por assembleias populares, para discutir e decidir sobre uma série de políticas públicas em nível municipal, que atendessem a demandas de água, energia, moradia popular, transporte, entre outras. Essas instituições podem ser consideradas como os primórdios dos CC.

Durante todo esse período, a Venezuela passou por mudanças significativas em seu contexto social e político, incluindo transformações na cultura política. A questão mais saliente é o da polarização entre apoiadores e opositores do chavismo, que se manifestavam nas ruas e se organizavam politicamente de modo crescente. A Venezuela se transformava num país dividido em duas facções irreconciliáveis. A oposição promoveu boicotes, greves empresariais, incluindo a citada tentativa de golpe de Estado em 2002, uma paralização na produção de petróleo, movimento que ficou conhecido como *paro petrolero* e ainda a reunião de assinaturas para convocar o referendo revocatório de Chávez em 2004. Com forte apoio entre os setores populares, Chávez resistiu a todas as ações da oposição, derrotando o golpe de 2002 e o *paro petrolero*, além de vencer em 2004 o referendo revocatório, permanecendo na presidência até 2006, quando inclusive foi mais uma vez reeleito para mais um período de seis anos. Neste pleito eleitoral, Chávez obteve sua maior vitória, conquistando 62,8% dos votos numa eleição em que houve um dos menores índices de abstenção: 25,3% (SCHURSTER; ARAUJO, 2015: 29).

Foi nesse novo contexto que ocorreram mudanças tanto nos discursos como nas práticas de Chávez, radicalizando a proposta de democracia participativa, conforme analisamos na seção seguinte.

Radicalizando a democracia participativa: os Conselhos Comunais e as Comunas

A radicalização do discurso chavista sobre a questão democrática foi concomitante com o surgimento da consigna “socialismo do século XXI”⁸. Num discurso intitulado *Celebración del VII Aniversario del Gobierno Revolucionario Bolivariano*, celebrado em fevereiro de 2006, Chávez salientou a questão da democracia participativa como uma das principais transformações impulsionadas por seu governo. Sobre as formas do exercício da democracia popular, porém, há algumas mudanças em seu discurso:

Quiero que nos dediquemos de manera intensa a la creación de la estructura, a la consolidación de la estructura o de un sistema de lo que bien podemos llamar autogobiernos locales, y esto es parte esencial de la democracia nueva, la democracia participativa, la Revolución, la democracia revolucionaria... (CHÁVEZ, 2006a: 325).

Deste momento em diante, a questão de “autogovernos locais”, especialmente os CC, passam a ser cruciais na democracia participativa. Chávez alude à necessidade de se “aprender” o autogoverno, convocando a população a construir e participar dessas instituições, convivendo com distintas visões e opiniões. Um novo entendimento de soberania popular é salientado nesse momento. Da clássica concepção democrático-liberal da democracia representativa, em que o único poder soberano da população é no momento da eleição de seus representantes, o discurso chavista consolida o entendimento de que a soberania popular passa pelo exercício direto do poder, através da democracia participativa.

Para as eleições de 2006, em que Chávez foi mais uma vez reeleito com ampla margem de votos, elaborou-se um novo programa de governo, intitulado *Proyecto Nacional Simon Bolivar. Primer Plan Socialista: desarrollo económico y social de la Nación 2007-2013*. Este é o primeiro plano de governo que se refere a uma “transição ao socialismo”. Um dos principais aspectos desta transição seria a construção do poder popular, que passaria justamente pela consolidação da denominada “democracia protagônica

⁸ O dito “socialismo do século XXI” passou a ser amplamente apregoado pelo chavismo por volta de 2005 e 2006. É ainda algo bastante impreciso e ambíguo, mesmo em nível teórico. Impreciso porque justamente se propõe a ser “inventado” e ambíguo no sentido que admite a existência da propriedade privada na produção lado a lado com a propriedade pública e outras modalidades de “propriedade social”. Pode-se até questionar até que ponto pode ser considerado “socialismo”, já que não se prevê algum pleno rompimento com o sistema capitalista. Os principais aspectos do sistema seriam uma ampliação da democracia, através de diversos mecanismos de democracia direta e participativa, bem como uma distribuição social da riqueza pelo Estado, especialmente com programas sociais. Para mais detalhes sobre o que caracteriza o “socialismo do século XXI” na perspectiva de seus defensores, consultar Heinz Dietrich (2005).

revolucionária”, uma das principais diretrizes do programa de governo (CHÁVEZ, 2006b: 3). Sobre esta questão, destacamos o seguinte trecho do documento:

La democracia participativa es la soberanía popular la cual se hace tangible en el ejercicio de la voluntad general, la cual no puede enajenarse nunca, y el soberano, que no es sino un ser colectivo no puede ser presentado más que por sí mismo: el poder puede ser transmitido, pero no la voluntad. (...). La soberanía popular, reunida en asamblea de ciudadanos, (Asamblea constituyente), única depositaria legítima del poder legislativo, *la Soberanía no puede ser representada* [grifos nossos], la voluntad no admite representación (CHÁVEZ, 2006b: 14).

Neste aspecto percebemos uma clara modificação da concepção de democracia do chavismo em relação aos anos anteriores. Conforme analisamos no programa de governo para o mandato anterior, o chavismo propunha mecanismos de democracia participativa para “ampliar e aperfeiçoar a democracia representativa”. Em outras palavras, as democracias participativa e representativa seriam complementares. A partir da campanha eleitoral de 2006, o discurso chavista mudou, colocando as duas formas de democracia como antagônicas. Conforme a citação acima, o novo entendimento de soberania considera que ela é impossível de ser representada. A única forma de democracia, na nova ótica do chavismo, seria a democracia direta, possível somente nas instâncias da democracia participativa e protagônica.

O programa de governo também faz alusões claras aos CC. Numa seção dedicada a formas de fomentar a participação do povo na planificação e produção, o texto afirma que seria tarefa do Estado “Incrementar la participación de los Consejos Comunales en la planificación y control de la economía” (CHÁVEZ, 2006b: 13).

No momento das eleições de 2006, já estavam em funcionamento inúmeros CC pelo país e foi também o ano em que se promulgou uma primeira lei para institucionalizar e regulamentar o funcionamento dos organismos. Conforme o segundo artigo dessa lei,

Los consejos comunales en 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 (LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2006: 1).

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA VENEZUELA DA ERA CHÁVEZ E A QUESTÃO DOS CONSELHOS COMUNAIS E DAS COMUNAS

Os CC, pois, foram concebidos como mecanismos de participação direta da população no exercício do poder, constituindo-se no pilar de uma democracia participativa e protagônica. Avançando em relações às experiências de consulta popular da década de 90 (tais como os orçamentos participativos), nos CC os cidadãos têm a possibilidade de ir além de propor sugestões, passando a executar diretamente as políticas públicas. Desta forma, o povo organizado toma para si diversas tarefas que tradicionalmente estavam a cargo das instituições de governo, especialmente os executivos municipais. Para a execução das políticas públicas pelos grupos de trabalho eleitos pelos CC, o executivo nacional transfere recursos financeiros diretamente para eles.

A lei também deixa claro o intuito de se construir o poder popular para transformação social na conquista de uma sociedade mais igualitária e com mais justiça social. Na lei dos CC de 2009, que veio a substituir a de 2006, a definição dos CC foi mantida, modificando-se a última frase da citação anterior. Nessa nova lei, está afirmado ao final da frase que entre os objetivos dos CC almeja-se “(...) la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social” (LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2009: 4). A nova lei torna mais claro o projeto de “transformação socialista” que Chávez passou a propagar desde meados de seu governo. Coloca ainda mais explícito esse projeto no artigo terceiro:

La organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales se rige por los principios y valores de participación, corresponsabilidad, democracia, identidad nacional, libre debate de las ideas, celeridad, coordinación, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, bien común, humanismo, territorialidad, colectivismo, eficacia, eficiencia, ética, responsabilidad social, control social, libertad, equidad, justicia, trabajo voluntario, igualdad social y de género, *con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo* [grifos nossos] que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico (LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2009: 4).

Ambas as leis dos CC definem que as assembleias de cidadãos são as instâncias mais importantes desses organismos de governo popular. Para fundar um CC é preciso a convocação de uma assembleia que reúna o mínimo de 20% dos moradores maiores de 15 anos da comunidade que se propõe a se organizar num CC. Todos os moradores a partir de

15 anos têm direito a voz e voto nas assembleias e são aptos a serem eleitos *voceros*⁹ dos comitês de trabalho e do comitê executivo do CC. Conforme a lei de 2006, todos os *voceros* são eleitos em votação direta e secreta pela assembleia de cidadãos (LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2006: 4), mas a lei de 2009 suprimiu a questão do voto secreto, referindo-se unicamente a voto uninominal (LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2009: 4). Na prática, as votações abertas tem sido a tônica das eleições na maioria dos CC.

A legislação também explicita as condições necessárias para que um cidadão seja eleito *vocero*. A lei de 2006 estabelece que além de ter no mínimo 15 anos de idade, o candidato deve ser residente na comunidade há pelo menos seis meses, ter tempo e disposição para o trabalho comunitário e não ocupar cargo de eleição popular (LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2006: 4-5). A lei de 2009 acrescentou outras exigências para os postulantes de *voceros*, tais como apresentar previamente uma carta se identificando e demonstrando sua intenção de postulação, não estar sujeito a interdição civil e inabilitação política e ainda ser um cidadão de “reconhecida moral e honradez” (LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2009: 14-15).

Percebemos que houve uma clara limitação da participação dos cidadãos nos CC e uma crescente interferência do Estado na autonomia dessas instâncias de democracia direta. Especialmente a exigência de “reconhecimento moral e honradez” é vaga e abre espaços para que sejam vetados quaisquer cidadãos que sejam considerados “não morais”. Desta maneira, alguém que faça críticas e oposição ao governo pode eventualmente ser vedado de participar dos CC.

As leis também fixam o mandato dos *voceros* em dois anos, com direito a reeleição. Além disso, os mandatos são revogáveis. Qualquer *vocero* pode perder seu mandato por decisão da assembleia de cidadãos por maioria simples dos votos, desde que haja quórum mínimo de 20% dos moradores da comunidade maiores de 15 anos. Este é mais um mecanismo de controle direto dos cidadãos que podem substituir os membros dos comitês do CC há qualquer momento, quando estiverem insatisfeitos com suas atuações. Por outro

⁹ Os *voceros* são representantes ou delegados eleitos pelos CC para ocupar cargos em comitês de trabalho, compor o comitê executivo e também representar a população da comunidade nos parlamentos comunais das Comunas. Devido à falta de um vocábulo adequado em português, preferimos não traduzir e deixar o termo original em espanhol.

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA VENEZUELA DA ERA CHÁVEZ E A QUESTÃO DOS CONSELHOS COMUNAIS E DAS COMUNAS

lado, também pode possibilitar a ocorrência de revogar mandatos por razões de divergências políticas e ideológicas.

Indiscutivelmente, os CC são instâncias que possibilitam o exercício direto do poder pelos cidadãos, numa autêntica soberania popular. Na forma como foram organizados na Venezuela, entretanto, os CC não são plenamente autônomos, já que há certos atrelamentos ao Estado. Conforme a lei de 2006, seria função do Estado:

- 1.- Orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Consejos Comunales a nivel nacional, regional y local (...)
- 5.- Tramitar los recursos técnicos, financieros y no financieros necesarios para la ejecución de los proyectos de acuerdo a los recursos disponibles en el Fondo Nacional de los Consejos Comunales.
- 6.- Crear en las comunidades donde se amerite o considere necesario, Equipos Promotores Externos para impulsar la confirmación de los Consejos Comunales, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento (LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2006: 9).

Muito além de estimular a formação dos CC, percebemos um claro atrelamento dessas instâncias ao poder executivo nacional, já que os recursos financeiros são transferidos do governo aos CC, não se constituindo estes em organismos financeiramente autônomos. A lei de 2009 reiterou esses mecanismos de controle do Estado e ainda acrescentou a possibilidade de o governo cassar o registro de CC conforme o artigo 18:

- El ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, únicamente podrá abstenerse del registro de un consejo comunal en los siguientes casos:
1. Cuando tenga por objeto finalidades distintas a las previstas en la presente Ley.
 2. Si el consejo comunal no se ha constituido con la determinación exacta del ámbito geográfico o si dentro de éste ya existiere registrado un consejo comunal.
 3. Si no se acompañan los documentos exigidos en la presente Ley o si éstos presentan alguna deficiencia u omisión (LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2009: 18-19).

Particularmente o primeiro item é bastante subjetivo, já que abre caminho para que inúmeras práticas de algum CC sejam acusadas de se “desviar” dos propósitos dos CC.

Os CC são instâncias de uma democracia direta em nível micro, mais especificamente das comunidades populares. Com o objetivo de estender o poder popular a espaços territoriais maiores, foram instituídas as Comunas, que seriam a integração de

diversos CC de comunidades vizinhas, tanto em cidades como nas comunidades rurais. Assim como os CC, as comunas também foram institucionalizadas através de uma lei orgânica, publicada em 2010. Essa lei define uma comuna como:

Es un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS, 2010: 11).

As comunas expressam um duplo propósito, um político e outro econômico. O propósito político é a construção do poder popular na forma de uma democracia participativa e direta em espaços territoriais mais amplos. O propósito econômico é o de estimular a produção econômica autônoma e controlada diretamente pela população na forma de agricultura comunitária, cooperativas populares, controle popular da distribuição econômica, tendo em vistas a edificação de um modelo produtivo autossuficiente e sustentável¹⁰.

As comunas ainda foram concebidas como mais um passo de edificação de um “Estado comunal”, que é definido como:

Forma de organización políticossocial, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual *el poder es ejercido directamente por el pueblo, a través de los autogobierno comunales* [grifos nossos], con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno y sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna. (LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS, 2010: 8)

¹⁰ Não é objetivo desse artigo analisar os aspectos econômicos. Mas é importante mencionar que o projeto seria desenvolver uma economia comunal e autossustentável que rompesse com a dependência do petróleo e também com o próprio capitalismo, almejando a construção do socialismo. Estudos demonstram o fracasso desse projeto, que trouxe resultados muito pouco significativos. Apesar dos discursos radicalizados do governo, a Venezuela continuou sendo um país capitalista e de economia rentista, altamente dependente das exportações de petróleo. Esta questão é um dos elementos importantes que explica a gravíssima crise econômica que se abateu sobre o país nos últimos três anos. Sobre estes aspectos econômicos, consultar Edgardo Lander (2014).

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA VENEZUELA DA ERA CHÁVEZ E A QUESTÃO DOS CONSELHOS COMUNAIS E DAS COMUNAS

O Estado comunal é um ambicioso processo de construção de uma democracia participativa e direta que venha a substituir a democracia representativa do país. Os CC e as comunas seriam as instâncias da base dessa nova forma de Estado, nas quais os cidadãos poderiam exercer sua soberania de forma direta.

A formação de uma comuna se dá através de referendo em que participa toda a população apta a votar no espaço territorial em que a comuna abrange. A aprovação com maioria simples no referendo autoriza a fundação de uma comuna (LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS, 2010: 17).

A instância máxima de soberania numa comuna é o parlamento comunal. Todas as decisões em torno de questões envolvendo a população de uma comuna passam por votação no parlamento comunal, incluindo a eleição do comitê executivo e comitês de trabalho da comuna. O parlamento comunal é composto por um *vocero* eleito por cada CC que compõe a comuna, três *voceros* eleitos por organizações socioprodutivas e um *vocero* escolhido pelo Banco Comunal (LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS, 2010: 25-26). O mandato dos *voceros* das comunas é de três anos, com direito a reeleição e o mandato também é revogável. Para revogar o mandato de um *vocero* é preciso que no mínimo 10% dos eleitores de uma comuna solicitem um referendo revogatório, no qual é preciso maioria simples dos votos para revogar o mandato de um *vocero*.

Os CC e as comunas se expandiram pela Venezuela ao longo dos últimos anos. Segundo Jesus Machado (2008), havia cerca de 26.000 CC espalhados pelo território venezuelano no ano de 2008. Conforme Margarita Lopez Maya (2011), dois anos depois o número de CC já eram de 36.000. Segundo dados oficiais do Ministério do Poder Popular, em setembro de 2016 estavam registrados 46.462 CC e 1.608 comunas na Venezuela¹¹. Os dados oficiais e de pesquisadores acadêmicos sobre o tema demonstram um número bastante elevado de CC e comunas organizadas, que abrangem parcela significativa da população do país.

Na próxima seção deste artigo, analisamos o processo de formação e funcionamento dos CC e das comunas, focando especialmente no envolvimento das comunidades e nas

¹¹ Dados extraídos do site <<http://consulta.mpcomunas.gob.ve/>>. Consultado em 23 de setembro de 2016.

relações com o Estado e refletindo sobre até que ponto estas instâncias de poder popular estariam transformando a cultura política no país.

Refletindo sobre os Conselhos Comunais e as Comunas na Venezuela

Conforme vimos ao final da seção anterior, o número de CC e comunas registrados na Venezuela é bastante significativo. Questionamo-nos, entretanto, sobre o funcionamento efetivo destas instâncias de poder popular. Qual sua abrangência? Qual o envolvimento das comunidades com elas? Podemos falar em transformações na cultura política do país, especialmente em mudanças em prol de atitudes participativas e ativas da população perante a política? Para refletir sobre estas questões, recorreremos a um conjunto de pesquisas acadêmicas sobre o tema.

O trabalho pioneiro de análise dos CC é o livro de Jesus Machado (2008). O autor fez uma análise bastante positiva do processo de implementação dessas instâncias de democracia participativa. Conforme o autor, através dos CC, as comunidades não apenas demandam soluções de serviços e satisfações de suas necessidades, mas também as realizam de forma direta. Machado ainda refuta o discurso da oposição de que os CC seriam práticas assistencialistas ou paternalistas e defende que a participação popular está construindo uma nova cultura democrática:

Las comunidades como espacios sociales de convivencia primarios son una excelente escuela para fomentar la cultura democrática. Las prácticas de asambleas comunitarias para discutir los proyectos necesarios de las comunidades y su posterior aprobación, muestra un ejercicio de lo democrático con amplias repercusiones en la cultura política del país y la sanidad política de la república. A mayores niveles de participación corresponde mayores niveles de fortalecimiento de lo democrático. La idea de la representación se va reconfigurando hacia formas más participativas de democracia (MACHADO, 2008: 6).

Para o autor, os CC são expressão de novas formas de poder contra-hegemônico, com forte conotação popular e nacional. Seria uma nova forma de democracia, que se diferencia da tradicional democracia representativa não apenas pelo exercício direto do poder soberano pelo povo, mas também pela busca de soluções coletivas aos problemas sociais, superando as atitudes individualistas.

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA VENEZUELA DA ERA CHÁVEZ E A QUESTÃO DOS CONSELHOS COMUNAIS E DAS COMUNAS

Outro estudo sobre os CC que destacamos é a dissertação de mestrado da historiadora brasileira Mariana Bruce Baptista (2011). Nesta pesquisa, a autora fez um estudo de caso fundamentado numa ampla análise de fontes sobre o Conselho Comunal da *Parroquia 23 de Enero*, localizado num dos bairros populares mais politizados de Caracas. Mariana Bruce chama a atenção para o fato que embora os CC foram inspirados em práticas anteriores ao governo de Chávez, quando os setores populares vinham se organizando *desde abajo* em meio à profunda crise econômica e social nos anos 80 e 90, sua implementação e difusão pelo país foram fruto fundamentalmente das iniciativas do governo de Chávez. A partir das suas pesquisas em fontes orais, a autora percebeu que:

Na maior parte das entrevistas com *voceros comunitários*, o Presidente [Chávez] é a referência fundamental, é considerado o grande incentivador de todo esse processo transformador. Tudo é feito em nome de Chávez. A grande maioria se mobilizou para o trabalho comunitário a partir das convocatórias de Chávez. O Presidente é a figura onipresente nas comunidades populares (em cartazes, nas rádios, na televisão, nas leis, nos documentos, nas conversas *en la calle*, nos eventos culturais etc.) (BAPTISTA, 2011: 6).

Nessa dissertação fica destacado o papel do movimento desde *arriba*, ou seja, as políticas de Estado, especialmente as iniciativas do próprio presidente Chávez, todos esses fatores foram fundamentais para a organização e consolidação dos CC por toda a Venezuela. Ainda que partes expressivas da população atendessem ao chamado de se organizarem politicamente, em sua perspectiva os setores populares majoritariamente identificavam em Chávez uma liderança fundamental. A autora conclui que houve um aumento considerável da organização popular e da participação política direta da população, mas essa participação tem um alto grau de dependência da figura de Chávez, limitando a prática de uma democracia participativa verdadeiramente autônoma e independente. Em suma, o papel do Estado é um tanto ambíguo, pois se por um lado impulsiona e organiza a participação popular, por outro, busca controlá-la em prol dos interesses políticos dos ocupantes do governo, desprovido os CC de uma autêntica autonomia. Diferente de Jesus Machado que vê nos CC instâncias de democracia participativa plenamente autônomas, Mariana Bruce percebe limites nessa autonomia decorrentes das práticas de cooptação e controle por parte do Estado.

Estas prácticas do Estado venezuelano também são apontadas pela socióloga venezuelana María Pilar García-Guadilla (2009). Nesse artigo, a autora se debruça sobre o funcionamento dessas instâncias de poder popular e suas relações com o executivo nacional. Segundo García-Guadilla, os CC reúnem prioritariamente os setores populares e simpáticos ao governo, mas há também alguns CC em bairros de classe média, opositores do chavismo. Os dados apresentados pela autora comprovam o sucesso das instâncias em termos de sua abrangência, pois é claramente expressivo o grande número de CC em funcionamento por todo o país durante o governo de Chávez. Neste sentido, este processo parece condizer com uma das plataformas do programa chavista: a transformação da cultura política venezuelana com a construção da democracia participativa e protagônica. Por outro lado, a autora adverte que:

Los objetivos y el discurso de la mayor parte de los actores gubernamentales, políticos y sociales alrededor de los CC no coinciden con las praxis. Mientras que los objetivos y el discurso presidencial hablan de empoderamiento, transformación y democratización, las praxis observadas apuntan hacia el clientelismo, la cooptación, la centralización y la exclusión por razones de polarización política. (...).

Los CC se debaten entre dos tendencias: ser cooptados o convertirse en poder popular autónomo; hasta el momento, las praxis apuntan hacia la cooptación bien sea del gobierno o del PSUV, el cual se vincula estrechamente con el gobierno (GARCÍA-GUADILLA, 2009: 320-321).

A autora, pois, é ainda mais crítica que Mariana Bruce em relação ao papel do Estado. Enquanto a segunda já denunciava as práticas de controle e cooptação pelo poder executiva, mas afirmava que o exercício de poder pelas comunidades organizadas ainda era expressivo, a primeira analisa que os CC, em sua maior parte, estão se convertendo mais em instâncias clientelares, manipuladas pelo Estado e menos em espaços de reais práticas de democracia participativa. Embora estas sejam as práticas predominantes, a autora não deixa de destacar que no interior dos CC, coexiste a tendência de se constituírem em autênticos poderes populares autônomos e independentes. Há, neste sentido, lutas e tensões entre estas duas tendências no interior dos CC.

A historiadora venezuelana Margarita López Maya (2008) igualmente critica as práticas centralizadoras e clientelares do Estado venezuelano. Conforme a autora, a participação popular foi significativamente ampliada no início do governo chavista e garantida pela nova constituição, que introduziu diversos mecanismos de participação

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA VENEZUELA DA ERA CHÁVEZ E A QUESTÃO DOS CONSELHOS COMUNAIS E DAS COMUNAS

democrática da população. Mas ao longo do governo, especialmente quando Chávez passou a centrar a questão da democracia participativa nos CC, López Maya afirma que:

(...) la dimensión participativa tiende a restringirse para localizarse principalmente en formas de gestión popular de políticas públicas en el nivel micro, a través de los consejos comunales como privilegiadas modalidades participativas, articuladas y dependientes del gobierno central (LÓPEZ MAYA, 2008: 69).

Enquanto os chavistas consideram os CC como principal mecanismo de democracia participativa desde a segunda metade do governo de Chávez, a autora entende que as práticas apontam para uma democracia direta restritiva, especialmente devido ao crescente processo de centralização e controle do executivo.

Num outro artigo (2011), López Maya reitera seu posicionamento de que Chávez foi restringindo a participação popular ao longo de seu governo. Mais ainda, a autora radicaliza seu ponto de vista, considerando que o chavismo estaria no rumo de transformação no regime de democrático para autoritário:

En este artículo, caracterizamos a los CC como una innovación participativa impulsada por el gobierno de Hugo Chávez, que revela características importantes del cambio en curso en el régimen político venezolano, que de una democracia participativa se desliza hacia un régimen principalmente no liberal, de tendencias autoritarias (LÓPEZ MAYA, 2011: 223).

Em polêmicas com a maioria de seus pares, a historiadora venezuelana acusa o chavismo de práticas autoritárias, antidemocráticas, aproximando-se assim do discurso dos grupos opositores ao chavismo. O sociólogo venezuelano Edgardo Lander (2007), embora também crítico de algumas práticas chavistas, não concorda com a caracterização de autoritarismo. Ao se debruçar sobre a questão democrática, em especial nos CC, o autor caracteriza estes organismos como forma de a população planejar e gerir as políticas públicas. Os CC são estimulados pelo governo não apenas para promover a participação direta da população, mas também para combater a corrupção e a burocracia, principalmente nas prefeituras e nos governos estaduais. Desta forma, os CC promovem ligações diretas das comunidades populares com o executivo nacional, excluindo-se os poderes locais e regionais.

Lander, diferente de Lopez Maya e García-Guadilla, percebe um viés positivo no papel do Estado em relação aos CC, ao excluí-los de ligações com os executivos municipais e estaduais, muitos dos quais governados por partidos de oposição. O autor salienta o papel da participação ativa das comunidades, mas também não deixa de apontar uma crítica. Embora se constituam em espaços de participação política, na prática unicamente os que apoiam a “revolução bolivariana” têm participado do processo, excluindo-se os grupos opositores ao regime. Ao mesmo tempo em que há diversos mecanismos de consulta e participação direta dos que apoiam o regime, a oposição é excluída e não há diálogos com grupos opositores. O autor explica estas questões devido às fortes tensões políticas e clara polarização da Venezuela contemporânea. As oposições não são impedidas da participação política e sim se recusam a tal por serem contrárias ao regime. O governo, por outro lado, apoia-se na sua base popular e ignora a oposição.

Mesmo que reconheça o regime chavista como uma democracia popular, o autor não deixa de analisar suas vulnerabilidades, entre as quais se destaca o poder demasiadamente centralizado de Chávez. Esse excesso de personalismo é apontado como um possível obstáculo a uma plena democratização do processo político. Num estudo mais recente, Lander (2014) acentua suas críticas na questão da centralização afirmando que ao financiar os CC e as comunas, o Estado transformou as instâncias de poder popular dependentes das transferências desses recursos. Desta forma, a profunda crise econômica que se abateu sobre a Venezuela nos últimos anos tem comprometido seriamente o funcionamento dos CC.

Este último artigo de Lander foi redigido já durante a atual crise. O autor demonstra que apesar da crise econômica e da queda do apoio popular ao chavismo, as instâncias da democracia participativa ainda continuam em funcionamento, embora enfrentando diversas adversidades. Conforme o autor,

Las políticas públicas de fomento y financiamiento de diversas modalidades de organizaciones de base, en especial de los Consejos Comunales y las Comunas, han producido consecuencias contradictorias en estas dinámicas organizativas. Por un lado ha impulsado niveles de organización popular desconocidos en la historia del país y ha transferido enormes cantidades de recursos a comunidades para abordar la solución de sus problemas: vialidad, vivienda, actividades productivas, etc., contribuyendo igualmente al fortalecimiento del tejido social de las comunidades. Sin embargo, la tendencia dominante ha sido que, como resultado de la reafirmación de la histórica lógica estatista centralizadora

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA VENEZUELA DA ERA CHÁVEZ E A QUESTÃO DOS CONSELHOS COMUNAIS E DAS COMUNAS

de la economía petrolera rentista, en la medida en que las organizaciones populares tienden a depender directamente de transferencias de recursos del Estado, se han limitado o simplemente frenado las posibilidades de consolidación y autonomía de estas modalidades comunitarias de base como alternativa a la estructura del Estado (LANDER, 2014: s/p).

Para o sociólogo venezuelano, a principal vulnerabilidade dos CC e das comunas é sua dependência econômica dos financiamentos do Estado, que continua a reger-se sob uma economia rentista, altamente dependente do petróleo e sem romper com as estruturas capitalistas. No que tange às práticas políticas, as instâncias de poder popular constituem uma transformação da cultura política do país, especialmente pela organização popular e práticas de exercício direto do poder, esboçando formas de autogoverno descentralizadas.

Apesar da grave crise atual no país, Lander é otimista em relação ao futuro dos CC e das comunas. Segundo o autor:

A pesar de estos obstáculos, existen muchas experiencias de base que, si bien son minoritarias, han logrado hacer propios estos impulsos organizativos y financieros, pero sobre todo, se han nutrido de la politización y activismo que ha atravesado a la sociedad venezolana en estos años, para llevar a cabo procesos comunitarios de una extraordinariamente riqueza y autonomía. Son, en este sentido, ejemplos vivientes de lo posible en el campo popular (LANDER, 2014: s/p).

Ao contrário de Margarita López Maya que afirma que o regime chavista estaria descambiando para o autoritarismo, Edgardo Lander acredita nas possibilidades de expansão do poder popular apesar da crise atual e do atrelamento e controle do Estado no que se refere às instâncias de poder popular. Conforme o autor, os destinos do país estão nas mãos dos movimentos sociais, que podem dar uma saída popular à crise caso sejam capazes de consolidar e ampliar o exercício autônomo de soberania nos CC e nas comunas, rompendo com os atrelamentos e dependências do Estado.

Considerações finais

Consideramos que o governo de Hugo Chávez promoveu um conjunto de transformações na Venezuela, entre as quais significativas mudanças no que tange à questão democrática. A construção da democracia participativa e protagônica vem

proporcionando consideráveis transformações na cultura política do país. Embora vigorasse um regime de democracia formal desde meados do século passado, prevalecia a exclusão da maioria da população do processo político e atitudes predominantemente passivas, que se restringiam ao voto nos partidos tradicionais nas épocas de eleições. O chavismo rompeu com essa lógica, ao estimular a participação popular ativa e sistemática no processo político. A constituição de 1999 instituiu as iniciativas populares, os plebiscitos e referendos (inclusive de revogabilidade de mandatos) e o controle público da política através de diversas instâncias. Entre estas, os CC e as comunas tornaram-se os organismos principais de expressão de uma democracia direta e participativa.

A construção da democracia participativa na Venezuela é um desdobramento de movimentos em prol da transformação da democracia representativa em diversas partes do mundo desde as últimas décadas do século XX. Principalmente em países da África, Ásia e da América Latina, incluindo a própria Venezuela, promoveram-se várias iniciativas que visavam incluir mecanismos de democracia participativa nos regimes de democracia representativa. Entendemos que o governo Chávez aprofundou esse processo ao disseminar pelo país os mecanismos da democracia participativa, em especial os CC. Chávez igualmente radicalizou o processo ao longo de seu governo, propondo a edificação de um “Estado comunal” em que a soberania popular se daria exclusivamente através da democracia participativa e protagônica, via CC e comunas, superando-se assim o sistema representativo. Entendemos que embora se tenham organizado inúmeros CC e comunas por todo território venezuelano, o dito “Estado comunal” ainda está muito longe de ser uma realidade e as instituições da democracia representativa ainda vigoram no país, lado a lado com os organismos de democracia participativa.

Embora inspirado em reivindicações dos movimentos sociais do final do século passado, a implantação dos mecanismos de democracia participativa na Venezuela se deram fundamentalmente “de cima para baixo”, por iniciativa do Estado. Gerou-se assim um processo contraditório, em que há incentivos à organização e participação ativa da população, mas também relações clientelares, controle por parte do Estado e limites na autonomia das instâncias de poder popular. O papel do próprio Chávez como estimulador, mas também como centralizador do processo é notável. A nosso ver, este processo tem a

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA VENEZUELA DA ERA CHÁVEZ E A QUESTÃO DOS CONSELHOS COMUNAIS E DAS COMUNAS

ver com uma forte tradição personalista da cultura política latino-americana, em que lideranças carismáticas tiveram papel destacado em diversos momentos históricos.

Todo o processo de mudanças históricas é complexo, no interior do qual o “antigo” e o “novo” se confrontam e também se mesclam. O personalismo e as mudanças de cima para baixo são resquícios de práticas tradicionais na cultura política do país, assim como a participação ativa e constante de parcelas da população nos CC são elementos inovadores dessa cultura política. Além disso, como em todos os momentos de mudanças sociais profundas, a Venezuela transformou-se num país dividido, em que as elites e a maior parte das classes médias resistem e se contrapõem às mudanças. Neste sentido, há confrontos entre as concepções tradicionais de democracia representativa, defendidas por grupos opositores e o projeto de democracia participativa e protagônica, promovido pelo chavismo.

Reconhecemos que a construção dos CC e das comunas têm seus limites e erros. É notório que o governo e o partido oficialista buscam controlar e manipular as instâncias da democracia participativa. Também é certo que estas instâncias não são plenamente autônomas, pois além do controle político, são dependentes financeiramente dos recursos do Estado. Mas por outro lado entendemos que os CC são uma extraordinária mudança no comportamento político de parcelas da população, que de atitudes passivas perante a política, passa a exercer um papel mobilizador e ativo, organizando-se não somente em prol da reivindicação de suas demandas, mas também exercendo diretamente suas execuções.

Fontes

CHÁVEZ, Hugo. Celebración del VII Aniversario del Gobierno Revolucionario Bolivariano. In: *La unidad latinoamericana*. Bogotá: Océan Sur, 2006a, p. 307-344.

_____. *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. 2001. Disponível em: <<http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Nacion-2001-2007.pdf>>, acessado em 15 jul. 2016.

_____. *Programa de gobierno*. 2000. Disponível em: <www.analitica.com/bitblbio/hchavez>, acessado em 15 jul. 2016.

_____. *Proyecto Nacional Simon Bolivar. Primer Plan Socialista: desarrollo económico y social de la Nación 2007-2013*. 2006b. Disponível em

<<http://pt.slideshare.net/controldelagestionpublica/proyecto-nacional-simn-bolivar-2007-2013>>, acessado em 15 jul. 2016.

_____. *La propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela Una revolución democrática*. 1998. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/192305304/Hugo-Chavez-La-propuesta-de-Hugo-Chavez-para-transformar-a-Venezuela>>, acessado em 15 jul. 2016.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999. Disponível em <http://www.ministeriopublico.gob.ve/c/document_library/get_file?p_l_id=10240&folderId=12935&name=DLFE-302.pdf&version=1.6>. Acessado em 15 jul. 2016.

LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2006. Disponível em <http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_anexo_23_sp.pdf>. Acessado em 15 jul. 2016.

LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS, 2010. Disponível em <http://www.mpcomunas.gob.ve/wp-content/themes/comunas/documentos/ley_organica_de_las_comunas.pdf>. Acessado em 15 jul. 2016.

LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2009. Disponível em <http://www.mpcomunas.gob.ve/wp-content/uploads/2016/01/ley_organica_de_los_consejos_comunales.pdf>. Acessado em 15 jul. 2016.

Referências

ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Verónica. *América Latina*. La construcción del orden. Tomo II: de las sociedades de masas a las sociedades en procesos de reestructuración. Buenos Aires: Ariel, 2012.

AYALA, Mario; QUINTERO, Pablo (Org.). *Diez años de revolución en Venezuela: historia, balance y perspectivas (1999-2009)*. Ituzaingó: Maipue, 2009.

BAPTISTA, Mariana B. G. A “*Democracia Participativa y Protagônica*”, o Povo e o Líder: as experiências dos *Consejos Comunales* na *Parroquia 23 de Enero* (Caracas/Venezuela). Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2001.

BERSTEIN, Serge. A cultura política. In: RIOUX, Jean-Pierre; SIRINELLI, Jean-François. *Para uma história cultural*. Lisboa: Estampa, 1998.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 2 v. Brasília: Editora UnB, 2010.

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA VENEZUELA DA ERA CHÁVEZ E A
QUESTÃO DOS CONSELHOS COMUNAIS E DAS COMUNAS

CARDOSO, Ciro F.; VAINFAS, Ronaldo. História e análise de textos. In: _____. *Domínios da História: ensaios de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

COUTINHO, Carlos N. “Democracia: um conceito em disputa”. 2008. Disponível em www.socialismo.org.br/portal/filosofia/155-artigo/699-democracia-um-conceito-em-disputa. Acessado em 15 jul. 2016.

DIETERICH, Heinz. *Hugo Chávez y el socialismo del siglo XXI*. Buenos Aires: Nuestra América, 2005.

GARCÍA-GUADILLA, María P. La praxis de los Consejos Comunales ¿Poder popular o instancia clientelar? In: AYALA, Mario; QUINTERO, Pablo (Org.). *Diez años de revolución en Venezuela: historia, balance y perspectivas (1999-2009)*. Ituzaingó: Maipue, 2009, p. 297-326.

LANDER, Edgardo. El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela. *OSAL*, v. 7, n. 22, p. 65-86, 2007.

_____. Izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela. In: RODRÍGUEZ GARAVITO, César et al (Eds.). *La nueva izquierda en América Latina: sus orígenes y trayectoria futura*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2005, p. 97-146.

_____. Venezuela: ¿crisis terminal del modelo petrolero rentista? *Aporrea*, 2014. Disponível em <<http://www.aporrea.org/actualidad/a197498.html>> Acessado em 15 jul. 2016.

LÓPEZ MAYA, Margarita. Hacia el socialismo del siglo XXI: los consejos comunales, sus cambios conceptuales y las percepciones de participantes en Caracas. In: CHERENSKY, Isidoro (Org.). *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011, p. 221-262.

_____. El movimiento bolivariano: ascenso al poder y gobierno hasta 2008. In: AYALA, Mario; QUINTERO, Pablo (Orgs.). *Diez años de revolución en Venezuela*. Historia, balance y perspectivas (1999-2009). Ituzaingó, Argentina: Maipue, 2009, p. 97-130.

_____. Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, n. 3, 2008.

MACHADO, Jesus M. *Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela*. Caracas: Fundación Centro Gumilla, 2008.

MARINGONI, Gilberto. *A revolução venezuelana*. São Paulo: UNESP, 2009.

PRADO, Maria L.; SOARES, Gabriela P.; COLOMBO, Sylvia. *Reflexões sobre a democracia na América Latina*. São Paulo: Senac, 2007.

SANTOS, Boaventura de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

EDUARDO SCHEIDT

SCHEIDT, Eduardo. Caracterizações do governo de Hugo Chávez na ótica dos estudos acadêmicos. *Cadernos do tempo presente*, v. 16, 2014.

____. A questão da democracia participativa na Venezuela durante a era Chávez: rumo a uma nova cultura política? *Revista Eletrônica da ANPHLAC*, n. 21, 2016.

____. A Venezuela durante os governos de Hugo Chávez: ampliação da democracia ou autoritarismo de Estado? In: SCHURSTER, Karl e ARAUJO, Rafael. *A era Chávez e a Venezuela no tempo presente*. Rio de Janeiro: Autografia, 2015.

SCHURSTER, Karl; ARAUJO, Rafael. *A era Chávez e a Venezuela no tempo presente*. Rio de Janeiro: Autografia, 2015.

WILLIAMSON, Edwin. *História da América Latina*. Lisboa: Edições 70, 2012.

WOOD, Ellen M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2011.

Recebido em: 13 de outubro de 2016

Aceito em: 07 de fevereiro de 2017