

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ICS  
CENTRO DE PESQUISAS E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS - CEPPAC

**OS MECANISMOS PARTICIPATIVOS NO GOVERNO CHÁVEZ:  
CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS DA EXPERIÊNCIA VENEZUELANA (1999-2010)**

FRANCESCA BAGGIA

BRASÍLIA  
2011

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ICS  
CENTRO DE PESQUISAS E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS - CEPPAC

**OS MECANISMOS PARTICIPATIVOS NO GOVERNO CHÁVEZ:  
CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS DA EXPERIÊNCIA VENEZUELANA (1999-2010)**

FRANCESCA BAGGIA

Dissertação de mestrado apresentada  
ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação  
Sobre as Américas como requisito parcial  
para obtenção do Título de Mestre em  
Ciências Sociais e especialista em estudos  
comparados sobre as Américas.

Orientador: Lúcio R. Rennó Jr

Brasília, Junho de 2011

**OS MECANISMOS PARTICIPATIVOS NO GOVERNO CHÁVEZ:  
CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS DA EXPERIÊNCIA VENEZUELANA (1999-2010)**

FRANCESCA BAGGIA

Dissertação de mestrado apresentada  
ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação  
Sobre as Américas como requisito parcial  
para obtenção do Título de Mestre em  
Ciências Sociais e especialista em estudos  
comparados sobre as Américas.

Orientador: Lúcio R. Rennó Jr

BANCA EXAMINADORA

---

Dr. Lúcio Remuzat Rennó Jr. (Presidente)  
CEPPAC /UnB

---

Dr. Camilo Negri (Membro Interno)  
CEPPAC/UnB

---

Dra. Rebecca Neaera Abers (Membro Externo)  
Instituto de Ciência Política - IPOL/UnB

---

Dra. Simone Rodrigues Pinto (Suplente)  
CEPPAC/UnB

Brasília, 21 de Junho de 2011

## **Agradecimentos**

Para a realização desse trabalho pude contar com a ajuda de muitas pessoas. Aqui vão, portanto, os meus agradecimentos sinceros a todos.

Ao meu companheiro Bernardo pelo apoio durante todo o mestrado e pela ajuda nas revisões do projeto e da dissertação. À sua família, em particular a Mariana e Anadilva, pelo apoio e compreensão durante o período de redação da dissertação.

Aos meus pais, Marina e Patrizio, pelo apoio, incentivo e compreensão que sempre demonstraram.

Ao meu orientador Lucio Rennó, pelo apoio, disponibilidade e empenho na orientação.

À Capes, pelo fomento crucial para a realização do mestrado.

Às professoras Maria das Graças Rua e Marisa von Bülow pelos comentários construtivos sobre o projeto de dissertação.

À professora Rebecca Abers e a toda a turma da disciplina “relações Estado - Sociedade civil” do IPOL, pelos debates e conversas que auxiliaram a elaboração da primeira parte dessa dissertação.

Aos meus colegas discentes do CEPPAC pela convivência ao longo dos últimos dois anos.

Em minha estada em Caracas queria agradecer particularmente: a Carla e Arneld pela hospitalidade e a amizade; a Jorge, pela amizade e pelo apoio todas as vezes que fui para Caracas; à Professora Beatriz Fernandez do CENDES pelas conversas, a Jesus Machado, Jeudiel Martinez e Antonio González Plessmann pelas conversas e contatos, à assembléia metropolitana dos CTUs de Caracas pela disponibilidade, contatos e materiais disponibilizados e, em particular, a Teresa Rodriguez; a todos que se dispuseram a conceder entrevistas no meu trabalho de campo.

A Laila pela ajuda na transcrição das entrevistas e a Soraia pela revisão da dissertação.

A todas as demais pessoas que colaboraram direta e indiretamente para realização deste trabalho.

## Índice

AGRADECIMENTOS .....	4
ÍNDICE .....	5
RESUMO .....	7
ABSTRACT .....	8
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	9
LISTA DE TABELAS.....	10
LISTA DE FIGURAS .....	10
INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1	
PARTICIPAÇÃO, PROJETOS POLÍTICOS E POPULISMO.....	18
1.1) Participação e democracia participativa .....	19
1.1.1) A democracia participativa no contexto latino-americano.....	24
1.1.2) Sociedade civil e Estado na criação de mecanismos participativos.....	29
1.2) Participação e projetos políticos.....	34
1.2.1) Projetos políticos: potencialidades e limites do conceito.....	34
1.2.2) A importância das ideias .....	37
1.2.3) A importância dos atores.....	41
1.3) Populismo e participação .....	44
1.3.1) O conceito de populismo e a experiência venezuelana.....	45
1.3.2) Populismo e projetos políticos.....	50
1.3.3) Populismo, massas e participação.....	52
1.4) Categorias analíticas para o estudo da legislação.....	55
CAPÍTULO 2	
OS MECANISMOS PARTICIPATIVOS NA LEGISLAÇÃO VENEZUELANA.....	63
2.1) A Constituinte de 1999 e a nova Constituição: um novo marco legal para a participação .....	66
2.1.1) A Constituição da República Bolivariana de Venezuela .....	68
2.2) A participação no sistema nacional de planejamento: mecanismos participativos previstos na constituição .....	72
2.2.1) Os participantes dos Conselhos do sistema nacional de planejamento.....	73
2.2.2) Obrigatoriedade e sanções para a não implementação dos Conselhos .....	78
2.2.3) Poderes atribuídos aos Conselhos.....	80
2.2.4) Competências atribuídas aos Conselhos na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas.....	88
2.2.5) Relações entre Conselhos e instituições públicas.....	93
CAPÍTULO 3	
MECANISMOS PARTICIPATIVOS SETORIAIS: AS MESAS TÉCNICAS DE ÁGUA E OS COMITÊS DE TERRAS URBANAS .....	101
3.1) Os participantes das Mesas Técnicas de Água, dos Comitês de Terras Urbanas e dos outros mecanismos de consulta .....	102
3.2) As obrigações das instituições versus a iniciativa dos cidadãos .....	105
3.3) Poderes atribuídos aos mecanismos de consulta, as Mesas Técnicas de Água e aos Comitês de Terras Urbanas .....	108

3.4) Competências dos mecanismos de consulta, das Mesas Técnicas de Água e dos Comitês de Terras Urbanas na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas .....	114
3.5) Relações entre mecanismos participativos e instituições.....	119
CAPÍTULO 4	
OS CONSELHOS COMUNAIS.....	126
4.1) Os participantes dos Conselhos Comunsais .....	127
4.2) Autonomia na criação dos Conselhos Comunsais .....	132
4.3) Os poderes dos Conselhos Comunsais .....	134
4.4) Competências dos Conselhos Comunsais.....	143
4.5) Relações dos Conselhos Comunsais com o Estado.....	150
CAPÍTULO 5	
AS ORIGENS DOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS .....	158
5.1) Experiências participativas anteriores a 1998 e processo constituinte.....	159
5.1.1) Experiências participativas e atores políticos nos anos 80-90.....	159
5.1.2) O processo constituinte .....	166
5.2) Mecanismos participativos: continuidades e descontinuidades .....	171
5.2.1) A origem dos conselhos do sistema nacional de planejamento.....	173
5.2.2) A origem das Técnicas de Águas e dos Comitês de Terras Urbanas.....	177
5.2.3) As origens das leis dos Conselhos Comunsais.....	183
CONCLUSÕES .....	192
BIBLIOGRAFIA .....	202
ANEXO: ROTEIRO ENTREVISTAS .....	209

## Resumo

O presente trabalho apresenta uma análise dos mecanismos participativos criados na Venezuela a partir da eleição de Hugo Chávez Frías à presidência da República no final de 1998. Através da análise da legislação nacional regulamentadora dos mecanismos participativos criados entre 1999 e o começo de 2010 se busca entender que concepção de participação e, mais em geral, que ideias, princípios e projetos políticos orientam a atuação do governo sobre esse assunto. Em particular, procura-se entender se a atuação do governo e do parlamento venezuelanos, os quais elaboraram e promulgaram as leis analisadas ao longo desse trabalho, está orientada para a redistribuição de poder e inclusão da população na tomada de decisões públicas relevantes, ou se a participação é utilizada como simples retórica para esconder medidas de tipo populista ou de controle e manipulação da população de cima para baixo. Análise empírica também investiga as origens dos mecanismos analisados e o processo que levou a elaboração das distintas leis. O estudo conclui que existe uma grande diversidade entre os mecanismos participativos criados durante os primeiros onze anos do governo Chávez e que, de maneira geral, não é possível considerar a legislação que os regulamenta de maneira unívoca como algo imposto de cima para baixo ou como a institucionalização de demandas vindas da sociedade civil. No entanto, foi possível notar que os mecanismos participativos cuja legislação é posterior às eleições legislativas de final de 2005, nas quais a oposição ao governo se retirou da contenda eleitoral, deixam espaços para restrições à participação de determinados grupos ou setores da sociedade e para que possa existir um controle do governo sobre sua atuação. Além disso, a ênfase que as novas leis dão à transferência e gestão de recursos públicos, em detrimento do planejamento, faz com que exista o risco desses mecanismos serem utilizados de maneira instrumental para obter consensos ou criar redes clientelistas.

Palavras-chave: participação; populismo; Venezuela; projeto político.

## **Abstract**

This study presents an analysis of participatory mechanisms created in Venezuela since the election of Hugo Chávez Frías to the presidency of the republic at the end of 1998. Through an analysis of national legislation regulating the participatory mechanisms created between 1999 and 2010 it aims to understand the conception of participation and more generally the ideas, principles and political project carried out by venezuelan government and parliament for what concerns this theme. In particular, it investigates whether the achievements of the Venezuelan government and parliament, which have formulated and promulgated the laws analysed in this study, are oriented towards a redistribution of power and participation of the population in the decision making process regarding public themes, or whether participation is simply used rhetorically to hide populist measures or measured aiming at top-down control and manipulation of the population. The empirical analysis also focuses on the origin of the mechanisms analysed, and the process that lead to the elaboration of the laws analysed. The study concludes that a great diversity exists among the participatory mechanisms created in the first eleven years of the Chávez government, and that it is not possible to characterise the laws regulating them as dictated only from the top-down, or, vice versa, as the institutionalisation of requests coming from civil society. Nevertheless, the present study shows how the participatory mechanisms created after the legislative elections at the end of 2005, when the opposition withdrew from the electoral dispute, leave space for possible restrictions to the participation of certain civil groups, and for a potential government control on their implementation. Moreover, the emphasis caused by the new laws on the transfer and management of public funding, rather than on planning, gives rise to the risk that these mechanisms could be utilised in an instrumental manner to obtain consensus or to develop clientelistic networks.

Keywords: participation; populism; Venezuela; political project.

## **Lista de siglas e abreviaturas**

AD - Acción Democrática

AN - Asamblea Nacional

CC - Consejos Comunales

CLPP - Consejo Local de Planificación Pública

CNE - Consejo Nacional Electoral

COPEI - Comité de Organización Política Electoral Independiente

COPRE - Comisión para la Reforma del Estado

CTU - Comité de Tierras Urbanas

FIDES - Fondo Intergubernamental para la Descentralización

FCI - Fondo de Compensación Interterritorial

LAEE - Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas y Hidrocarburos

LCR - La Causa Radical

LOPPM - Ley Orgánica del Poder Público Municipal

MAS - Movimiento al Socialismo

MTA - Mesa Técnica de Agua

MBR-200 - Movimiento Bolivariano Revolucionario 200

MVR - Movimiento Quinta República

OTNRTTU - Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana

PCV - Partido Comunista de Venezuela

PP - Polo Patriótico

PPT - Patria Para Todos

PSUV - Partido Socialista Unido de Venezuela

PT - Partido dos Trabalhadores

## **Lista de tabelas**

TABELA 1 CATEGORIAS ANALÍTICAS PARA O ESTUDO DA LEGISLAÇÃO.....	60
TABELA 2 MEIOS DE PARTICIPAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA .....	70

## **Lista de figuras**

ILUSTRAÇÃO 1 ESTRUTURA DOS CONSELHOS COMUNAIS SEGUNDO A LEI DE 2006 .....	130
ILUSTRAÇÃO 2 ESTRUTURA DOS CONSELHOS COMUNAIS SEGUNDO A LEI DE 2009 .....	131

## Introdução

A coalizão que chegou ao poder na Venezuela em 1998 tem representado uma clara ruptura com respeito às forças políticas que tinham governado o país ao longo de toda a segunda metade do século XX. A partir do processo constituinte de 1999, o novo governo tem empreendido uma ampla gama de reformas em vários âmbitos, entre as quais a introdução de mecanismos participativos, junto com as medidas sociais, tem tido um papel de destaque.

Essa pesquisa se propõe, então, a estudar os mecanismos participativos criados na Venezuela a partir da reforma constitucional de 1999 até o começo de 2010 e regulamentados por leis nacionais, através de uma análise de seus princípios e ideias norteadoras, assim como do processo que levou a sua criação.

Na América Latina, o debate sobre a democracia participativa emerge como resposta aos limites das teorias que enfatizavam os aspectos formais e procedimentais da democracia para entender e explicar os processos de transição democrática, assim como os problemas e as peculiaridades dos novos regimes democráticos que surgiram na região em consequência desse processo. Essas abordagens enfatizam a participação e deliberação nos espaços públicos e a intervenção dos cidadãos nas decisões que lhe concernem e na vigilância do exercício do governo (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 17). Mais em geral, a participação direta dos cidadãos nas deliberações públicas e a institucionalização de mecanismos participativos são vistas como um elemento potencialmente positivos para as democracias latino-americanas (Avritzer, 2002).

Por outro lado o próprio 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, Olvera e Panfichi, 2006). Isso significa que o conceito de participação pode ser utilizado tanto para incentivar mecanismo 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. A ideia de participação pode também ser usada de maneira que o Estado repasse para a população alguma de suas competências, de modo a se livrar de algumas das suas responsabilidades, ou ainda como simples retórica atrás da qual os governos podem buscar meios de consenso e legitimação ou até de controle da população. Em consequência disso, diferentes mecanismos e experiências participativas poderão ter características muito

diferentes, dependendo da ideia de participação e mais em geral da concepção de democracia, do projeto político que estão atrás da sua elaboração.

Ao mesmo tempo, é preciso destacar que o processo através do qual são criados determinados mecanismos participativos envolve diferentes atores tanto no Estado, como na sociedade civil, assim como diferentes ideias e correlações de força (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006). Mais em geral a passagem do nível das ideias para programas e 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 é uma expressão exata de determinadas ideias e concepções do mundo, mas dependerá também dos compromissos e negociações 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.

Um dos desafios colocados pela experiência venezuelana consiste em que muitos autores (Arenas e Gómez Calcaño, 2006; Doyle, no prelo; Ellner, 2003 e 2004; Schamis, 2006; Seligson, 2007; Weyland, 2003) identificaram e estudaram o governo Chávez como uma experiência de populismo, a qual estaria marcada por uma concentração de poderes por parte do governo central e por uma relação direta entre o líder e as massas populares que o apóiam. Apesar de não existir, na literatura sobre o assunto, um consenso unânime a respeito da qualificação do governo de Hugo Chávez Frías como um governo populista, a existência de tendências nesse sentido coloca questões importantes para o estudo da participação. 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, ou seja, que a incorporação da população na vida política, através da participação, constitui um elemento importante para o aprofundamento da democracia.

Em consequência disso, o presente trabalho se propõe entender se as características dos diferentes mecanismos participativos estudados respondem às ideias, aos valores e, mais em geral, a um projeto político democráticos e participativos ou a outro tipo de projeto político e se tais características que podem permitir algum tipo controle e manipulação de cima para baixo. Mesmo assim é preciso lembrar que a criação de tais mecanismos, na Venezuela faz parte de um processo mais complexo no qual diferentes ideias, concepções e interesses se entrelaçam. Assim, os distintos mecanismos participativos que serão analisados ao longo desse trabalho podem ser os resultados de processos distintos e ter aspectos contraditórios dependendo do contexto no qual foram criados e da correlação de força entre

diferentes atores que contribuíram na sua elaboração. Em particular é relevante se perguntar se, mesmo sem terem deliberadamente o objetivo de controlar ou manipular a participação da população, determinados desenhos institucionais, podem reforçar dinâmicas populistas de relação direta entre a população e o chefe do executivo.

A análise de distintos mecanismos participativos e de seu desenho institucional pode, então, ajudar a jogar luz sobre ideias, projetos, valores e interesses que estão por trás de diferentes mecanismos participativos e sobre o potencial democratizador de determinadas experiências de participação. Nesse sentido, as leis criadas na Venezuela para regulamentar diferentes mecanismos participativos constituem um ponto de partida interessante para entender que tipo de projeto político, que concepção de participação e, mais em geral, de democracia está tentando se construir nesse país. Ao mesmo tempo, resgatar os principais elementos do processo que levou a criação das leis que regulamentam diferentes mecanismos participativos na Venezuela, assim como os atores envolvidos e suas ideias e interesses, constitui um aspecto importante para esclarecer os elementos que influíram sobre o desenho institucional e aprofundar a compreensão do seu potencial democratizador e, eventualmente, dos seus limites.

A relevância de um estudo sobre os mecanismos participativos criados na Venezuela a partir de 1999 reside no fato que a criação de tais mecanismos insere-se num contexto de ruptura com o modelo de democracia representativa pré-existente e constitui um dos elementos centrais a partir dos quais o novo governo está tentando introduzir mudanças no funcionamento da democracia no país. Além disso, a relevância desses novos mecanismos resulta do fato de não se tratar de experiências locais implementadas em alguns lugares do país, mas de fazer parte do programa de governo das forças políticas que chegaram ao poder em 1998 e, em consequência disso, terem sido criados através de uma legislação nacional (apesar de sua implementação se dar principalmente ao nível local ou municipal).

Apesar do grande número e da diversidade dos mecanismos participativos criados na Venezuela nos últimos dez anos, ainda não existem estudos abrangentes que analisem suas características e origens, assim como os eventuais impactos que eles tiveram sobre o sistema político venezuelano<sup>1</sup>.

Ao mesmo tempo a experiência venezuelana ainda foi pouco estudada por autores de outros países que têm debatido questões teóricas e empíricas relativas à democracia

---

<sup>1</sup> Pelo geral, a bibliografia produzida sobre o assunto ainda é escassa, limitando-se a estudos de casos, mecanismos específicos ou a considerações gerais sobre o papel da participação. Mesmo assim, nos últimos anos foi publicado um crescente número de artigos e pesquisas sobre os Conselhos Comunais (CC).

participativa e deliberativa. Em geral, as pesquisas sobre democracia participativa têm se concentrado principalmente na experiência brasileira, com alguma atenção para o México e alguns poucos países latino-americanos (Avritzer, 2002; Abers, 2000 e 2009; Baiocchi, 2003; Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006; Gohn, 2004; Santos, Azevedo e Ribeiro, 2004; Schonleitner, 2006).

Segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006: p. 49) a formulação da participação como meio de aprofundamento democrático encontrou sua maior expressão no Brasil onde, a partir da década de 1980, movimentos sociais, sindicatos, partidos de esquerda e intelectuais elaboraram e difundiram um conjunto de ideias relativo à participação. Apesar disso poder, em alguma medida, justificar a existência de um amplo número de estudos sobre o caso brasileiro, considera-se que o estudo da experiência venezuelana e dos problemas e desafios que a criação de mecanismos participativos enfrenta nesse país possa aportar alguma contribuição ao debate sobre a democracia participativa, ao mostrar os desafios, as conquistas e os limites e perspectivas de um projeto de participação de nível nacional.

Para o presente trabalho foram levantadas uma serie de categorias analíticas que permitissem analisar a abertura ou restrições à participação; a existência ou não de regras que garantam o funcionamento dos mecanismos participativos estudados e os protejam da atuação arbitrária dos governos e das instituições; os poderes atribuídos a tais mecanismos; as distintas competências na elaboração, implementação e controle de políticas públicas atribuídas aos participantes; a existência ou não de elementos de dependência das instituições ou de controle dessas últimas sobre os mecanismos analisados. Através dessas categorias foi efetuada uma análise das leis venezuelanas criadas entre 1999 e o começo de 2010 e que regulamentam distintos mecanismos participativos. Do momento que, na legislação venezuelana existem várias leis que dedicam um ou mais artigos ao tema da participação, foram escolhidas as leis que tratam exclusivamente do tema da participação ou que criam e regulamentam mecanismos participativos específicos.

Além disso, foram efetuadas entrevistas semi-estruturadas para obter informações e testemunhos sobre os processos que levaram à elaboração e aprovação das diferentes leis analisadas ao longo da dissertação e sobre a existência de debates, contradições e conflitos ao longo desses processos. Através dessas entrevistas se tentou coletar os pontos de vistas de distintos atores que fazem do campo das forças que apóiam ou apoiaram o governo e que tiveram alguma participação direta ou indireta nesses processos. 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.

Ao longo da pesquisa de campo foram realizadas 16 entrevistas com deputados e membros de partidos políticos, com funcionários públicos e com militantes da sociedade civil. Os entrevistados que pertenciam a partidos políticos foram: 3 deputados do Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), os quais pertenciam à Comissão de Participação Cidadã da Assembléia Nacional (AN); um deputado do partido Patria Para Todos (PPT); um militante desse mesmo partido; um militante do partido Por la Democracia Social (Podemos); e um militante do Partido Comunista da Venezuela (PCV). Dos funcionários públicos entrevistados, dois trabalhavam na AN, um no “Ministerio do Poder Popular para las Comunas y la protección Social”, um em Fundacomunal (fundação ligada ao “Ministerio do Poder Popular para las Comunas y la protección Social” e que trabalha principalmente na coordenação dos projetos dos Conselhos Comunais) e um em Hidrocapital (empresa hidrológica que administra o serviço de abastecimento de água potável e saneamento na cidade de Caracas). Com respeito à sociedade civil, foram entrevistadas 4 pessoas que participaram de movimentos sociais urbanos na década de 1990 e das quais, atualmente, duas participam dos Comitês de Terras Urbanas, uma das Mesas Técnicas de Água e outra do Movimiento 13 de Abril, movimento social que se define como bolivariano e revolucionário e se mantém no campo do chavismo, apesar de se manter crítico frente à atuação do governo Chávez<sup>2</sup>.

A escolha dos entrevistados foi ditada pela necessidade de coletar pontos de vistas diferentes no interior do campo do chavismo. Mesmo assim, o espectro de opiniões recolhidas foi, em alguma medida, limitado por causa do curto tempo da pesquisa na Venezuela e as dificuldades ocasionadas pela conjuntura do período durante o qual foi efetuada a pesquisa de campo<sup>3</sup>. De qualquer maneira, através do material coletado com as entrevistas, foi possível esboçar algumas reflexões preliminares sobre os processos que acompanharam a criação dos

---

<sup>2</sup> Entre os entrevistados, três foram mulheres. Mesmo assim, do momento que alguns dos entrevistados pediram para manter o anonimato, ao longo do presente trabalho não será feita referência ao nome ou ao sexo dos entrevistados. Em consequência disso, optou-se para identificar os entrevistados simplesmente a partir do seu lugar de fala, identificando-os como. “deputados”; “funcionários”; ou “membros” de um determinados grupo, organização ou experiência de participação”.

<sup>3</sup> A pesquisa de campo foi efetuada entre o começo de setembro e o meados de outubro de 2010. Nesse período a Venezuela estava no meio de uma campanha eleitoral para as eleições para a Assembléia Nacional que aconteceram no dia 26 de setembro de 2010. Os compromissos derivantes da campanha eleitoral fizeram com que muitos aceitassem ser entrevistados somente depois dessa data. Além disso, essa conjuntura dificultou o contato com alguns dos possíveis entrevistado e fez com que não fosse possível marcar algumas entrevistas no prazo da pesquisa de campo.

mecanismos participativos estudados, assim como sobre sua influência no desenho institucional de cada um deles.

A pesquisa está dividida em três partes. O primeiro capítulo define o que se entende, no presente trabalho, por mecanismos participativos e faz uma revisão teórica dos debates sobre democracia participativas que se deram principalmente no contexto latino-americano. Nesse capítulo é resgatado o conceito de projeto político (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006) e são analisadas suas potencialidades e limites para os estudos dos mecanismos participativos. Além disso, o capítulo enfrenta uma discussão sobre o conceito de populismo e sobre os desafios que esse conceito coloca para a literatura sobre participação. Em particular serão analisados os embates e tensões entre o conceito de populismo e o de projeto político e as problemáticas derivantes da maneira de conceber a participação e mobilização da população de cima para baixo, presentes em boa parte da literatura sobre populismo. A partir dessa reflexão teórica, na última parte do primeiro capítulo, são elaboradas as categorias analíticas que guiarão a análise dos mecanismos participativos nos capítulos sucessivos.

Os três capítulos centrais da dissertação se dedicam à análise da legislação que regulamenta diferentes tipos de mecanismos participativos presentes na Venezuela, a partir das categorias analíticas elaboradas no primeiro capítulo. O segundo capítulo resgata o contexto no qual foi elaborada a Constituição da República Bolivariana de Venezuela de 1999 e analisa a presença do tema da participação no interior do texto constitucional. Depois disso são analisadas as leis que regulamentam os Conselhos do sistema nacional de Planejamento. Esses Conselhos estavam previstos na Constituição de 1999 e são regulamentados pelas seguintes leis: “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública” de 2002 e sua reforma de 2006; a “Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas” de 2002 e a “Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno” de 2010.

O terceiro capítulo analisa as leis que regulamentam mecanismos participativos não obrigatório, cuja iniciativa é deixada à população e cuja atuação concerne setores específicos das políticas pública no nível local de um bairro ou comunidade. As leis analisadas são: a “Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento” (LOPSA) de 2001 a qual regula o mecanismo participativo denominado de Mesas Técnicas de Água (MTAs); o “Decreto mediante el cual se inicia el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares” de 2002 e a “Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares” de 2006, os quais introduzem o mecanismo dos Comitês de Terras Urbanas (CTUs).

O quarto capítulo analisa as duas leis que regulamentam os Conselhos Comunais: a “Ley de los Consejos Comunales” de 2006 e a “Ley Orgánica de los Consejos Comunales” de 2009. Esse mecanismo participativo, inicialmente concebido para fazer parte do sistema nacional de planejamento e atuar no nível local, merece uma atenção particular, tanto pelas suas especificidades, como pelo fato de ser o mecanismo participativo que o governo mais promoveu ao longo dos últimos anos.

O quinto e último capítulo esboça umas reflexões ao respeito do contexto no qual foram criados os diferentes mecanismos analisados ao longo do trabalho e dos diferentes atores, ideias e interesses envolvidos nesse processo. Em um primeiro momento são resgatadas as experiências de participação antecedentes aos mecanismos participativos criados pelo governo Chávez e o processo que levou a elaboração da Constituição de 1999. Através dessa análise são resgatados alguns dos debates e das ideias sobre participação que já existiam na sociedade venezuelana ao longo dos anos de 1990, assim como dos principais atores que participaram dessas experiências. Isso vai ajudar a entender as origens dos debates sobre participação na Venezuela e a existência de elementos de continuidade e descontinuidade entre os mecanismos participativos analisados no presente trabalho e as experiências anteriores a 1999. Em seguida será analisado o processo através do qual foram elaboradas e aprovadas as leis analisadas nos capítulos anteriores. O resgate desse processo, apesar de provisório devido aos limites da pesquisa de campo e das fontes bibliográficas existentes, ajuda a entender quais as motivações, ideias e interesses que estiveram atrás da criação das leis analisadas assim como alguns dos conflitos e tensões entre diferentes atores e concepções de participação que existem nesse país.

## Capítulo 1

### Participação, projetos políticos e populismo

Esse capítulo se propõe a situar o presente trabalho nos debates sobre a democracia participativa e elucidar os principais conceitos que serão utilizados na análise do desenho institucional relativo aos mecanismos participativos que foram criados na Venezuela depois da eleição de Hugo Chávez Frías à presidência da República em 1998.

Em primeiro lugar será definido o conceito de mecanismo participativo, situando-o nos debates teóricos sobre a democracia participativa. Será dada ênfase particular aos debates que se deram no contexto latino-americano e ao papel da sociedade civil e do Estado na criação de mecanismos participativos. Essa revisão teórica vai permitir situar a experiência venezuelana no contexto dos debates sobre a democracia participativas e destacar suas peculiaridades.

Em seguida será considerado o conceito de “projeto político” elaborado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) e será avaliada sua utilidade e limites para explicar as origens dos mecanismos participativos na Venezuela chavista, assim como as ideias e concepções de participação que orientaram a criação de tais mecanismos.

A análise crítica desse conceito, levou também a se perguntar sobre as contribuições que podem vir de abordagens alternativas. Em particular, a eleição do governo Chávez levantou muitos debates ao redor do conceito de populismo e da possibilidade de definir essa experiência de governo como populista. Em consequência disso, na terceira parte desse capítulo será analisado de que maneira os estudos sobre populismos podem colocar algumas questões importantes para a democracia participativa e para pensar os possíveis limites e manipulações da participação e da utilização de mecanismos participativos.

Esses debates teóricos destacam a necessidade de uma análise aprofundada das leis que definem e regulamentam os mecanismos participativos criados na Venezuela a partir de 1999, pois essa legislação será a expressão de determinadas ideias e concepções de participação, assim como de disputas e compromissos entre diferentes atores. Além disso, ela pode, entre outras coisas, reforçar ou enfraquecer as tendências populistas do atual governo ao incentivar ou enfraquecer relações diretas entre o governo central e a população. Em consequência disso, na última parte do capítulo, serão elaboradas as categorias analíticas que serão utilizadas na análise da legislação venezuelana que estabelece e regulamenta diferentes tipos de mecanismos participativos.

## 1.1) Participação e democracia participativa

Ao querer analisar os mecanismos participativos criados pelo governo venezuelano ao longo dos últimos dez anos, uma primeira tarefa a ser resolvida tem a ver com a necessidade de explicar o que se entende por mecanismo participativo e qual sua relevância do ponto de vista tanto teórico quanto empírico.

A ideia de participação pode, a um primeiro olhar, ser associada a uma variedade de fenômenos e atividades muito ampla e, como mostra Giacomo Sani (2004) se presta a uma série de interpretações diferentes, pois é possível tomar parte de alguma coisa de maneiras muitos diferentes, desde a participação como simples espectador até a participação como protagonista. Alessandro Pizzorno (1975, pp.15-16), ao se pôr a questão de como definir a participação política, afirma que, do momento que se utiliza o mesmo conceito para fenômenos muito diferentes, é preciso admitir que todos eles possuem alguma propriedade em comum e que existem alguns fatores ou condições que atuam sobre todos eles. Para isso, se tornou necessário refletir sobre o conceito de participação e tentar elaborar uma definição, a partir da qual explicar o que se entende, no contexto do presente trabalho, por mecanismo de participação.

A partir das considerações sobre a necessidade de definir um conceito tão amplo como o de participação, Pizzorno (1975, pp. 17-29) tenta retomar os termos históricos nos quais apareceu e se desenvolveu o debate sobre a participação. Segundo o autor, o problema da participação política estaria ligado (historicamente) a dois fenômenos opostos, mas convergentes: à reivindicação desde baixo de ampliação dos direitos políticos; e à tentativa dos grupos que estão no poder no Estado de se fortalecerem através de alianças com as novas forças populares, de maneira a ter novos fundamentos de legitimidade. Ao analisar o surgimento dos movimentos que reivindicavam direitos políticos e da luta de classe, assim como o processo de ampliação do sufrágio e de criação dos partidos políticos de massa, Pizzorno chega à conclusão que a participação política está relacionada tanto à busca do consenso como às demandas por uma maior igualdade política. Ao mesmo tempo ela poderia se dar tanto dentro do Estado e através das regras estabelecidas, como fora delas, para tentar quebrar as estruturas de desigualdade que regem essas regras (e esse seria o caso, segundo Pizzorno, da luta de classe e das lutas dos movimentos sociais). Nesse sentido, a participação política seria algo mais amplo que os fenômenos geralmente associados ao processo eleitoral e aos que repercutem nas atividades do Estado, podendo ser definidas como a “ação que se cumpre em solidariedade com outros, no âmbito do Estado ou de uma classe, com vista a

conservar ou modificar a estrutura (e por consequente os valores) do sistema de interesses dominantes” (*ibidem*, p. 39). Essa definição leva Pizzorno a distinguir entre uma participação “inseridas no sistema estatal”<sup>4</sup>, da qual faria parte a atividade dos políticos profissionais e a participação civil na política e uma participação “extra estatal”, da qual fariam parte os movimentos sociais e as sub-culturas.

A contribuição desse autor para entender o fenômeno da participação tem a ver, em primeiro lugar, com o fato dele juntar na sua definição a existência de elementos voltados para a busca do consenso, com elementos de conflito e, por consequência, colocar a participação como possível vetor de transformações. Além disso, Pizzorno não limita a participação a formas institucionais e dentro da ordem estabelecida, mas destaca a importância das formas de participação extra-institucionais, as quais podem levar a mudança dentro do próprio Estado. Mesmo assim, cabe destacar que, ao analisar os fenômenos que estão relacionados à participação “inseridas no sistema estatal” (*Ibidem*, pp.72-74) Pizzorno não pensa na possibilidade de se terem outras modalidades de relação entre a sociedade e o Estado, além daquelas tradicionalmente ligadas aos processos eleitorais e aos partidos políticos e das atividades mais informais ligadas aos grupos de pressão ou a associações voluntárias integradas no sistema. Apesar dos exemplos dados pelo autor não constituírem uma lista exaustiva das possíveis modalidades de participação, Pizzorno não parece considerar a possibilidade da sociedade civil, ou parte dela, ter acesso, de maneira direta, a modalidades de participação próprias dos profissionais da política, ou seja aquelas que se dão no interior do Estado e da administração pública e que, por consequências, têm a ver com as decisões que se tomam no seu interior. Assim, mesmo se o autor mostra que a participação é um fenômeno mais amplo das atividades relativas aos processos eleitorais, a distinção feita por Pizzorno entre modalidades de participação próprias dos profissionais da política e modalidades próprias da sociedade civil, remete, de alguma maneira, à diferenciação de tarefas própria da democracia representativa. Segundo esta distinção, a participação nas decisões políticas poderia se dar pela maioria da população apenas de maneira indireta, através do voto, enquanto a participação direta dentro da esfera do governo estaria limitada aos “profissionais da política”, enquanto representantes da sociedade. Em consequência disso, é possível afirmar que as ideias de Pizzorno, mesmo aportando elementos importantes para o

---

<sup>4</sup> Vale a pena salientar que lutas que se dão dentro do sistema Estatal estariam voltadas mais para conservar o sistema de valores dominantes, o que leva Pizzorno (1975, p. 73) a considerar que a participação nesse contexto só poderia levar a modificações e correções do sistema, mas não a um questionamento mais profundo de suas regras e valores.

debate sobre a participação, se mantém dentro do horizonte conceitual da democracia representativa.

A ideia de que a tomada de decisões dentro do Estado têm que ser restrita a um pequeno grupo de “profissionais” ou elites políticas é criticada por Carole Pateman (1992). Segundo a autora as teorias elitistas da democracia, as quais teriam se tornado dominantes na ciência política ao longo do século XX, considerariam uma ampla participação da população como um perigo para a estabilidade da democracia. Essa visão negativa seria devida principalmente à preocupação com respeito à mobilização das massas nos regimes autoritários e à contraposição entre democracia e totalitarismo, sendo que a resposta tradicional dessas teorias para garantir a estabilidade dos regimes democráticos, teria sido a de reduzir a participação da população aos processos eleitorais<sup>5</sup>. Em contraposição a essas ideias, Pateman resgata as ideias de autores clássicos como Rousseau e John Stuart Mill para argumentar a favor da necessidade da participação direta da população, entendendo a participação como participação na tomada de decisões. Segundo a autora, um pressuposto fundamental para a existência de um governo democrático seria a existência de uma sociedade participativa. Nesse sentido, a participação da população, não só na esfera política propriamente dita (ou seja, aquela relativa às instituições políticas), mas também em todas as outras áreas da atividade humana, teria fundamentalmente uma função educativa, ao desenvolver a socialização das pessoas e as qualidades psicológicas necessárias para fortalecer a democracia. Em consequência disso, os efeitos educativos e integrativos da participação não ameaçariam a democracia, mas, muito pelo contrário, sustentariam sua estabilidade.

Segundo Pateman, para a existência de uma democracia participativa, seria necessário, antes de tudo, que a participação se desenvolvesse em todas essas áreas (que apesar de não pertencer às instituições políticas, a autora inclui na sua definição de político) que, como a indústria, têm um papel fundamental na socialização dos indivíduos e na definição de estruturas de autoridades mais ou menos hierárquicas. A participação na tomada de decisões na indústria, seria então uma pré-condição para que os indivíduos adquiram maior controle sobre suas vidas e desenvolvam as competências e as qualidades psicológicas necessárias para participação.

---

<sup>5</sup> Nesse sentido, as teorias elitistas da democracia teriam uma visão da participação muito mais limitada da visão de Pizzorno (1975), o qual, apesar de considerar a participação direta na administração do Estado como algo limitado a um pequeno grupo de “profissionais da política”, não via a participação apenas como potencial criador de instabilidade, mas como tendo um papel fundamental, tanto na geração de consenso, como nas lutas para a ampliação de direitos e para a emergência de novas demandas e novos sistemas de valores.

Apesar das ideias de Pateman serem interessantes, pelo fato de considerar a possibilidade de participação direta da população nas decisões e nas estruturas de poder do próprio Estado, a autora acaba estudando a participação no interior das indústrias, sem deixar claro como essas experiências, além de criar um ambiente favorável para a democracia, poderiam ser transpostas para as instituições políticas e criar práticas concretas de governo (local e nacional) que permitam a participação direta da população e a reversão das estruturas de autoridades e de poder presentes no nível político. De qualquer maneira, se transpostas para o campo da política (entendida em sentido mais estrito), as ideias de Pateman sobre a democracia participativa, implicariam mudanças radicais na forma de exercer a política, permitindo pensar em instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões do governo e, mais em geral, em formas de auto-governo da população. Mesmo se essas ideias podem ter um potencial muito grande para repensar às teorias elitistas da democracia, alguns autores (Avritzer, 2002) apontam para o fato que as ideias de Pateman sobre a participação e as possibilidades de uma comunidade se auto-governar seriam incompatíveis com a complexidade das sociedades contemporâneas e, em particular, com o desenvolvimento de administrações estatais complexas e diversificadas.

Para tentar superar as dificuldades de tornar compatível a participação com as modernas democracias, Avritzer (*Idem*) coloca a ideia de que práticas democráticas de discussão, interação face a face e deliberação, próprias da sociedade, poderiam ser transferidas para desenhos institucionais de maneira a permitir a participação de atores sociais nas deliberações e nas tomadas de decisões no interior do próprio Estado. Essas instituições tornariam possível de um lado ampliar a participação da população na tomada de decisões e no controle do exercício do governo, do outro deixar a implementação das decisões tomadas nesses espaços participativos nas mãos da administração, permitindo preservar a complexidade administrativa própria dos Estados modernos (Avritzer, 2002, pp. 53-54). Essa visão permite relacionar as ideias sobre a participação com práticas desenhos institucionais que não mudam radicalmente a estrutura e o funcionamento do Estado, mas que permitem que indivíduos e organizações da sociedade civil participem em determinados contextos tradicionalmente reservados ao sistema político.

A ideia de instituições participativas entendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas” (Avritzer, 2009: 45), aproxima-se da noção de mecanismos participativos utilizada ao longo desse trabalho. Mesmo assim é preciso destacar que Avritzer exclui da sua análise a possibilidade de que a participação possa se dar no momento da implementação das decisões

tomadas nesses espaços. A ênfase na participação como espaço de deliberação para que indivíduos e organizações da sociedade civil participem das discussões e das tomadas de decisões relacionadas a políticas públicas tem sido, muitas vezes, salientada em contraposição à implementação: se de um lado, Avritzer considera que a implementação deve permanecer uma tarefa da administração pública; outros autores (Dagnino, 2004; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006) associam a participação na implementação a uma visão neoliberal, voltada mais para redução dos custos e uma maior eficiência nas políticas públicas e para a transferência das responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil. No entanto considera-se que excluir a implementação do campo de análise da participação, ou considerá-la *a priori* um elemento negativo, levaria a limitar o entendimento das experiências venezuelanas e de suas especificidades<sup>6</sup>. Por isso, considera-se necessário, antes de avaliar seu potencial positivo ou negativo, entender se os mecanismos participativos introduzidos na legislação venezuelana prevêm participação na implementação de programas ou políticas e quais suas modalidades<sup>7</sup>.

Em consequência disso, ao estudar os mecanismos participativos criados na Venezuela a partir de 1999, entende-se por mecanismos participativos, aqueles desenhos institucionais que permitem formalizar a participação de cidadãos e organizações da sociedade civil em atividades de deliberação, implementação e monitoramento.

O estudo dessas práticas e mecanismos de participação não é algo novo na América Latina e no Brasil e vários autores latino-americanos contribuíram tanto para repensar a ideia de participação, como para adaptar as teorias da democracia participativas ao contexto latino-americano. Assim, analisar mais em detalhe o contexto latino-americano no qual surgiram esses debates, assim como suas implicações teóricas e empíricas, vai ser de fundamental importância para entender a utilidade e os desafios que derivam do uso desses conceitos no caso venezuelano.

---

<sup>6</sup> Abers e Keck (2009) tentam conectar as abordagens que salientam os aspectos democráticos e de inclusão da participação com as abordagens mais instrumentais, preocupadas com a eficiência das políticas públicas. Ao estudarem alguns comitês de bacia (os comitês de bacia são instâncias criadas por leis nacionais ou estaduais e compostas por representantes das instituições, da sociedade civil e dos usuários de água. Esses comitês constituem a base para a gestão dos recursos hídricos de uma determinada bacia hidrográfica), essas autoras argumentam que o fato de mobilizar recursos de organizações cívicas e privadas não significa obrigatoriamente uma forma de privatização e de transferências de responsabilidades do Estado para a sociedade, mas pode significar o fato desses comitês tentarem trabalhar junto com as instituições, coordenar as decisões entre várias instituições fragmentadas, ou até obter recursos.

<sup>7</sup> A importância e os desafios da participação na elaboração, implementação ou controle de determinadas políticas públicas serão retomados ao estabelecer os critérios e categorias analíticas para a análise da legislação relativa aos mecanismos participativos venezuelanos.

### *1.1.1) A democracia participativa no contexto latino-americano*

Na América Latina, as críticas às abordagens elitistas surgiram da insatisfação com os resultados da democracia formal e as frustrações devidas aos limites dessa abordagem para explicar o baixo desempenho dos novos governos democráticos em vários países que tinham passado por regimes autoritários (Avritzer, 2002). Essa situação levou vários autores latino-americanos a se confrontarem com os problemas dos novos regimes democráticos e com as insuficiências das análises que se concentravam exclusivamente nos aspectos formais da democracia representativa. De um lado autores como Vilas (2004) e O'Donnell (1997) enfatizaram os problemas relativos ao fato que as instituições formais dos novos regimes democráticos teriam se instalado num arcabouço autoritário e conviveriam com uma cultura política particularista. Essas análises, apesar de mostrar algumas das debilidades e problemas das democracias latino-americanas, pareciam deixar poucas possibilidades para a mudança tanto da cultura política, como das instituições democráticas desses países. Por outro lado, em contraposição ao pessimismo das abordagens que enfatizavam os aspectos de continuidade de uma cultura política autoritária, autores como Avritzer e Dagnino (Avritzer, 2002; Avritzer e Costa, 2004; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006) destacaram o fato que a maioria dos estudos sobre a transição democrática, teriam dado ênfase excessiva aos aspectos formais e ao papel e práticas das elites políticas<sup>8</sup>, desconsiderando a emergência de novos atores sociais e seu potencial democratizador. As explicações, elaboradas pela maioria dos estudos sobre as transições democráticas seriam, em última instância, inadequadas para entender a realidade latino-americana não só pelo fato de considerarem a volta das instituições democráticas e dos mecanismos representativos como um fim em si, sem considerar os problemas e peculiaridades dos novos regimes democráticos, mas também pelo fato de não conseguir abarcar a natureza e a importância dos atores e das mobilizações populares que surgiram em muitos países latino-americanos durante os processos de transição democrática.

Segundo Avritzer (2002), diferentes tipos de movimentos sociais que surgiram em vários países da América Latina, durante o período das transições democráticas, introduziram mudanças importantes nas práticas sociais e na cultura política. Essas mudanças teriam a ver principalmente com as demandas para uma maior moralização da vida política, com o surgimento de uma maior autonomia organizativa dos novos movimentos (a qual permitiu, entre outras coisas, que esses movimentos fossem capazes de reivindicações mais autônomas,

---

<sup>8</sup> Segundo Avritzer (2002), inclusive O'Donnell teria dado ênfase à cultura política, entendida como cultura política das novas elites no poder, sem considerar as mudanças mais amplas na cultura política das sociedades latino-americanas devidas às lutas pela democracia e à constituição de novos espaços públicos.

quebrando os padrões de clientelismo e particularismo dominantes até então nas relações dos setores populares com o Estado) e, de maneira mais geral, com a emergência de formas públicas de discussão e deliberação. As inovações introduzidas pela sociedade civil seriam, segundo o autor, elementos de grande importância para a democratização desses países. Mesmo assim, essas experiências inovadoras, apesar de algumas delas terem sido incorporadas no nível institucional, ainda encontram dificuldades para ser incluídas nas instituições democráticas. Os principais obstáculos para essa inclusão seriam a persistência de práticas autoritárias, clientelistas, patrimonialistas, etc. no interior do Estado, e a fraqueza dos canais de comunicação e *accountability* entre a esfera pública e o sistema político. Justamente pela existência de tais obstáculos, Avritzer considera a institucionalização de mecanismos participativos que expressem as novas práticas surgidas na sociedade civil como o caminho para democratizar as estruturas e o funcionamento do Estado e resolver alguns dos problemas que afetam a região.

Pode-se notar nas ideias de Avritzer a preocupação para com a busca de instituições democráticas mais legítimas e que permitam superar as práticas autoritárias, clientelistas, particularistas que ainda existem em muitos países latino-americanos. Nesse sentido, a criação de espaços de participação que aproximem a sociedade e o Estado, através de um desenho institucional que permita participação dos atores sociais nas deliberações e nas tomadas de decisões, seria um instrumento de grande importância para superar as debilidades da democracia representativa na América Latina. Mais em geral, o entusiasmo gerado pelas primeiras experiências participativas, principalmente no Brasil, levou, em alguns casos, a “atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação da sociedade civil o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade” (Dagnino, 2002: 296). Nesse sentido, pode-se falar que o interesse de Avritzer, assim como de outros autores (por exemplo Gohn, 2004), para com os mecanismos participativos, tem a ver com uma preocupação em alguma medida normativa, voltada para a busca de desenhos institucionais mais legítimos. Ao mesmo tempo, algumas pesquisas empíricas começaram a mostrar avaliações críticas e, com frequência, negativas, desses espaços participativos<sup>9</sup>. Isso seria, em parte, devido ao fato que os parâmetros de avaliação dessas experiências receberam uma forte influência das expectativas geradas pelas lutas políticas que se travaram pela constituição dessas instâncias de participação (Dagnino, 2002).

---

<sup>9</sup> Em particular, várias pesquisas sobre os conselhos gestores, evidenciaram os problemas relativos à inclusão dos mais desfavorecidos e excluídos nessas arenas ou à resistência dos governos locais à atribuírem poderes efetivos a essas arenas (ver por exemplo Santos, Azevedo, Ribeiro, 2004; ou Abers, Keck, 2009).

Por outro lado, começaram também a surgir pesquisas menos preocupadas com a busca de modelos normativos e que procuram entender e explicar as características, as especificidades e as eventuais contradições desses espaços participativos. (por exemplo, Abers, 2002; Abers e Keck, 2009; Baiocchi, 2003; Santos, Azevedo, Ribeiro, 2004). Nesse sentido, é possível perceber, na literatura sobre participação produzida na América Latina, a existência de uma tensão entre busca de novos modelos democráticos mais legítimos e capazes de resolver os problemas das democracias latino-americanas e o interesse pelo estudo empírico de novas experiências e instituições participativas que surgiram em vários países da região, em particular no Brasil. Se a existência dessa tensão aponta para a necessidade de cuidado para com as interpretações apologéticas da participação, é preciso também lembrar que, em muitos casos, a existência de mecanismos de participação é a consequência direta ou indireta de lutas políticas e demandas para uma maior democratização do Estado. Isso não significa que tais mecanismos levarão automaticamente a uma maior democratização, muito pelo contrário, essa afirmação aponta para a necessidade de estudar como, na realidade, essas demandas são processadas e de considerar os espaços de participação como o resultado de relações complexas que envolvem forças heterogêneas e atores diversos tanto no Estado, como na sociedade (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006).

Essas considerações são particularmente relevantes no caso venezuelano, no qual a introdução de mecanismos participativos é associada a um discurso que se propõe uma profunda renovação das instituições democráticas do país e que pretende acabar com todos os problemas do sistema político da chamada Quarta República<sup>10</sup>. Além disso, o contexto venezuelano no qual surgiram os mecanismos de participação que serão estudados ao longo desse trabalho, apesar de suas especificidades, tem algumas características que o aproximam a muitos outros países da região. Assim, as reflexões acerca do contexto latino-americano no qual emergiram experiências de participação e das especificidades do debate que se deu nessa região, podem ser úteis para situar a experiência venezuelana e tentar entender a lógica que está por trás da criação dos mecanismos participativos existentes na Venezuela.

Nesse país, o regime democrático existente até 1998, apesar de não ter passado por um período autoritário, tinha muitas características que poderiam aproximá-lo das novas democracias estudadas por Avritzer (2002), pela ampla difusão de práticas autoritárias, corrupção, clientelismo e falta de *accountability*. Como mostra Maringoni (2008), o regime democrático que se consolidou depois do final da ditadura de Marcos Pérez Jimenes em 1958,

---

<sup>10</sup> Expressão utilizada para designar o período que se abre em 1958 com o fim da ditadura de Marcos Perez Jimenez e termina em 1999 com a aprovação da nova constituição.

baseou-se em um pacto político institucional voltado a proteger os interesses das elites e as exportações de petróleo e que se traduziu em um tipo de dominação caracterizado pelo clientelismo, a corrupção e a repressão de qualquer contestação mais consistente<sup>11</sup>. Essa situação, juntamente com a crise econômica e as políticas neoliberais implementadas pelos governos do país a partir do final da década de 1980, geraram intensas mobilizações e protestos ao longo da década sucessiva. A profunda crise política que atravessou o país nessa década, acabou com a vitória eleitoral de Hugo Chávez Frías e a eleição de uma assembléia constituinte, a qual introduziu a participação entre os princípios fundamentais da nova carta constitucional<sup>12</sup>, legitimando a participação e abrindo o caminho para a criação e utilização de mecanismos participativos em vários âmbitos.

As forças políticas que chegaram ao poder na Venezuela em 1998, 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 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 MVR (Movimento Quinta República).

Além desse caráter heterogêneo, o novo governo, pelo menos no começo do seu primeiro mandato, tem sido caracterizado mais pela vontade de mudança com respeito ao passado do que por um programa político claro (Maringoni 2008, Lander, 2005). Mesmo assim, a amplitude, o alcance e a complexidade das mudanças introduzidas na política venezuelana a partir de 1998, faz com que pareça inadequado considerar essas últimas só como fruto do acaso ou de um projeto personalista. Além disso, pelo menos o campo das políticas sociais teria apresentado maior clareza conceitual e teria sido vinculado, desde o seu começo, com a ideia de participação da população (Lander, 2005: 207-208; Lopez Maya, 2005). Apesar de que as ações do novo governo geraram inúmeras polêmicas e interpretações muito divergentes quanto a sua natureza e a seus efeitos, essas mudanças poderiam ser melhor caracterizadas como tentativas de canalizar, mesmo se as vezes sem êxito ou de maneira contraditória, o descontentamento presente na sociedade através da criação de mecanismos inovadores no nível das instituições, entre os quais os mecanismos participativos constituem um dos exemplos mais marcantes. Em geral, pode-se afirmar que as forças políticas que

---

<sup>11</sup> Para aprofundar esse assunto ver o capítulo do livro de Maringoni (2008, pp. 61-68) sobre o pacto de “Punto Fijo”.

<sup>12</sup> Segundo Edgardo Lander (2005), Margarita Lopez Maya (2005) e Maria Pilar García-Guadilla (2007), uma das mudanças mais significativas da constituição de 1999 seria a introdução de formas de democracia direta e de participação da população na formulação, execução e controle da gestão pública.

chagaram no poder na Venezuela na virada do milênio têm sido portadoras de um discurso inovador com respeito à participação (Lopez Maya, 2004). Em efeito, partidos como “La Causa R” (LCR)<sup>13</sup>, tinham implementado, já nos anos 1990, algumas experiências de mecanismos participativos no nível municipal, as quais foram retomadas pelo novo governo.

Apesar do contexto venezuelano apresentar características parecidas com a situações dos países descritos por Avritzer (2002), parece não haver consenso, na literatura venezuelana sobre o papel desempenhado pela sociedade civil desse país ao longo dos anos de 1990. 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). Se, de 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, enquanto outros conseguiram se tornar mais autônomos das diretrizes e dos recursos de partidos políticos aos quais tinham estado sujeitos no passado, Lopez Maya, 2002), ao mesmo tempo, 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)<sup>14</sup>.

Essas reflexões, além de apontarem para a necessidade de pesquisas que aprofundem o papel e as características dos atores sociais envolvidos nos protestos e mobilizações dos anos de 1990, colocam questões que vão além das especificidade do contexto venezuelano. Em particular, frente a situações em que os canais de comunicação entre a sociedade e o sistema

---

<sup>13</sup> Um número importante de militantes desse partidos, fundou em 1997 o partido Patria Para Todos (PPT), o qual apoiou a candidatura do Chávez. Para uma análise mais aprofundada das experiências de gestão municipal de La Causa R, ver Lopez Maya (1998).

<sup>14</sup> Mendes (2010) aponta também para a dificuldade de encontrar matérias sobre os atores sociais que participaram dos protestos e mobilizações durante a década de 1990. Para isso, o autor recorreu a entrevistas com militantes que participaram das mobilizações desse período.

político estão debilitados, como seria possível pensar que práticas e ideias oriundas da sociedade civil consigam se institucionalizar? Seria suficiente uma mudança de governo para restabelecer esses canais? De forma mais geral, em um contexto onde as demandas e reivindicações da sociedade civil, mesmo tendo um caráter político, são fragmentadas e dispersas, como seria possível que os mecanismos participativos criados pelo governo se transformem efetivamente em instrumento de aprofundamento da democracia e não se tornem ineficazes ou meios de cooptação, de clientelismo? Para tentar responder a essas perguntas será necessário retomar alguns debates relativos à participação e, em particular, salientar o papel desempenhado por diferentes atores na criação e institucionalização de mecanismos participativos.

### *1.1.2) Sociedade civil e Estado na criação de mecanismos participativos*

Para entender quais são os processos e as dinâmicas que levam a criação de mecanismos participativos e em que maneira tais mecanismos podem ou não contribuir para o aprofundamento da democracia, considera-se necessário refletir sobre o papel de diferentes atores envolvidos na criação de novas práticas, assim como nos processos que levam à criação de um marco legal que regulamente tais práticas.

Como mostrado acima, alguns autores latino-americanos (Avritzer, 2002) apontam para a emergência de novas ideias, práticas e projetos na esfera pública como ponto a partir do qual seria possível entender a criação de práticas participativas e sua eventual institucionalização e introdução na legislação. Em particular, Avritzer (2002) considera que os processos de comunicação e deliberação públicas, assim como as práticas democráticas e as formas organizativas que emergem da esfera pública deveriam chegar a ter formatos institucionais capazes de transmitir essas práticas ao nível político. Nesse sentido, Avritzer salienta a importância de diferentes atores sociais, em particular dos movimentos sociais surgidos durante o período de transição democrática em muitos países da América Latina, como portadores de uma cultura política e de práticas mais democráticas. Se por um lado as ideias de Avritzer permitem pensar no papel de atores e grupos da sociedade civil como portadores de um discurso democrático que pode potencialmente atingir as instituições políticas, por outro, não fica claro como, na prática, seria possível transferir essas inovações no nível político.

Com respeito a essa questão, o próprio autor admite que, apesar de algumas experiências inovadoras terem sido incorporadas no nível institucional, as inovações advindas

da sociedade ainda encontram dificuldades para serem incluídas nas instituições democráticas. Com efeito, como salienta Schonleitner (2006), Avritzer não resolveria o problema de como é possível que, em situações em que a democracia liberal é insuficiente e dominada por padrões clientelistas e a falta de *accountability*, ideias inovadoras vinda da sociedade se tornem parte da agenda do governo. Apesar da análise feita por Avritzer (2002) sobre os casos do orçamento participativo e da *ciudadanización* do Instituto Federal Electoral no México, mostre como, na realidade, a dinâmica e os processos que levam a institucionalização de práticas participativas são extremamente complexos, o autor não aprofunda a questão de como se dá essa transferência e deixa em aberto as questões relativas à complexidade dos processos de institucionalização e das relações entre diferentes atores envolvidos nesses processos. Assim, ao salientar o papel da esfera pública como lócus de criação de novas práticas e formas organizativas democráticas, o autor parece destacar o papel de movimentos sociais e outras organizações na criação de práticas mais democráticas e participativas, mas subestimar a importância que podem ter outros atores, em particular atores ligados à esfera política, e o fato que esses processos podem influir sobre o desenho final dos mecanismos de participação e, por consequência, sobre seu potencial como instância de democratização das instituições políticas.

Para poder refletir sobre o processo de criação de mecanismos participativos na Venezuela e sobre as características e especificidades que o desenho institucional desses mecanismos adquiriu em consequência desse processo, parece necessário, então, tentar entender como diferentes atores interagem entre si e, em particular qual o papel de atores que agem no interior do próprio Estado, ou que interagem com ele. Peter Evans (1996), por exemplo, mostra como a capacidade de uma população se organizar e, mais em geral, o capital social podem ser ativados ou reforçados quando existem instituições públicas (ou parte delas) comprometidas e que compartilham os interesses da população. Nesses casos, as instituições ou grupos reformistas no seu interior podem disponibilizar recursos importantes para as organizações populares facilitando a criação de sinergias entre as instituições e a sociedade civil. Em particular, Evans destaca a necessidade do Estado estar inserido em uma série de alianças que o liguem com a sociedade e possam prover os canais institucionalizados para a negociação de objetivos e planos de ação (Evans, 2004, pp. 37-38). Ao mesmo tempo,

o autor mostra que a própria atuação do Estado pode ter efeitos imprevistos, tanto negativos como positivos, sobre diferentes setores da sociedade e sobre as políticas promovidas<sup>15</sup>.

De maneira parecida, Abers (2000) mostra que é possível, sob certas condições, a promoção de mecanismos participativos desde o Estado, sem que eles se tornem simplesmente mecanismos de cooptação ou controle da população, como afirma a maior parte da literatura sobre países latino-americanos. Ao analisar como, no caso de Porto Alegre, uma política promovida pelo Estado conseguiu reforçar a organização de grupos sociais mais débeis, a autora mostra que o reforço da organização da população através de políticas do Estado pode ter como consequência o aumento do potencial de influência da população sobre o Estado, assim como pode promover a formação de grupos cívicos sobre os quais esse último não tem controle completo. Em consequência disso, Abers (*Idem*), afirma que as relações entre Estado e sociedade não podem ser estudadas como algo que se dá exclusivamente de cima para baixo ou de baixo para cima, mas como um processo interativo que pode ter resultados negativos ou positivos. Em particular, quando partidos que incorporam muitos ativistas (como no caso do PT) ganham as eleições, essa distinção tende a diminuir e precisa ser matizada.

Tanto Evans como Abers, destacam a importância de se considerar a atuação do Estado na criação e promoção de políticas públicas e desenhos institucionais que permitam reforçar a própria sociedade civil<sup>16</sup>. Nesse sentido, as iniciativas do Estado, ou de alguns atores no seu interior, poderiam ter um papel importante também em contextos nos quais as demandas da sociedade civil são fragmentadas. Apesar dos dois autores destacarem a importância do papel do Estado, eles não têm uma visão apologética desse último, mostrando como a intervenção do Estado pode ter resultados tanto positivos, como negativos, dependendo tanto de características internas ao Estado, como das relações que ele constrói com a sociedade civil. As ideias de Evans e Abers permitem, então, recolocar a questão sobre as iniciativas tomadas pelo governo venezuelano para criar instâncias de participação da população, de maneira que seus êxitos e sua capacidade de introduzir instâncias participativas

---

<sup>15</sup> É interessante notar que, entre os elementos que podem facilitar o sucesso da atuação do Estado e permitir sua estabilidade ao longo do tempo Evans (2004) aponta para a necessidade do Estado não restringir suas alianças a um setor só da sociedade, mas tentar construir alianças amplas com vários setores da sociedade. Essas considerações parecem muito relevantes no caso venezuelano onde o Estado, ao buscar implementar políticas voltadas para os denominados setores populares, se colocou em forte contraposição às tradicionais elites econômicas e políticas, contribuindo a gerar, no país, níveis de conflito político e social extremamente elevados e que tem repercussões sobre a própria atuação do governo.

<sup>16</sup> É preciso lembrar que Abers (2000) trabalha especificamente com o caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre e com o tema da participação, enquanto Evans (2004 e 1996) está mais preocupado com políticas de desenvolvimento e com o envolvimento do Estado nessas políticas.

que não se transformem em simples instrumentos de cooptação e clientelismo, dependeriam tanto de características internas ao Estado, como da sua capacidade de criar alianças com a própria sociedade civil, ou com parte dela.

Apesar dessas ideias permitirem avançar na compreensão dos processos de criação de mecanismos participativos, vale a pena salientar que Evans (2004) não aprofunda a questão de se a existência de atores comprometidos com novas políticas e capazes de promover novas ideias no interior do Estado, poderia ou não ser suficiente para superar os problemas relativos a uma burocracia corrupta e ineficiente, ou para contrastar ideias e projetos diferentes existentes em outras instituições e níveis administrativos do Estado. De forma mais geral, nos casos empíricos analisados, o autor parece não examinar de maneira aprofundada, as contradições e diferenças e relações de forças que podem existir no interior do Estado entre seus diferentes níveis e os atores que o compõem<sup>17</sup>.

Uma contribuição importante para pensar a complexidade da atuação do Estado e de suas relações com a sociedade civil e entender a maneira em que essas relações influenciam e são influenciadas pela criação de mecanismos participativos, vem de abordagens gramscianas e dos trabalhos de alguns autores que, retomando as ideias do autor dos Cadernos, procuraram mostrar como o Estado está atravessado por lutas entre diferentes atores. Em particular, Poulantzas (1980) introduz a ideia de que o Estado não pode ser considerado como um bloco monolítico, mas como uma arena de lutas na qual os setores populares são considerados como atores capazes de disputar o poder. Essa concepção do Estado permite ao autor colocar o problema da ascensão das massas populares e de suas organizações ao poder. Segundo o autor, a tomada do poder por esses setores pela via eleitoral, não seria suficiente para transformar o aparelho do Estado, pelo qual seria necessário mudar as relações de forças no interior do próprio Estado (Poulantzas, 1980: 297).

As ideias de Poulantzas sobre o Estado como uma arena de lutas, apesar de estarem inseridas num contexto de reflexão sobre a luta de classe e a transição ao socialismo, podem, de maneira geral, ajudar a entender os processos que levam a criação de mecanismos participativos por três motivos. Em primeiro lugar porque salientam a importância dos atores como agentes de transformação e das lutas entre diferentes atores tanto frente ao Estado, como no seu interior (em particular, salientando que os setores populares podem ter capacidade de ação e combinar pressões sobre o Estado, com lutas no seu interior). Em

---

<sup>17</sup> Parece que Evans (2004) ao pesquisar uma política tão específica como a do desenvolvimento de tecnologias de informação, tenda a generalizar para o Estado como um todo, os resultados obtidos nesse setor, sem dar muita importância as diferenças e contradições que podem existir ao analisar um contexto mais amplo.

segundo lugar as ideias de Poulantzas mostram que o Estado não é um espaço homogêneo, mas atravessado por lutas e contradições internas e que, em consequência disso, as transformações no seu interior dependem dessas lutas e de como elas conseguem mudar as relações de força no seio do próprio aparelho do Estado. Por fim, elas podem ajudar a refletir sobre a criação de mecanismos participativos pelo fato de oferecerem uma visão mais dinâmica e processual dos processos de transformação do Estado, mostrando, de uma lado que não é suficiente tomar o poder para conseguir transformar o Estado, e, de outro, que as lutas no seu interior e as contradições que existem entre diferentes grupos podem levar a mudanças e a concessões para os setores populares.

Na América Latina as ideias de Gramsci e Poulantzas tiveram influência sobre o pensamento de alguns autores que problematizaram os processos de construção democrática na região e seus vínculos com projetos e experiências participativos. Em particular, o trabalho de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), propõe uma abordagem que permite entender as relações entre a sociedade civil e o Estado e as disputas e lutas políticas entre diferentes atores que se dão em e atravessam cada um desses espaços<sup>18</sup>. Para isso, os autores destacam a importância de considerar a heterogeneidade tanto da sociedade civil, como do Estado. Cada um desses espaços seria constituído por diferentes atores, grupos e instituições, cujas práticas podem ser regidas por diferentes lógicas e projetos políticos. Ao mesmo tempo o Estado e a sociedade civil não seriam duas esferas separadas, mas se construiriam historicamente de maneira simultânea, em um jogo de inter-relações complexas (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006: 31-32). Nesses processos, um fator determinante para entender como diferentes atores da sociedade civil e do Estado orientam suas ações políticas e suas inter-relações, seria a natureza do projeto político que cada um desses atores promove.

Em consequência disso, entender o Estado e a sociedade como arenas de disputas políticas entre diferentes ideias, projetos e interesses, permite ter uma visão mais dinâmica dos processos que levaram alguns atores da sociedade civil e política venezuelana a introduzir a ideia de práticas participativas, das dinâmicas através das quais a coalizão de governo que chegou ao poder em 1998 conseguiu levar para o nível institucional essas ideias, assim como dos conflitos, tensões e contradições que caracterizaram esses processos.

---

<sup>18</sup> Vale a pena destacar que, para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), diferentemente de Poulantzas, as lutas que se dão tanto no interior do Estado, como fora dele e que atravessam as fronteiras entre Estado e sociedade civil, não são entendidas como lutas de classes na perspectiva da construção do socialismo, mas, de maneira mais ampla, como lutas para a construção de uma visão hegemônica de democracia.

## 1.2) Participação e projetos políticos

### 1.2.1) *Projetos políticos: potencialidades e limites do conceito*

A ideia de projeto político elaborada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), pode ser uma ferramenta útil para entender de que maneira diferentes atores, tanto na sociedade civil, como no Estado, se organizam ao redor de ideias, crenças, representações e interesses comuns e em que medida, depois das eleições de 1998, esses discursos conseguiram influenciar as reformas institucionais e a criação de mecanismos participativos.

O projeto político é definido como um conjunto de crenças, valores, interesses e concepções do mundo que orientam a ação política de diferentes sujeitos e que estabelecem um vínculo entre diferentes matrizes culturais existentes na sociedade e a atuação política. Além disso, o conceito de projeto político deve ser entendido como algo que não se restringe as formulações sistematizadas e abrangentes, mas recobre uma ampla gama de representações, crenças e interesses que se expressam em ações políticas com distintos graus de explicitação e coerência. O fato de que um projeto político estar ligado à ação política e, em consequência, às escolhas concretas de diferentes atores, permite entender os mecanismos participativos e os valores que os norteiam não como um conjunto homogêneo e coerente, mas como o resultado, as vezes contraditório, de conflitos, negociações e compromissos entre diferentes atores que, apesar de compartilharem valores, ideias e visões de mundo, podem divergir quanto às condições de sua realização<sup>19</sup>.

Com respeito à experiência venezuelana, a ideia de projeto político pode ser de grande utilidade para entender de que maneira os atores que participaram das mobilizações e protestos na década de 1990 e os novos partidos que surgiram nesse período na Venezuela, se organizaram ao redor de valores, representações e interesses comuns e em que medida conseguiram, depois das eleições de 1998, se utilizarem desse discurso para promover reformas institucionais. Em particular, a ideia de projeto político, permite entender quais eram

---

<sup>19</sup> A ideia de projeto político aproxima-se mas não coincide com o conceito de cultura política. Essa última é definida normas, valores, condutas e crenças compartilhadas que têm como objeto os fenômenos políticos (Sani, 2004, p. 222), ela constitui o pano de fundo no qual as instituições atuam e pode influenciar as características de tais instituições, mas a diferença da ideia de projeto político, esse conjunto de crenças, valores etc. não constitui de maneira deliberada um elemento que orienta a ação política. De maneira diferente, a ideia de projeto político está estritamente vinculada com a ação política e permite, por isso, ir além do conceito de cultura política, salientando, de um lado a intencionalidade da ação e a centralidade da agência humana como dimensão relevante da política, do outro, que a ação política está orientada por ideias, valores e visões do mundo. vinculando valores, ideias e interesses com os meios utilizados para tentar concretizar tais projetos e visões do mundo.

os discursos sobre participação que existiam entre os diferentes atores que apoiaram a chegada no poder de Hugo Chávez Frías e, se e de que maneira tais discursos influenciaram o desenho institucional dos mecanismos participativos criados pelo novo governo.

Mesmo assim, os próprios autores (*idem*: 41-42) alertam para o fato que, quando um projeto político alcança o poder do Estado, ele pode se modificar, pelo impacto das dinâmicas próprias do Estado e pelas disputas que se dão no seu interior. Em consequência disso, os formatos institucionais que podem tomar os mecanismos participativos não seriam, em muitos casos, um reflexo direto de um determinado projeto ou ideia pré-determinada, mas expressariam os resultados de correlações de forças que atravessam o Estado e a sociedade civil, tanto no seu desenho original, quanto na sua operacionalização concreta e na dinâmica do seu funcionamento (Dagnino, 2002: 295). O fato de que a criação de instituições participativas não depende só de determinados atores ou grupos no interior do Estado, mas das relações de forças entre diferentes atores no seu interior e do seu compartilhamento ou não de um mesmo projeto político, pode ajudar a explicar como se dá o processo que leva a institucionalização de práticas participativas e também porque essas práticas podem ter mais ou menos êxito.

Apesar de que um projeto político não é algo sistematizado de maneira rígida e que na prática ele pode ser influenciado por outros projetos ou por diferentes correlações de forças, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) identificam três tipos de projetos políticos que, em maior ou menor medida, estão presentes na América Latina contemporânea: o projeto autoritário, o projeto neoliberal e o projeto democrático participativo. Cada um desses projetos políticos incorporaria diferentes concepções de participação e, mais em geral, refletiria diferentes concepções de democracia. Segundo os que defendem modelos de democracia participativa, a participação, concebida como um compartilhamento de poder com o Estado sobre questões de interesse público, deveria tornar-se um instrumento de construção de maior igualdade. Além da partilha do poder nas decisões, esse tipo de participação prevê mecanismos de *accountability* que permitem à sociedade acompanhar e monitorar a atuação do Estado. De maneira diferente, a participação pode ser definida de maneira instrumental como meio para atingir uma maior eficiência da ação do Estado, num contexto marcado pelo ideário neoliberal e pela transferência de responsabilidades sociais do Estado para a sociedade. Segundo os autores, a ideia de participação pode estar presente também em regimes com rasgos

autoritários<sup>20</sup>, caracterizados por relações entre Estado e sociedade marcadas pelo clientelismo, a cooptação e/ou a repressão, nesse contexto ela significa simplesmente apoio ao regime político, sem permitir uma real influência da sociedade civil sobre o Estado.

Vale a pena salientar que essas diferentes concepções de participação, assim como os tipos de relação entre Estado e sociedade identificados pelos autores, se manifestam, na realidade, de maneira muito mais complexas e diversificadas e não estão isentos de contradições. Nesse sentido, o presente trabalho não busca ver se os mecanismos participativos presentes na Venezuela se encaixam mais ou menos em um dos projetos descritos por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), mas entender, através do estudo de tais mecanismos, algumas das características e peculiaridades do projeto político presente na Venezuela e refletir sobre suas origens e a maneira em que está presente na legislação que inclui tais mecanismos<sup>21</sup>. Assim, para entender as características dos mecanismos participativos presentes na legislação venezuelana, considera-se importante analisar diferentes dimensões dos mecanismos participativos sem fazer referência a uma tipologia que combine de antemão cada modalidade com um projeto político predeterminado, mas vendo como, na prática, diferentes aspectos podem combinar-se de maneira as vezes ambígua e contraditória. Mesmo assim, considera-se que as ideias de Dagnino, Olvera e Panfichi (*Idem*) sobre heterogeneidade do Estado e da sociedade, entendidos como arenas de disputas políticas entre diferentes ideias, projetos e interesses, permitem ter uma visão mais dinâmica dos processos que levaram alguns atores da sociedade civil e política venezuelana a introduzir a ideia de práticas participativas, das dinâmicas através das quais a coalizão de governo que chegou ao poder em 1998 conseguiu transformar em leis essas ideias, assim como dos conflitos, tensões e contradições que caracterizaram esses processos.

Em consequência disso, considera-se importante aprofundar duas dimensões que estão presentes no conceito de projeto político e que têm particular relevância para o desenvolvimento desse trabalho: em primeiro lugar será analisado o papel das ideias nos processos de mudanças institucionais; do outro o papel dos atores nesses processos. Essas duas dimensões permitem salientar a importância dos atores como agentes de transformação e refletir sobre o processo de criação de mecanismos participativos, ao mostrar como a

---

<sup>20</sup> Ou em regimes democráticos que mantêm traços autoritários no nível social e cultural (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 45).

<sup>21</sup> Além disso, o presente trabalho não se propõe analisar todos os diferentes projetos políticos presentes na sociedade venezuelana, mas estudar aqueles que predominam nas forças políticas que estão no governo e que encontraram expressão institucional nos mecanismos participativos criados na Venezuela a partir de 1999.

interação de diferentes ideias e diferentes atores influencia a criação de novos desenhos institucionais.

### *1.2.2) A importância das ideias*

O conceito de projeto político sugere a importância das ideias como elemento capaz de orientar a ação política. Nesse sentido, a ideia de projeto político vincula a existência de um conjunto de ideias, valores e interesses à ação política e, por consequência, aos meios utilizados para tentar concretizar um determinado projeto. Assim, pode se considerar que a existência de diferentes visões do mundo e concepções sobre o tipo de instituições desejáveis constitui um elemento que tem uma grande influência sobre o desenho de diferentes instituições e políticas públicas.

O fato de que determinadas ideias podem ter um papel de destaque na orientação da ação política e na criação de novos desenhos institucionais, parece ser particularmente importante em contextos como o venezuelano, no qual a chegada ao poder de Hugo Chávez Frías e da coalizão de partidos que apoiou sua candidatura, foi o ponto de partida para um amplo processo de reformas.

Segundo Mark Blyth (2002, 2007) as ideias, em particular as ideias econômicas, teriam um papel fundamental nos momentos de crise e nos processos de mudança institucional. Para esse autor, as ideias teriam uma grande capacidade de persuasão, especialmente em momentos de crise, pelo fato de proporcionar significado e possíveis explicações à crise, assim como por apontar para possíveis soluções. Em consequência disso, as ideias seriam um elemento fundamental durante os processos de criação de novas instituições. Em particular, o autor distingue cinco momentos do processo de mudança institucional nos quais as ideias exercem um papel determinante: num primeiro momento as ideias seriam um importante recurso para interpretar a natureza de uma crise e, em consequência disso, para apontar para possíveis soluções; em segundo lugar as ideias seriam um catalisador para a ação coletiva e para a construção de coalizões; em terceiro lugar elas serviriam para deslegitimar as instituições existentes, pois desafiarão a visão do mundo sobre a qual essas últimas estão baseadas; em seguida elas seriam um importante recurso para a construção de novas instituições; e, por último, elas ajudariam a proporcionar estabilidade às novas instituições.

Essas ideias parecem particularmente interessantes para analisar a criação de mecanismos participativos na Venezuela, pois esse país atravessou, na década 1990, uma profunda crise política e institucional e porque a coalizão que chegou ao poder em 1998

propôs profundas mudanças institucionais como solução para os problemas e debilidades da chamada Quarta República e conseguiu mobilizar ao redor de suas propostas amplos setores da sociedade venezuelana. Em consequência disso, considera-se que a nova legislação e, em particular, aquela relativa ao desenho institucional de novos mecanismos participativos, constitui um elemento em que se expressam as ideias sobre a participação presentes no “projeto político” das forças que chegaram ao poder em 1998.

A pesar da importância que pode ser atribuída às ideias e a determinados projetos políticos como propulsores de novos formatos institucionais que permitem a participação da população, permanece a questão de como diferentes projetos políticos podem se tornar programas e políticas com formatos institucionais específicos. Em efeito, a relação entre determinadas ideias e as ações políticas que tentam concretizá-las, não parece ser determinada de maneira unívoca, pois as ações políticas derivadas de um determinado projeto podem ter distintos graus de explicitação e coerência devido ao fato que diferentes atores que compartilham tais ideias e valores, podem divergir quanto às condições de sua realização (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006: 39-40). Em consequência disso é preciso se perguntar como se dá essa passagem do campo das ideias para o campo da prática, pois, além dos conflitos entre diferentes projetos que podem existir tanto na sociedade civil como no Estado e que podem levar a mudanças nas propostas iniciais dos diferentes atores, Dagnino, Olvera e Panfichi (*Idem*) parecem sugerir que um mesmo conjunto de ideias, valores e visões do mundo pode levar a uma atuação e a práticas políticas diferentes.

Essa questão se torna ainda mais relevante quando, como no caso da Venezuela, onde o projeto político, abaixo do qual se aglutinaram as forças políticas e sociais que levaram à eleição de Chávez em 1998<sup>22</sup>, apesar de alguns elementos comuns e princípios norteadores, tem sido considerado bastante heterogêneo (Lander, 2005: p. 194) e aglutinado mais ao redor da personalidade do candidato à presidência do que ao redor de um programa comum bem definido. Assim, mesmo se no âmbito social e das políticas voltadas para os setores da população mais desfavorecidos teria existido uma maior clareza conceitual e uma vinculação com a ideia de participação (Lander, 2005: 207-208; Lopez Maya, 2005), permanece o problema de como o governo venezuelano conseguiu tornar essas ideias modalidades de

---

<sup>22</sup> Vale a pena destacar que tanto Margarita Lopez Maya (2005), como Arenas e Gómez Calcaño (2006), usam repetidamente a expressão “projeto político”. Mesmo se nenhum dos dois autores discute o problema do conceito, nem parece ter tido contatos com a literatura brasileira e latino-americana que discute a ideia de “projeto político”, o fato dessa expressão ser recorrente nos trabalhos que tentam analisar as mudanças em curso na Venezuela, parece indicar a existência, em alguma medida, de ideias e valores compartilhados, entre as forças políticas que chegaram ao poder em 2010.

governo e políticas públicas concretas<sup>23</sup>, tendo ao mesmo tempo que enfrentar diferenças e conflitos internos (tanto na própria coalizão, como entre diferentes níveis e órgãos de governo), falhas na capacidade de gestão da administração pública, restrições orçamentárias etc.

Segundo Rose e Miller (1992), princípios, valores, e ideias teriam que se confrontar o tempo todo com os problemas da realidade e, por consequência, sua passagem do nível das ideias e dos princípios, para determinados programas políticos que tentam lidar com problemas específicos não é nunca uma questão de derivação ou determinação unívoca, mas do que os autores chamam de tradução. Nesse sentido, a passagem de determinadas ideias para uma agenda política não seria um simples reflexo dessas ideias, mas estabeleceria uma correspondência entre o que é desejável e o que é possível tendo em conta as atividades das forças políticas e dos seus interesses (*Ibidem*: 181-182). O fato de que determinados programas não seriam a simples implementação de esquemas ideais, mas o resultado da interação de um conjunto complexo de forças, se tornaria ainda mais evidente no nível das estratégias, técnicas e procedimentos, que Rose e Miller chamam de tecnologias de governo, através dos quais diferentes forças tentam pôr em prática seus programas, estabelecendo umas conexões entre as aspirações das autoridades e as atividades de diferentes indivíduos e grupos<sup>24</sup>.

A ideia de que um projeto e os valores e princípios que o compõem, apesar de orientar a ação, não são refletidos de maneira unívoca nela, mas traduzidos e mediados pela própria natureza dos problemas que se tenta resolver, pelos recursos disponíveis, pelas relações de forças presentes no interior do próprio governo, assim como por estratégias e interesses de curto prazo, permite então avançar na compreensão dos processos e dos mecanismos através dos quais determinadas ideias e projetos políticos se tornam ações concretas do governo. Dito de outra maneira, a criação de mecanismos participativos não seria simplesmente o resultado das lutas e relações de forças entre diferentes ideias e projetos políticos, como parecem apontar Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), mas dependeria também da maneira em que as

---

<sup>23</sup> É interessante notar como Gianpaolo Baiocchi (2003: 3) ao estudar as administrações petistas no Brasil dos anos de 1990, aponta para uns problemas parecidos, pois segundo o PT, apesar de ser um partido com uma história muito mais longa e articulada daquela do MVR (Movimiento Quinta Republica) e, mais em geral do PP (Polo Patriótico), não tinha, no começo, muita clareza sobre o que teria sido o modo petista de governar. Em consequência disso, os sucessos e insucessos das administrações petistas entre 1982 e 1992, teriam tido um papel fundamental para definir o projeto de governança local do PT.

<sup>24</sup> Apesar de Rose e Miller (1992) terem uma visão da complexidade e da heterogeneidade da atuação do governo, assim como da importância dos atores nas transformações sociais, que poderia se aproximar da visão gramsciana de Poulantzas (1980) e de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), é preciso lembrar que os dois autores elaboram seu artigo a partir das ideias de Foucault sobre o poder.

ideias contidas em um determinado projeto são “traduzidas” em programas e estratégias concretas do governo. Isso tem a ver, não tanto com a existência de diferentes concepções sobre a participação, mas com os problemas específicos aos quais um determinado projeto se enfrenta e com os diferentes interesses que atravessam essa realidade.

Em consequência disso, quando forças políticas portadoras de um determinado projeto político chegam ao poder, elas não teriam que enfrentar só a resistência e as disputas com atores que têm projetos diferentes, mas também dificuldades práticas que poderiam reduzir a capacidade de traduzir suas ideias em programas e políticas realmente efetivas. Nesse sentido, a existência de uma burocracia ineficiente e corrupta, e a persistência de práticas clientelistas, ou ainda a necessidade de obter consensos no curto prazo para ganhar as disputas eleitorais<sup>25</sup>, poderiam ser alguns dos elementos que fazem com que o desenho institucional e o funcionamento de um determinado mecanismo participativo, possam, pelo menos em parte, não corresponder a visões ideais sobre a participação, mas ter características e efeitos inesperados.

Assim, apesar da sociedade e da política venezuelanas serem atravessadas por fortes embates e conflitos entre os que apóiam e os que se opõem às mudanças em curso no país, os processos que levaram a criação de mecanismos participativos, parecem ir além dos aspectos relativos à ideias, valores e princípios, envolvendo também outras dimensões como a capacidade de gestão da administração pública, os recursos disponíveis, mas também a necessidade de gerar consensos e de se manter no poder. Nesse sentido, um aspecto que vai além da intencionalidade e da existência de ideais de transformação social, tem a ver com o fato de que, quando partidos de esquerda e comprometidos com um projeto de transformação da sociedade chegam ao poder, eles teriam que enfrentar o dilema de como implementar transformações nas políticas, conseguindo ao mesmo tempo mediar as demandas de diferentes atores sociais e gerar os consensos necessários para a se manter no poder (Baiocchi, 2003). Isso parece particularmente relevante no caso da Venezuela, pois, se de um lado, a criação de mecanismos participativos parece estar inserida num projeto que se propõe em primeiro lugar ampliar a justiça social e combater à exclusão e injustiças sociais (ver por exemplo Lopez Maya, 2005: 343-364), do outro, 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 garantam a permanência eleitoral do governo no curto prazo,

---

<sup>25</sup> A influência das exigências eleitorais sobre a atuação do governo, parece ser um aspecto que não pode ser negligenciado na experiência Venezuelana, pois, desde a chegada de Chávez no poder, a população venezuelana foi votar 12 vezes (entre eleição de uma assembléia constituinte, referendos, eleições locais e estaduais, legislativas e presidenciais) em 10 anos.

são outros fatores que podem ter marcado as escolhas do governo venezuelano em termos de participação, influenciando sobre o resultado final do desenho institucional relativo aos mecanismos participativos. O qual, por sua vez, não seria um reflexo direto de um programa político bem definido, mas o resultado sempre incerto de tentativas, conflitos e negociações.

Resumindo, entender as características dos mecanismos participativos existentes na legislação venezuelana e discutir o tipo de projeto político que tais mecanismos expressam, significa, por sua vez, levantar uma série de questões acerca tanto dos valores e princípios que os norteiam, dos âmbitos em que esses mecanismos estão presentes ou ausentes, de quem participa e dos poderes a eles atribuídos, mas também do contexto no qual estão inseridos e no qual essa legislação foi elaborada e discutida. Além disso, outro aspecto que tem que ser levado em conta é a análise das suas origens e da forma pelas quais eles foram introduzidos na legislação. Nesse sentido cabe perguntar se, antes de 1999, já existiam experiências de mecanismos participativos tanto no nível do sistema político, como no nível social, se eles foram impostos de cima para baixo ou tratou-se da incorporação, no nível institucional, de práticas já existentes e quais os atores que participaram do debate relativo a esses mecanismos e sua institucionalização.

### *1.2.3) A importância dos atores*

Vale a pena salientar que um dado projeto político, assim como as ideias de participação que podem estar contidas nele, não surgem do nada, mas a partir de diferentes atores e de suas práticas. Por isso, para entender de que maneira e em que medida o desenho institucional dos mecanismos participativos existentes na Venezuela pode expressar um determinado projeto político e maneira de entender a participação, não é suficiente limitar-se a indagar as características desses mecanismos presentes na legislação, mas é preciso inserir-los no contexto no qual foram pensados, elaborados e traduzidos em leis, dando destaque ao papel dos diferentes atores envolvidos nesse processo. Considerar esses papéis e suas formas de ação e interação resulta, então, particularmente importante para entender qual o processo que levou a criação de uma legislação que permite a participação da população em diferentes âmbitos da vida política do país.

Em consequência disso, é importante se perguntar de que maneira diferentes atores sociais elaboraram e utilizaram o conceito de participação antes de 1998, assim como ao longo dos dez anos do governo Chávez e que papel tiveram na introdução de mecanismos participativos no nível institucional. Em particular, cabe se perguntar quais os atores que

tiveram algum papel em introduzir o tema da participação na agenda do novo governo, quais suas ideias e suas experiências com respeito a esse tema e em que medida podem ter influenciado o debate parlamentar e a criação de uma legislação que inclui mecanismos participativos.

Um recurso particularmente interessante para analisar o papel de diferentes atores no processo de criação de um marco legislativo relativo à participação encontra-se no conceito de trajetória (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006). Essa ideia, ao permitir observar e estudar o trânsito de dirigentes e ativistas entre a sociedade civil e o Estado, constitui uma ferramenta metodológica descritiva (*Idem*, 2006, p. 69) que permite superar a dicotomia que separa artificialmente essas duas esferas de atividade, permitindo observar vinculações e separações entre sociedade civil e política e as mudanças e continuidades que sofrem os projetos que orientam a ação dos atores, conforme suas trajetórias. O uso da ideia de trajetórias dos atores sociais, ao mostrar as relações, vinculações e interações entre Estado e sociedade permite entender como ideias, valores, interesses e prioridades se alteram passando de uma esfera para outra, constitui, então, um recurso particularmente interessante para entender como, no caso Venezuelano, se deu à incorporação de mecanismos participativos no nível institucional e o papel de diferentes atores sociais e políticos tanto frente ao Estado, como no seu interior.

Assim, para entender como determinadas ideias sobre a participação conseguiram emergir e se impor na cena política venezuelana, vai ser preciso analisar a atuação de movimentos sociais, partidos, ou outras organizações, assim como de atores (como por exemplo algumas lideranças partidárias) que tiveram um papel importante na elaboração das ideias sobre a participação ou no processo que levou a criação de uma legislação que incorpora vários mecanismos participativos. Isto vai ser um elemento de grande importância para ajudar a entender de maneira mais complexa e articulada as características dos principais mecanismos participativos existentes nesse país e a refletir sobre o projeto político que está sendo construído na Venezuela ao longo da última década. Essa análise vai também ajudar a entender se a criação de mecanismos participativos no nível da legislação nacional expressa práticas e ideias já existentes em determinados setores da sociedade civil ou política, ou se responde mais a lógicas implementadas de cima para baixo para manter consensos e apoios eleitorais. Neste sentido, entender de onde vêm as ideias sobre participação e quais foram os atores relevantes no processo que levou à criação de uma legislação sobre participação na Venezuela, vai permitir compreender quais as diferentes ideias e concepções de participação estavam presentes, quais as disputas, conflitos e compromissos que, ao longo dos últimos dez

anos, levaram ao atual desenho institucional relativo à participação, assim como entender quais delas prevaleceram e quais não foram consideradas.

Além disso, é preciso lembrar que os atores estão inseridos num contexto político determinado que influencia suas escolhas e sua atuação. Em consequência disso, algumas das características e peculiaridades do contexto político venezuelano podem ser elementos importantes para entender o processo através do qual determinadas ideias sobre a participação chegaram a entrar no debate parlamentar e a ser incluídas na legislação nacional. Entre estas características vale a pena destacar que a vida política desse país está marcada por um altíssimo nível de polarização<sup>26</sup>, pela permanência de práticas de corrupção e clientelismo, amplamente difundidas na administração pública, e pela existência de alguns mecanismos que estabelecem uma ligação direta entre a população que participa e a Presidência da República evitando passar pelos níveis institucionais tradicionais (estados, municípios) (Lander, 2007). Essas características colocam algumas questões importantes para essa literatura, como por exemplo, a das consequências redistributivas desses mecanismos e sua viabilidade política frente a instabilidade que eles podem criar, ou a das consequências de um vínculo estreito entre a figura do atual presidente da Venezuela, Hugo Chávez Frías, e alguns dos mecanismos participativos. Em particular, esse último aspecto tem despertado a atenção de muitos pesquisadores e gerado muitos debates que tendem a caracterizar a experiência do governo venezuelano como uma experiência populista.

Em consequência disso, analisar alguns dos debates mais recentes sobre populismo vai permitir jogar luz sobre algumas questões que nem sempre são levadas em conta pela literatura sobre participação e mostrar quais as consequências e implicações dos debates presentes nessa literatura para o estudo sobre o tema da participação política.

---

<sup>26</sup> O alto grau de polarização política levou a oposição, após uma tentativa de golpe em 2002 e um “paro empresarial” em 2003, a boicotar as eleições legislativas de 2005, o que fez com que as 167 cadeiras da assembleia legislativa venezuelana ficassem todos nas mãos de partidos que apóiam o presidente Hugo Chávez Frías.

### 1.3) Populismo e participação

Apesar do tema da participação ter sido um tema central nos debates e na retórica do governo venezuelano desde sua primeira eleição em 1998, muitos estudos e trabalhos acadêmicos sobre o governo de Hugo Chávez Frías têm estudado essa experiência através do conceito de populismo, salientando, na maioria dos casos, principalmente seus aspectos negativos. Contudo, são raros os estudos nessa corrente de pesquisa que analisam de fato os mecanismos participativos criados por este governo, muito menos sua possível relação com a presença de um líder carismático. Ao mesmo tempo, boa parte da literatura sobre as experiências participativas venezuelanas, tem evitado se confrontar com esse tema e tentar entender suas possíveis repercussões sobre a criação de um marco legal que permita a participação. Em consequência disso, é necessário refletir sobre as potencialidades e limites dessa abordagem alternativa e sobre suas consequências no estudo da participação.

Como muitos autores têm notado (Weyland, 2001; Hawkins, 2003), o conceito de populismo é, em muitos casos, confuso e controverso. A falta de consenso com respeito às principais características e atributos desse conceito, tem levado diferentes autores a chamar de populistas, líderes, movimentos, governos e políticas muitos distintos entre si, fazendo com que as amplas divergências que existem do ponto de vista teórico se repercutam nos estudos empíricos mais recentes sobre esse fenômeno (Weyland, 2001).

Se os primeiros estudos sobre populismo na América Latina se dedicaram a analisar experiências que tinham muitos elementos em comum, como a de Perón na Argentina ou de Getúlio Vargas no Brasil, a retomada dos estudos sobre populismo desde os anos de 1980 e 1990 foi ligada à emergência de líderes políticos muitos diferentes entre si, como Alberto Fujimori no Peru, Carlos Menem na Argentina e Hugo Chávez Frías na Venezuela, e com respeito aos líderes populistas das décadas de 1950 e 1960.

No caso específico da Venezuela, vários autores associaram a re-emergência do populismo à grave crise política e institucional atravessada pelo país e à desconfiança da população nas instituições da democracia liberal (Doyle, no prelo; Mainwaring, 2006), fato esse que teria permitido a chegada ao poder de um *outsider* como Chávez.

### 1.3.1) O conceito de populismo e a experiência venezuelana

Vários autores que têm se interessado pela experiência venezuelana e têm tentado classificá-la como um caso de populismo, têm focado suas análises nas possíveis causas que teriam levado Hugo Chávez Frías e outros líderes latino-americanos ao poder (Doyle, no prelo; Mainwaring, 2006), ou na tentativa de entender quais aspectos do populismo encontram suporte entre a população desses países (Seligson, 2007). Em consequência disso, tais autores, parecem mais interessados em analisar as características e os motivos da crise de confiança da população nas instituições da democracia liberal e do sistema de representação, do que em enfrentar uma discussão aprofundada sobre o conceito de populismo e sobre as características que permitiriam encaixar a experiência venezuelana nesse conceito. Em efeito, tanto Doyle (no prelo) como Mainwaring (2006) se propõem demonstrar que a existência dessa crise teria criado um vácuo político, o qual, por sua vez, teria permitido que *outsiders* da política e líderes populistas obtivessem importantes vitórias eleitorais. Mesmo assim, é preciso notar que esses autores não aprofundam a discussão teórica sobre conceito de populismo<sup>27</sup> e, apesar de se referirem ao chavismo como caso emblemático de populismo, essa referência não é suportada de dados empíricos ou informações mais detalhadas que permitam afirmar quais são os elementos do chavismo que permitem defini-lo como uma experiência populista<sup>28</sup>, nem se as reformas e as políticas empreendidas pelo governo Chávez poderiam ser definidas como populistas. Nesse sentido, pode-se afirmar que, se a crise política e institucional que a Venezuela atravessou desde o final dos anos de 1990 é, com certeza, um fator de importância fundamental para entender a chegada ao poder de Hugo Chávez Frías, ela, por si só, não explica a natureza do chavismo.

Para tentar entender se o chavismo pode ser considerado um caso de populismo e se esse fenômeno se expressa ou pode influenciar os mecanismos participativos criados na Venezuela na última década, parece então necessário tentar refletir sobre as potencialidades e limites desse conceito, assim como sobre as implicações do seu uso.

Na América Latina, o conceito de populismo teve seu auge entre os anos de 1960 e de 1980, quando esse conceito estava, na maioria dos casos associado a determinadas condições

---

<sup>27</sup> Mainwaring (2006) nem se preocupa em dar uma definição do que entende por populismo; enquanto Doyle (no prelo), apesar de fazer uma revisão bibliográfica sobre o populismo, limita-se a dizer que considerou como populistas os candidatos que pertenciam aos partidos latino-americanos classificados como populistas por Coppedge (1997), sem fornecer maiores indicações sobre os candidatos e sobre os elementos que permitiriam classificá-los como populistas.

<sup>28</sup> Apesar de Seligson (2007) apontar para 5 itens elaborados para o “Latin American Public Opinion Project” (LAPOP), os quais permitiriam entender a aceitação de medidas populistas entre a população latino-americana, o autor não especifica se e em que países o uso dessas práticas estaria realmente presente.

socioeconômicas e a um determinado momento histórico do desenvolvimento dos países latino-americanos. Weffort, por exemplo, afirma que os governos populistas foram a forma mais típica de expressão da emergência das massas populares na política americana e que esse fenômeno estaria associado a um determinado período histórico e às peculiaridades do desenvolvimento político e social que nele se observa (Weffort, 1980: 82).

Em consequência da grande influência da literatura desse período, alguns autores contemporâneos (Schamis, 2006) têm afirmado que não seria possível considerar populistas líderes surgidos nos anos de 1980 e 1990 como Alberto Fujimori, Carlos Menem ou Hugo Chávez Frías e que a maneira como esse conceito é utilizado hoje seria tênue, inorgânica e amorfa, não podendo ter vínculos importantes com o passado. Schamis (*Idem*) afirma que, na ausência de uma política econômica de tipo populista e de uma industrialização substitutiva de importações, não faz sentido falar de populismo. Segundo esse autor, então, seria muito importante considerar o contexto histórico no qual o conceito foi criado e pode ser utilizado, pois, fora do contexto, o conceito de populismo perderia seu poder explicativo se tornando impreciso e tendo apenas um poder metafórico.

Segundo Weyland (2001), outros autores também têm tido reticências em utilizar o conceito de populismo para explicar a re-emergência de líderes personalistas que chegaram ao poder na América Latina desde os anos de 1980, ou por considerarem que o conceito de populismo estava ligado a um determinado momento do desenvolvimento socioeconômico dos países latino-americanos ou por considerarem que as políticas neoliberais implementadas por muitos desses líderes estariam em contradição com as políticas econômicas e as ações em campo social, próprias do populismo.

Com respeito ao caso venezuelano, Ellner (2001; 2003), apesar de não afirmar que o conceito de populismo pode ser utilizado só para entender as experiências dos governos latino-americanos dos anos de 1930 e 1940, mostra como, mesmo se o chavismo tem algumas semelhanças com a experiência populista desses anos, pela abertura a setores não privilegiados, pelo carisma do presidente e pela retórica anti-elites, existiriam muitos pontos de divergência entre eles. Em particular, em um artigo posterior, Ellner (2006) afirma que o governo Chávez, se distinguiria dos governos populistas do passado principalmente pelas políticas e os programas econômicos e sociais empreendidos<sup>29</sup>. Além disso, a complexidade e

---

<sup>29</sup> Se já nos artigos de 2001 e 2003 Ellner apontava para algumas características do chavismo que mostrariam suas diferenças tanto com respeito ao populismo que ele chama de clássico, como com respeito ao neopopulismo, no artigo de 2006 (pp. 87-88), o autor mostra como: os ambiciosos programas sociais não são concebidos como mero assistencialismo, mas se propõem incorporar ativamente a população mais desfavorecida; as políticas e os programas econômicos desafiam abertamente os poderosos grupos econômicos

diversidade interna do movimento chavista, assim como a existência, no seu interior, de setores muito críticos com respeito à atuação do governo, tornariam difícil assimilar a experiência venezuelana ao populismo dos anos de 1930 e 1940 e também às experiências mais recentes dos governos Menem e Fujimori. Nesse sentido, a concepção de populismo adotada por Ellner (ao considerar elementos das políticas socioeconômicas como fundamentais para definir o fenômeno populista), poderia ser colocada entre as que Weyland (2001) chama de definições cumulativas de populismo. Esses tipo de definições que, segundo o autor, teria prevalecido na América Latina, tenderia a associar os aspectos propriamente políticos do populismo, como um estilo de liderança política personalista e plebiscitária, com o contato direto entre o líder e as grandes massas de seguidores não organizados, assim como com determinadas condições e políticas econômicas e sociais (especialmente programas econômicos expansivos e medidas redistributivas).

Segundo Weyland (*idem*: 7-8), o reaparecimento de líderes personalistas nos anos de 1980 e 1990 teria constituído um desafio para as definições do conceito, ao dissolver o vínculo entre atributos políticos e características socioeconômicas. Mesmo assim, o autor considera que essas dificuldades não são um motivo suficiente para deixar de utilizar o conceito de populismo em contextos mais recentes. Pelo contrario, as dificuldades das definições cumulativas do conceito de populismo teriam que ser superadas, buscando uma definição mais precisa desse conceito. Em consequência disso, Weyland propõe abandonar as definições que associam as características políticas do populismo a determinadas condições e políticas econômicas e sociais, para adotar uma definição exclusivamente política do fenômeno. Com efeito, segundo o autor, as definições cumulativas enfatizariam demais o compromisso desses líderes com políticas econômicas e sociais bem definidas enquanto até os populistas clássicos foram flexíveis e oportunistas.

Por isso, o autor propõe uma definição do populismo que se limite a suas características políticas segundo a qual o populismo seria caracterizado pela presença de um líder personalista que procura ou exerce o poder baseado no apoio de um grande número de seguidores. Em consequência disso eleições, plebiscitos, manifestações de massa e, mais recentemente, as pesquisas de opinião pública são os instrumentos através dos quais o líder populista mobiliza grandes massas de pessoas não organizadas e demonstra a sua capacidade de comando (*Idem*: 12). Segundo Weyland, então, o conceito de populismo teria que ser

---

do país, de maneira muito mais aguda do que qualquer governo populista; o governo Chávez, a diferença dos governos populistas dos anos de 1930 e 1940, nunca evitou o tema do conflito de classe e deu prioridade a políticas redistributivas, ao invés de distributivistas.

colocado na esfera da dominação e teria a ver com uma particular estratégia política para ganhar as eleições e exercer o poder. Em consequência disso, os líderes populistas teriam um fraco compromisso com políticas, ideias e ideologias coerentes e a presença ou ausência de determinadas políticas econômicas e sociais não estaria ligada ao fato de o populismo ser expressão de uma visão de mundo ou de um projeto político determinado, mas seria um simples instrumento para obter consensos e se manter no poder<sup>30</sup>.

Se, por um lado, a definição de Weyland tem a vantagem de permitir utilizar o conceito de populismo para além das experiências populistas dos anos de 1930 e 1940 e de achar um denominador comum entre experiências marcadas por políticas e programas sociais e econômicos muito diferentes (desde as políticas de industrialização substitutiva das importações dos anos de 1930 e 1940, até as políticas neoliberais implementadas pelos governos Menem e Fujimori) e permitiria também catalogar a experiência do governo Chávez de populista<sup>31</sup>; por outro, o fato de definir os líderes populistas como oportunistas e sem firmes compromissos ideológicos, capazes de mudar suas políticas e ideias só para obter consenso (Weyland, 2003: 1102), levaria a entender a criação de mecanismos participativos na Venezuela só como uma medida oportunista e de fachada voltada simplesmente a obter consensos. Mesmo assim, Lodola (2004) destaca que uma diferença importante entre o que ele chama de “velho” e “novo” populismo consistiria no fato de que o primeiro teria culminado na criação de partidos e organizações que perduraram durante décadas, enquanto o segundo pareceria ter tido êxito só em períodos curtos. Segundo o autor, essa diferença seria devida à inexistência, entre os novos populistas, de um projeto político e ao domínio de estratégias políticas de curto prazo (*Idem*: 36-37). Nesse sentido, Lodola não nega completamente a possibilidade de o populismo estar relacionado com algum tipo de projeto político, mas põe em evidências as tensões e contradições que podem existir entre a afirmação de um determinado projeto políticos e as necessidades ditadas das estratégias políticas e eleitorais de curto prazo. Além disso, o autor também afirma que a criação de organizações que perdurem no tempo e a vinculação à um projeto político, frente a interesses mais

---

<sup>30</sup> As definições políticas de populismo incluem também, entre os atributos que caracterizam esse fenômeno, o uso sistemático e amplo de métodos redistributivos e clientelistas, como instrumento privilegiado para obter o apoio dos setores populares (Lodola, 2004). No contexto do populismo, essas políticas redistributivas não seriam expressão de um determinado projeto político, mas um meio para obter os consensos e apoios necessários para se manter no poder. Mesmo assim, o próprio Lodola (*Idem*), através do estudo empírico de diferentes experiências, mostra como essas medidas redistributivas não teriam sido uma condição nem necessária, nem suficiente para o sucesso de diferentes governos identificados como neopopulistas.

<sup>31</sup> Hawkins (2003), por exemplo, parte de uma definição muito próxima daquela adotada por Weyland (2001), para mostrar, os aspectos do chavismo que permitiriam defini-lo como um fenômeno populista.

imediatos, será um teste importante pelo qual deverão passar as versões mais recentes do populismo, como, por exemplo, o chavismo (*Idem*: 37).

Outro problema presente na definição de populismo adotada por Weyland (2001; 2003), assim como em muitas definições desse conceito, tem a ver com o fato que as massas são consideradas só como um conjunto de indivíduos isolados e manipulados de cima para baixo.

Essas duas características do populismo, colocam alguns problemas importantes para a literatura sobre participação e, em particular, para o estudo dos mecanismos participativos criados na Venezuela nos últimos dez anos: seria possível falar de um projeto político populista e de mecanismos participativos que expressam esse projeto, ou então, como parece sugerir Weyland, a falta de uma ideologia clara e o oportunismo não permitiriam que os mecanismos participativos criados no interior de uma experiência populista sejam mais que propaganda e manipulação e, portanto, sem interesse teórico do ponto de vista da democracia participativa?

Além disso, o fato da definição do populismo estar, em muitos casos, associada à manipulação das massas de cima para baixo, tende a se contrapor a uma das ideias chaves da literatura sobre a participação, segundo a qual, a incorporação da população na vida política, através de mecanismos participativos, seria um elemento importante no aprofundamento da democracia. Como teria que ser entendido, então, o processo de criação de uma legislação sobre a participação que se desenvolveu na Venezuela nos último dez anos? Ele teria que ser considerado como um processo que se deu de cima para baixo para reforçar as ligações direta de um líder carismático com as massas e enfraquecer o papel dos partidos e das organizações da sociedade civil como instâncias de mediação? Ou então a criação desse marco legal faria parte de um processo mais complexo no qual diferentes projetos políticos, interesses e demandas que vêm de cima para baixo e de baixo para cima se cruzam? Para poder avançar nessa discussão, é preciso então refletir brevemente sobre a compatibilidade do conceito de populismo com o de projeto político e sobre o modo de entender as massas e, mais em geral os setores populares, na literatura sobre populismo e na literatura sobre participação.

### 1.3.2) *Populismo e projetos políticos*

A definição do populismo como um fenômeno estritamente político (Weyland, 2001), ou seja, como uma estratégia para se manter no poder caracterizada pelo oportunismo e a inconstância ideológica, parece excluir a possibilidade de considerar o populismo como um projeto político. Em efeito, se, como afirma o autor, o populismo é caracterizado pela ambigüidade ideológica, assim como pela flexibilidade e pelo oportunismo na adoção de medidas e programas que lhe permitam manter consensos, poderia se afirmar que o populismo expressa situações em que interesses e estratégias de curto prazo, adotadas por um líder populistas para se manter no poder, prevalecem sobre qualquer ideal, visão do mundo e, sobre tudo, sobre qualquer projeto político. O populismo poderia então ser considerado como uma modalidade ou estratégia de governo sem referentes ideológicos precisos, mas capaz de se apoiar num líder carismático e na sua retórica de maneira a obter consenso. Nesse sentido, o populismo teria que ser considerado também como uma forma de manipulação das massas populares e, por consequência, não permitiria sua participação autônoma na vida política. O populismo seria então uma estratégia de ação e um meio para obter o poder e se manter nele. Em consequência disso, o populismo poderia até, dependendo do contexto, se apoiar em diferentes ideologias ou referentes teóricos, mas não teria um conteúdo substantivo como os demais projetos políticos.

Ao entender o populismo nesses termos, corre-se o risco de reduzir qualquer ação de um governo considerado como populista a uma ação de cima para baixo, ditada por um cálculo estratégico e pela necessidade de obter consensos. Nesse sentido, os mecanismos participativos criados por um líder populista ou pelo seu governo poderiam ser considerados como simples instrumentos de propaganda e de manutenção de consenso e, por consequência, não teriam efeitos positivos sobre o sistema democrático, mas se tornariam simplesmente instrumentos de manipulação da população. Essas conclusões parecem particularmente problemáticas no caso venezuelano. Com efeito, mesmo se o governo Chávez se encaixa em alguns dos aspectos da definição de populismo adotada por Weyland (*Idem*) e se o oportunismo e os interesses de curto prazo estão presentes na atuação do governo venezuelano, os debates sobre o tema da participação que se deram dentro e fora da Assembléia Constituinte e, depois, na Assembléia Nacional, parecem indicar que esse assunto não pode ser reduzido somente a um intento de controlar e manipular as massas populares.

Assim, se por um lado a posição de Weyland sobre a inconsistência ideológica e o oportunismo como características fundamentais do populismo poderia levar a subestimar a

importância dos mecanismos participativos e a complexidade dos processos que levaram a sua criação, por outro, é preciso também destacar que outros autores como Weffort (1980) e Ellner (2001) também apontam para a ambigüidade ideológica do populismo.

Até mesmo Arenas e Gómez Calcaño (2006), que na introdução do seu livro falam de um projeto populista, só fazem referência aos elementos do repertório discursivo que caracterizariam esse projeto<sup>32</sup>. Se os autores não chegam a afirmar que o discurso populista seria um simples meio de manipulação, mesmo assim não fica claro se esse repertório discursivo chega a orientar ou tem algum tipo de articulação com a atuação política do governo. Além disso, ao longo do livro, os autores chegam a utilizar o conceito de populismo como sinônimo um estilo de ação política (*Ibidem*: 61) e chamam a atuação de Chávez durante a campanha eleitoral de 1998, como uma estratégia de campanha claramente populista (*Ibidem*: 94)<sup>33</sup>. Isso parece apontar para a impossibilidade de pensar num projeto político populista, entendido como conjunto de ideias e visões do mundo que orientam uma ação política conseqüente com essas ideias<sup>34</sup>. Mesmo assim, parece possível afirmar que elementos do discurso, do estilo ou das estratégias populistas, assim como a maneira do líder exercer o poder e se relacionar com as massas populares possam se entrelaçar com diferentes projetos políticos, influenciando ou distorcendo a maneira em que determinadas ideias podem ser traduzidas na prática e se tornar parte da ação de um determinado governo. Em consequência disso, parece relevante problematizar o tema da relação entre o líder e as massas e entender quais as implicações desse tipo de relação para a democracia participativa.

---

<sup>32</sup> Segundo os autores, os temas mais reiterados pelos populistas e que constituiriam o projeto populista seriam: a nação como centro e raiz da unidade social; a referência a origens heróicas; valores como o desenvolvimento, o progresso, a inclusão e o impero da moral (Arenas e Gómez Calcaño, 2006: 6).

<sup>33</sup> Além disso, vale a pena destacar que, apesar dos esforços feitos por Arenas e Gómez Calcaño para definir o chavismo como um fenômeno populista, eles mesmos não conseguem chegar a uma conclusão satisfatória e afirmam que: “na Venezuela ainda não sabemos com certeza de que se trata o fenômeno chavista e muito menos em que desembocará” (2006: 82).

<sup>34</sup> Em efeito, como seria possível pensar num projeto político cujo discurso exalta o povo e sua inclusão, mas cujas práticas estariam voltadas para a manipulação e o controle de cima para baixo de suas formas de mobilização.

### *1.3.3) Populismo, massas e participação*

A relação personalista entre o líder e as massas escassamente organizadas constitui uma característica compartilhada pela maioria das definições de populismo. Nessa relação, o líder teria a capacidade de se comunicar diretamente com as massas, sem a intermediação de estruturas partidárias e veiculando uma mensagem que responda às necessidades do eleitorado, principalmente os setores de baixa renda (Singer, 1990).

Nesse sentido, se perguntar se essa relação pode ser reforçada pela criação de mecanismos participativos, ou se pode levar a distorções e manipulações no próprio desenho institucional de tais mecanismo, parece de grande importância, não só para entender melhor as relações entre o líder populista e seus seguidores, mas, sobretudo para compreender como o processo e as condições nas quais os mecanismos participativos são criados, podem influir sobre seu desenho e, por consequência, sobre seus efeitos potencialmente positivos para a democracia. Em consequência disso, parece necessário se perguntar se o processo de criação de mecanismos participativos, num contexto populista, teria o objetivo de criar modalidades de organização e participação da população que possam se manter sobre o estrito controle do líder e do governo, ou se, mesmo sem ter explicitamente tal objetivo, determinados desenhos institucionais, possam reforçar dinâmicas populistas de relação direta entre a população e o chefe do executivo.

A relação direta entre o líder populista e seus seguidores, considerados como uma massa de indivíduos não organizados, parece ser um elemento de consenso entre todas as definições de populismo. Mesmo assim, vários autores têm problematizado essa relação. Por exemplo, autores como Weffort (1980) e Schamis (2006), mesmo reconhecendo a existência do controle de cima para baixo das massas populares, tentam colocar de maneira mais complexa essa relação. Em efeito, ambos os autores relacionam a emergência histórica do populismo com o ingresso das massas populares na vida política dos países latino-americanos. O próprio Weffort mostra como, apesar do controle do líder populista sobre os setores populares, suas organizações e sua participação na vida política, as massas populares começam a contar e podem pressionar o poder, pois esse último precisa do seu apoio e de sua legitimação. Em consequência disso, apesar da manipulação das massas populares, o populismo teria sido caracterizado também pela necessidade de fazer algumas concessões e atender a algumas demandas dos setores populares.

Em um artigo de 2003, De la Torre, retoma o tema da relação entre o líder e a massa no populismo. Esse autor afirma que, muitas vezes, essa relação é mais complexa do que a

definição de populismo deixaria pensar e que os estudos sobre populismo têm, em geral, prestado pouca atenção a esse tema. Em particular, De la Torre afirma que a adesão e o apoio a um líder populista nunca é algo imediato e que não se pode assumir que os seguidores aceitam passivamente os discursos do líder. Nesse sentido, as expectativas dos seguidores, sua cultura, seus discursos e suas formas organizativas, seriam igualmente importantes para entender o nexu populista (2003: 61). Assim, mesmo quando os partidos e outras formas de organização são fracos, vários trabalhos etnográficos teriam mostrado que, entre os setores populares, existem muitas formas de organizações e redes informais, ligadas à sobrevivência e que têm altos níveis organizativos e capacidade para negociar com o Estado<sup>35</sup>.

Por sua parte, Schamis, apesar de se mostrar crítico quanto ao uso do conceito para caracterizar fenômenos recentes da cena política latino-americana, considera que as reminiscências de populismo apontam para o problema ainda não resolvido de como incorporar as massas pobres da população na vida política, conciliando os objetivos de igualdade e inclusão social com os de ter instituições e um respeito pelos procedimentos da democracia formal consolidados (Schamis, 2006: 33).

As reflexões desses autores, parecem indicar que, por um lado, mesmo quando o desenho de determinadas instituições pode ser feito para aumentar o controle e a subordinação dos setores populares, é preciso responder a suas pressões, fazer algumas concessões e atender algumas das suas demandas, por outro, que, mesmo quando são criados alguns mecanismos para tentar melhorar a igualdade, a inclusão social e a participação, tais mecanismos podem ter resultados problemáticos e acabar enfraquecendo elementos importantes da democracia formal e de seus procedimentos. Por isso, considera-se que pensar na possibilidade de coexistência entre instâncias populistas e centralizadoras, de um lado, e democráticas e participativas, do outro, permitiria entender de maneira mais complexa e articulada o processo que levou a criação de mecanismos participativos na Venezuela, assim como as potencialidades e os limites do seu desenho institucional. A existência de tensões e contradições entre impulsos participativos e democráticos de baixo para cima e tendências

---

<sup>35</sup> A importância das redes sociais como possível explicação da determinação do voto, principalmente entre eleitores não alinhados e com escassos interesses para a política, é colocada também por Rennó e Cabello (2010). Ao analisar o perfil dos eleitores de Lula em 2006, os dois autores descartam a hipótese de que o voto no candidato do PT tinha sido determinado por uma personalização da política. Segundo os autores, boa parte do eleitorado de Lula que não se identifica com o PT, seria um eleitorado escassamente interessado em política, sem apego partidário ou ao líder. Em consequência disso, o que explicaria a opção de votar em Lula, teria sido em parte uma avaliação positiva do desempenho do seu governo. Além disso, os dois autores levantam a hipótese da possível influência das redes sociais na formação de opinião desses eleitores. Assim, a partir de considerações diferentes daquelas levantadas por De la Torre, esses autores também destacam que as redes sociais podem ter um papel relevante na hora de explicar vínculos que a um primeiro olhar parecem personalistas.

centralizadoras de cima para baixo, parece ser confirmada pelas pesquisas de autores como Hawkins (2003; 2010) e Ellner (2006). Esses autores salientam como, apesar da proeminência da figura do presidente Hugo Chávez Frías em muitos aspectos da ação do seu governo e, em geral, da vida política do país, muitos dos movimentos e organizações chavistas, assim como das instâncias de participação criadas pelo governo, não seriam completamente subordinadas ao governo e, apesar de suas contradições, teriam algum potencial positivo para a democracia. Essas tensões e contradições podem, pelo menos em parte, ajudar a entender porque, mesmo quando existe uma abertura para uma maior participação, dentro e fora do governo, e são feitos esforços para que essas instâncias encontrem expressão em programas, políticas ou leis específicas, o desenho institucional resultante dessas iniciativas pode acabar tendo elementos inesperados e que podem reforçar, em lugar que atenuar as tendências populistas da relação entre o líder e seus seguidores.

Em consequência disso, a análise da legislação relativa aos mecanismos participativos constitui um instrumento particularmente interessante, pois pode ajudar a entender se o desenho institucional dos mecanismos participativos expressa novidades em matérias de participação e permite atenuar ou reforçar as tendências populistas que podem ser identificadas na figura de Chávez. Isso aponta também para a necessidade de elaborar critérios de análise da legislação que permitam entender se essa última expressa algum projeto político e/ou se tem elementos, no seu interior, que podem reforçar a dita tendência populista de Chávez.

#### 1.4) Categorias analíticas para o estudo da legislação

A importância de analisar as leis que definem mecanismos participativos é devida ao fato que essas últimas são o resultado das disputas, pressões e compromissos entre diferentes atores, que agem tanto na sociedade como nas instituições e que podem ter diferentes ideias sobre a participação. Em consequência disso, as leis relativas aos mecanismos participativos serão a expressão dos valores, ideais, princípios e projetos políticos de tais atores. Por isso, considera-se que o estudo do desenho institucional venezuelano relativo aos mecanismos participativos pode aportar elementos importantes para entender que tipo de projeto político norteia a atuação do governo desse país, assim como para entender se e em que medida ele conseguiu institucionalizar ideias e práticas que vão além dos princípios da democracia representativa. Mesmo assim, Dagnino, Olvera e Panfichi não deixam claro quais seriam as dimensões a serem consideradas para distinguir diferentes projetos políticos e só fazem um elenco geral das variáveis que poderiam ser utilizadas incluindo nessa lista: o tipo de relação entre Estado e sociedade civil; a concepção de participação; a concepção de cidadania; a concepção de sociedade civil; e a concepção de política (2006: 44-45).

Em consequência disso, é preciso se perguntar quais dimensões da legislação são relevantes para entender a presença de um projeto político no contexto venezuelano e, eventualmente, quais seus limites e contradições. O próprio Avritzer (2008), aponta para importância do desenho institucional como uma das variáveis a serem consideradas (junto com a organização da sociedade civil e a vontade política do governo) para entender a capacidade de um mecanismo participativo democratizar o governo<sup>36</sup>.

Um primeiro ponto que parece relevante destacar, tem a ver com a abertura dos espaços participativos e o tipo e número de atores sociais que podem participar dos processos participativos (Avritzer, 2008; Hevia de la Jara, 2006). Nesse sentido, vai ser preciso se perguntar se a participação está aberta a todos os cidadãos ou só a determinados grupos ou categorias, se ela é aberta aos cidadãos isolados que não pertencem a nenhuma organização ou se é permitida só através de grupos ou organizações da sociedade civil e, também, se existem mecanismos de representação e eleição de representantes ao interior dos mecanismos

---

<sup>36</sup> Avritzer (2008), identifica três tipologias de instituições participativas (de cima para baixo; de partilha de poder; de ratificação). Apesar desse autor apontar para umas dimensões de análise interessantes, (como a maneira em que a participação se organiza; a relação do Estado com a participação; e a maneira em que a legislação exige a implementação ou não da participação) e que serão retomadas na análise da legislação venezuelana, considera-se que essas tipologias foram elaboradas principalmente para dar conta da experiência brasileira e que, dificilmente, poderiam ser aplicadas fora desse contexto.

participativos. Essas três dimensões vão permitir entender: em primeiro lugar se a participação é aberta a todos, ou se os mecanismos criados pela legislação tendem a privilegiar a participação de determinados setores e grupos sociais e a excluir outros<sup>37</sup>; em segundo lugar se a participação é aberta a todos os interessados, individualmente e sem necessidade de pertencer a nenhum tipo de organização, se favorece a participação de grupos e organizações da sociedade civil já atuantes no tecido social, ou, ainda se pretende a criação de grupos ou organizações com determinadas características como condição para a participação; enfim, a presença de elementos de representação vai ser importante para entender se a participação é realmente aberta a amplos setores da população ou restrita a um pequeno número de representantes e, além disso, se os mecanismos de seleção dos representantes se dão através de eleições entre a população ou se implicam algum tipo de influência ou decisão e controle por parte das instituições.

Outro ponto que parece interessante tocar e que pode revelar o compromisso do governo e dos legisladores para com a participação, tem a ver com a obrigatoriedade ou não dos mecanismos participativos. Nesse sentido, parece relevante se perguntar se a legislação obriga a criação de determinados mecanismos participativos e se estabelece algum tipo de sanções no caso de não serem instaurados. Essa questão é importante para entender se a implementação dos mecanismos participativos depende da vontade política e dos interesses dos governos locais ou das outras instituições responsáveis pela aplicação da lei ou se tem algumas garantias de funcionar também em contextos políticos adversos (Avritzer, 2008)<sup>38</sup>. Com respeito a esse ponto, vai ser preciso também se perguntar se existem casos em que a legislação não estabelece sanções e deixa a população e/ou as instituições livres para utilizar ou não determinados mecanismos participativos. Nesse caso parece relevante saber se a iniciativa de criar esses mecanismos facultativos é deixada à iniciativa de determinadas instituições ou à iniciativa e as demandas e pressões da sociedade, ou seja se a iniciativa depende da vontade política de determinadas instituições ou órgãos públicos ou da vontade e da capacidade de se organizar de determinados setores da população. Esse ponto, permite refletir sobre o fato de se os mecanismos participativos tem potencial para alcançar amplas faixas da população e, em particular, os setores mais desfavorecidos e menos organizados, ou

---

<sup>37</sup> Esse elemento parece particularmente importante no contexto venezuelano, onde a polarização política e social da população é particularmente elevada e onde o governo têm um discurso de forte crítica a determinados setores sociais (em particular as elites econômicas e políticas do país e os partidos tradicionais).

<sup>38</sup> Isso parece particularmente relevante também pelo contexto de extrema polarização política existente na Venezuela e onde funcionários ou governos locais da oposição podem ter interesse em recusar ou até boicotar iniciativas do governo ou da maioria chavista que controla a Assembléia Nacional.

se acabam facilitando a participação só de um restrito grupo de militantes ou pessoas comprometidas com o projeto do governo. Com efeito, se a legislação não prevê regras precisas que obrigam a criação desses mecanismos, ou sanções para o seu não cumprimento, deixando que isso dependa da boa vontade e compromisso de algum funcionário público ou da capacidade de pressão e organização da população, os grupos mais necessitados podem correr o risco de se beneficiar menos ou permanecer excluídos de tais mecanismos (e mais em geral, das iniciativas do governo ligadas à tais mecanismos).

Uma terceira dimensão que vai ser de fundamental importância para 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, tem a ver com os poderes que a legislação atribui aos participantes dos mecanismos de participação. Nesse sentido, parece interessante utilizar as ideias de autores como Sani (2004) ou Arnsteirn (1969), os quais identificaram diferentes níveis de participação ao longo de uma escada que vai desde a simples manipulação ou participação passiva até a capacidade de tomar decisões e de ter controle sobre todos os aspectos de uma determinada política ou programa.

Sani (2004) identifica três tipos de participação: um primeiro que o autor define como presença e que seria caracterizado por formas de participação passiva que não comportam a atribuição de poder para quem participa; um segundo definido como de ativação, no qual se encontra uma atitude mais ativa dos sujeitos, sem que ela se torne, pelo menos de maneira direta, um meio de tomar decisões políticas na esfera institucional<sup>39</sup>; um terceiro, que o autor chama de participação propriamente dita, no qual os indivíduos contribuem às decisões políticas<sup>40</sup>.

De maneira parecida, Arnsteirn (1969), identifica oito níveis de participação que vão desde o mais baixo, no qual os participantes não tem nenhum poder e são manipulados, até o mais elevado, no qual os participantes controlam todos os aspectos políticos e de gestão de

---

<sup>39</sup> Apesar de Giacomo Sani, considerar esse segundo tipo como uma modalidade de participação interna a grupos e organizações políticas e considerar que ela influi nas instituições de maneira indireta, através de campanhas, marchas etc., a ideia de “ativação” pode ser utilizada também nos casos em que existem mecanismos institucionais de participação nos quais os participantes têm algum papel e atribuição, mas não têm poderes reais para influir nas decisões políticas relevantes.

<sup>40</sup> Apesar de Sani incluir nessa última modalidade também o processo eleitoral, através do qual os indivíduos escolhem seu representantes (e contribuem à tomada de decisões só em maneira indireta), o fato dela prever o protagonismo dos atores envolvidos, assim como seu real poder na tomada de decisões, faz com que ela, junto com as outras duas tipologias, seja útil para entender o espaço e os poderes deixados à sociedade nos mecanismos institucionais de participação.

um determinado programa, e os subdivide em três sub-grupos. Um primeiro é chamado pelo autor de “não participação” e compreende mecanismos que aparentemente são participativos, mas na realidade resultam em manipulação dos participantes para obter consensos ou em uma espécie de “terapia” na qual os problemas dos participantes são tratados como uma doença que precisa de um tratamento e que, apesar de envolver os participantes em várias atividades, não implicam nenhuma redistribuição de poder. Um segundo grupo que o autor chama “de fachada” é caracterizado pelo fato de que, apesar de não atribuir poderes relevantes aos participantes, conta com a presença de alguns elementos importantes em direção a participação. Uma primeira forma de participação de fachada seria a informação, que apesar de ser um elemento fundamental em todo processo de participação, pode se dar só em uma direção, desde o Estado para os participantes, sem permitir aos participantes oferecerem sua opinião ou tomar decisões a respeito do tema específico em debate. Além da informação Arnstein identifica outras duas modalidades de participação ditas de fachada, a consulta e o apaziguamento, nas quais os cidadãos podem debater e ter alguma influência sobre as instituições públicas, mas sem garantias que suas demandas e decisões sejam ouvidas. O terceiro grupo, que o autor chama de “poder cidadão”, inclui mecanismos de parceria, quando tem redistribuição do poder através de uma negociação, delegação do poder, quando os cidadãos têm um poder decisório dominante com respeito às instituições e, por último, o controle dos cidadãos sobre todos os aspectos de um programa ou de uma instituição.

Apesar das diferenças, as tipologias de Sani e Arnstein resultam particularmente úteis, pois permitem focalizar diferentes níveis de atribuição de poderes aos participantes e ajudam a entender se um determinado mecanismo é criado só como meio de manipulação e obtenção de consensos ou se permite a tomada de decisões de baixo para cima. Em consequência disso, a legislação venezuelana, será analisada a partir de três possíveis níveis de atribuição de poder aos participantes. Um primeiro nível que vai compreender formas de participação passiva e voltada a obtenção de apoios ou à manipulação, nas quais os participantes, estão presentes, mas não tem nenhuma atribuição ou poder, o que permitiria afirmar que os espaços participativos foram pensados de cima para baixo como espaços de criação de consenso e de apoios e que não permitem uma participação real e autônoma da população, mas só o apoio ao governo. Um segundo nível em que os cidadão são escutados e no qual pode haver debate sobre determinados programas ou políticas, mas sem que essas decisões vinculem as instituições. Enfim um nível em que os participantes tem poderes reais e suas decisões são vinculativas, na elaboração, gestão ou controle de determinados programas ou políticas públicas. Além disso, será analisado se o alcance das decisões tomadas nos espaços

participativos é local, municipal, estadual ou nacional. Entender o alcance das decisões tomadas nesses espaços, vai permitir entender se os participantes têm alguma influência só sobre aspectos secundários e ligados a elementos locais/localizados de determinados programas ou políticas, ou se o que é discutido e decidido nesses espaços, pode ter algum impacto sobre decisões políticas de maior alcance, estadual ou nacional.

É preciso também notar, que essas tipologias não excluem a possibilidade de participação se dar também nos aspectos da gestão e implementação de um programa, pelo contrário, o próprio Arnstein (1969) considera esse aspecto como positivo, ao ponto de colocar a possibilidade dos cidadãos ter controle sobre todos os aspectos e momentos de um determinado programa no nível mais alto de atribuição de poderes aos participantes. Mesmo assim, vai ser importante, analisar de maneira mais detalhada em quais momentos de um determinado programa ou política pública se dá a participação dos cidadãos, distinguindo se a participação se dá nos momentos de elaboração, implementação ou controle de determinados programas ou políticas públicas. Isso vai permitir entender se os participantes têm alguma capacidade de gestão e/ou de controle das decisões tomadas nos espaços participativos ou se, então, eles só servem para implementar decisões tomadas em outros lugares e que são implementadas em uma lógica de cima para baixo.

Por último, é necessário analisar o tipo de relação com o Estado que caracteriza cada mecanismo participativo. Nesse sentido vai ser preciso se perguntar se a legislação prevê a participação de instituições ou funcionários públicos nos espaços participativos, quais são suas competências e poderes. Além disso, vai ser preciso entender se os espaços participativos, para seu funcionamento, dependem economicamente, legalmente ou da assistência técnica de órgãos de Estado e se esses elementos estão previstos e regulamentados na legislação ou se são deixados à discricionariedade do governo ou de outras instituições públicas. A presença e os poderes atribuídos ao Estado no interior dos mecanismos participativos, assim como a existência de elementos de dependência do Estado que façam com que, seu funcionamento possa depender da vontade política e de decisões tomadas de cima para baixo pelo governo ou por outras instituições constituem duas dimensões importantes para entender se os mecanismos participativos estabelecidos pela legislação venezuelana podem constituir espaços realmente autônomos de participação ou se a legislação permite ou deixa brechas para que esses espaços de participação possam ser manipulados ou controlados de cima para baixo.

**Tabela 1 Categorias analíticas para o estudo da legislação**

<b>Categorias analíticas</b>	<b>Dimensões</b>
Quem participa	1) Participação aberta a todos ou limitadas a determinados grupos 2) Participação individual ou através de organizações da sociedade civil 3) Representação ou eleição dos representantes
Obrigatoriedade	- O mecanismo é obrigatório => têm ou não sanções se não for criado - O mecanismo não é obrigatório => a iniciativa é de alguma instituição => a iniciativa é da população
Poderes atribuídos aos participantes	1) Poderes: - Participação passiva/presença ou manipulação - Consulta e decisões não vinculadas - Delegação de poderes aos participantes 2) Alcance das decisões ou das ações: - local - municipal - estadual - nacional
Competências atribuídas aos participantes	- elaboração - implementação - monitoramento/avaliação
Tipo de relação com o Estado	1) Presença ou ausência de funcionários ou instituições públicas 2) Elementos de dependência (técnica, financeira, legal)

Para a elaboração dessas categorias analíticas foi necessário recorrer ao arsenal teórico da democracia participativas e encontrar conceitos que permitam entender a experiência venezuelana além dos padrões da democracia representativa. A definição do conceito de mecanismo participativo (entendido como o desenho institucional que permite formalizar a participação dos cidadãos e da sociedade civil em atividades de deliberação, implementação e controle de políticas públicas) constitui um primeiro elemento útil para enquadrar os fenômenos que serão analisados ao longo desse trabalho.

Porém o estudo de práticas e mecanismos de participação não é algo novo na América Latina, assim que, os debates teóricos e os estudos empíricos que se deram nessa região ajudaram a contextualizar a experiência venezuelana e a elaborar questões relevantes para entender seu estudo. Em particular, o problema de como transferir experiências e inovações democráticas da sociedade civil para o Estado em um contexto no qual as instituições democráticas são débeis e marcadas por padrões clientelistas e falta de *accountability*, levanta a questão sobre como novas ideias e experiências conseguem se afirmar e encontrar espaços no interior das do próprio Estado. Esse dilema leva a se destacar a relevância da atuação e do

compromisso de diferentes atores não só na sociedade civil, mas também no interior do Estado, assim como das suas relações, ideias e conflitos.

Em consequência disso, foi destacada a importância do conceito de “projeto político”, o qual permite problematizar o processo que levou a criação de mecanismos participativos na Venezuela, dando destaque a atuação, conflitos e correlações de força entre diferentes atores, suas ideias e interesses. Nesse sentido foi destacado que não só determinadas ideias e concepção do mundo, mas também interesses específicos e as condições presentes em um determinado contexto podem influir no desenho final de cada mecanismo participativo, fazendo com que ele expresse ou não determinadas conceitos de participação.

Por um lado, para entender as características dos mecanismos participativos existentes na legislação venezuelana vai ser preciso discutir o tipo de projeto político que tais mecanismos expressam e analisar as leis que determinam seu desenho institucional. Isso, por sua vez, significa levantar uma série de questões acerca dos valores e princípios que os norteiam. Por outro lado, o debate sobre interesses de curto prazo e outros condicionamentos externos que podem ter influenciado sobre o desenho institucional dos mecanismos participativos que foram criados na Venezuela, levam a se interrogar sobre as especificidades dessa experiência. Em particular muitos estudos e pesquisas sobre o governo de Hugo Chávez Frías têm analisado essa sua atuação a partir do conceito de populismo.

A revisão de alguns dos debates teóricos sobre o populismo, coloca desafios tanto para a literatura sobre a democracia participativa, como, mais em particular, para o estudo da experiência venezuelana. Em particular permite problematizar a tensão entre projetos políticos e estratégias de curto prazo para obter consensos entre amplos setores da população e se manter no poder. Além disso, a reflexão sobre o populismo e sobre a relação direta do líder com as massas que esse fenômeno implicaria, permite colocar novas questões para a democracia participativa e se interrogar sobre os efeitos ou distorções que esse tipo de relação pode provocar nas demandas por uma maior participação e no desenho institucional de determinados mecanismos participativos. Nesse sentido considera-se que a existência de tensões entre impulsos participativos e democráticos de baixo para cima e tendências centralizadoras de cima para baixo, destacadas por alguns autores, pode ter repercussões na hora de concretizar as demandas por maior participação e, em consequência disso, se expressar no desenho institucional dos mecanismos participativos que foram criado ao longo do governo Chávez.

A análise das leis que regulamentam vários mecanismos criados na Venezuela ao longo dos últimos anos, torna-se, então, uma ferramenta particularmente importante para

entender quais ideias, projetos e concepções de participação foram se afirmando nesse país. Além disso, essa análise, conduzida através das categorias analíticas elaboradas no final desse capítulo, vai ajudar a entender se esse desenho permite ou limita tendências populistas e se determinados interesses ou estratégias de curto prazo, mais que a vontade real de ampliar os espaços de participação, incidiram na criação dessas leis.

## Capítulo 2

### Os mecanismos participativos na legislação venezuelana

Um primeiro ponto que é preciso destacar, tem a ver com o fato de que, na Venezuela, existem mecanismos participativos formais e legalmente constituídos, além de outros ligados a programas ou experiências específicas, mas sem nenhuma regulamentação do ponto de vista legal.<sup>41</sup> Isso significa que, em alguma medida, o tema da participação tem sido colocado na agenda de debate da Assembléia Nacional e tem sido debatido pelos deputados eleitos nessa instituição desde o ano 2000. Com efeito, a introdução de debates sobre a participação tem sido um ponto importante das reivindicações das novas forças políticas que chegaram ao poder em 1998 e que, desde 2000, têm contado com o suporte de amplas maiorias no interior da própria Assembléia Nacional.

A importância de analisar as leis que definem mecanismos participativos é devida ao fato que essas últimas são o resultado dos debates, disputas e compromissos entre diferentes atores, e forças políticas que podem ter diferentes ideias e visões sobre a participação. Em consequência disso, as leis relativas aos mecanismos participativos existentes na Venezuela são, em alguma medida, a expressão dos valores, princípios e projetos políticos das forças políticas presentes na Assembléia Nacional, mas também dos seus interesses e estratégias de curto prazo. Por isso, considera-se que o estudo do desenho institucional venezuelano relativo aos mecanismos participativos pode aportar elementos importantes para entendermos que tipo de projeto político norteia a atuação do governo daquele país, e, eventualmente sua coexistência com interesses específicos ou particularistas e com estratégias ligadas à necessidade do governo se manter no poder.

Em primeiro lugar, será analisada brevemente a Constituição da República Bolivariana de Venezuela. Entender o marco constitucional que abriu espaço para a criação de mecanismos participativos resulta particularmente importante para compreender o contexto no qual começou a ser debatido o tema da participação e a partir do qual foram criadas as leis que definem e regulamentam os diferentes mecanismos que serão regulamentados ao longo desse capítulo. É preciso destacar que a Constituição da República Bolivariana de Venezuela estabelece a possibilidade de realizar vários tipos de referendun, assim como a possibilidade

---

<sup>41</sup> Nesse sentido, o caso venezuelano assemelha-se ao brasileiro, onde há mecanismos participativos previstos constitucionalmente, como os conselhos municipais e conferências nacionais, e experiências participativas sem previsão legal, como os orçamentos participativos.

de iniciativa legislativa por parte da população e também várias modalidades de participação da população na economia através da promoção, entre outras coisas, de cooperativas. Mesmo se, na Venezuela, todos esses mecanismos de democracia direta são considerados mecanismos de participação, na presente dissertação optou-se por considerar só aqueles mecanismos que permitem a participação direta da população na elaboração, implementação e monitoramentos de determinadas políticas ou programas e que prevêm a existência de processos de discussão e deliberação<sup>42</sup>.

Em seguida, serão analisadas as principais leis que regulamentam os mecanismos participativos previstos pela Constituição de 1999, o que foram criados ao longo dos anos do governo Chávez. Em primeiro lugar serão analisadas as leis que regulamentam os Conselhos de Planejamento tanto ao nível local, como estadual e federal. Nos capítulos sucessivos serão analisadas leis que regulamentam mecanismos participativos setoriais ligados a políticas específicas e voltados a enfrentar alguns dos mais graves problemas das cidades venezuelanas como: o abastecimento de água e o saneamento<sup>43</sup> e os assentamentos urbanos precários e irregulares. Para concluir serão analisadas as duas leis dos Conselhos Comunais.

As leis que serão analisadas são as principais leis que prevêm e regulamentam mecanismos participativos. Segundo alguns dos deputados do PSUV entrevistados, a partir de 2006, todas as leis promulgadas pela AN incluem pelo menos alguns artigos que tratam do tema da participação. Mesmo assim, a grande maioria dessas leis só refere-se ao tema da participação de maneira geral, sem de fato criar e regulamentar outros tipos de mecanismos participativos<sup>44</sup>. Além disso, nesse país existem também outros mecanismos participativos, ligados principalmente a programas sociais do governo, mas esses outros mecanismos não estão regulamentados por leis específicas.

Os Conselhos de Planejamento são mecanismos participativos previstos pela Constituição da republica Bolivariana de Venezuela e foram pensados como instâncias de planejamento e formulação de políticas. Esses mecanismos são obrigatórios e seu escopo de atuação pode ser municipal, estadual ou nacional, dependendo do tipo de conselho.

---

<sup>42</sup> Em consequência disso, no presente trabalho, não foram analisados os vários tipos de referendun previstos pela Constituição, pois a participação da população em tais mecanismos se resume no ato do voto e não comporta nenhum tipo de deliberação. Também não serão considerados outros mecanismos participativos, os quais são simplesmente enunciados na Constituição, mas que não possuem um marco legal que os regule.

<sup>43</sup> Diferentemente do Brasil, nos países hispânicos da América Latina, o conceito de saneamento refere-se só ao esgotamento sanitário e não ao conjunto de políticas de abastecimento de água, esgotamento e resíduos sólidos.

<sup>44</sup> No final de 2010 começaram a serem discutidas pela AN outras leis que prevêm a criação de novos mecanismos participativos, como a Lei das Comunas, a Lei de Economia Popular e a Lei de Controle Social. Essas leis não serão analisadas, pois vão além dos limites temporais dessa pesquisa.

Já as leis que regulamentam mecanismos participativos nas áreas das políticas de abastecimento de água e saneamento e aquelas voltadas para os assentamentos urbanos informais prevêm diferentes mecanismos participativos. Por um lado essas leis prevêm a possibilidade de realizar audiências e consultas públicas sobre aspectos ligados a essas políticas. Estes mecanismos são obrigatórios e seu escopo depende do tipo de consulta ou audiência. Por outro lado essas leis estabelecem a possibilidade de criar mecanismos participativos denominados Mesas Técnicas de Água (MTAs) e Comitês de Terras Urbanas (CTUs). Tais mecanismos não são obrigatórios, mas podem ser constituídos pela população, dependendo das circunstâncias e necessidades de cada localidade, para participar de determinados aspectos das políticas e programas relativos a esses setores. Eles são então mecanismos participativos ligados a determinadas políticas sociais que podem ser criados de maneira espontânea pela população e tem um âmbito de atuação prevalentemente local, ao nível do bairro do qual seus integrantes residem.

Em fim, os Conselhos Comuns (CC) retomam alguns aspectos dos Conselhos e desses mecanismos setoriais. Em particular também os CC não são mecanismos participativos obrigatórios e sua constituição depende da iniciativa da população. Além disso, os CC também atuam ao nível local de cada comunidade ou bairro e, como os CTUs, têm competência tanto na elaboração de planos e projetos para a área na qual atuam, como para sua execução. A importância de analisar as duas leis dos CC deriva também do fato deles, junto com a lei do Conselho Federal de Governo, serem os mecanismos mais recentes regulamentados pela AN e por terem tido uma ampla difusão em todo o território nacional.

A análise das leis que serão consideradas nesse capítulo e nos dois seguintes será feita com bases nas categorias analíticas propostas no capítulo anterior. Em primeiro lugar será analisada a abertura à participação para os cidadão e grupos da sociedade civil e se existem restrições ou elementos que podem excluir determinados setores da sociedade. Em segundo lugar será analisada a obrigatoriedade ou não de cada mecanismo participativo e a eventual existência de sanções para o caso de não serem constituídos. Isso vai permitir entender se a existência dos vários mecanismos participativos analisados é tutelada contra a atuação discricionária dos distintos níveis de governo e se sua criação depende da vontade política dos governos ou da capacidade de organização da população. Em terceiro lugar serão analisados os poderes atribuídos a cada mecanismo participativo analisado. Isso vai permitir entender se as leis permitem realmente uma redistribuição de poder ou se tais mecanismos são simplesmente órgãos consultivos ou ainda se eles são simplesmente mecanismos de fachada criados para suportar a retórica do governo e para impor decisões de cima para baixo. Em

seguida será considerado se tais mecanismos têm competências na elaboração, implementação ou controle de determinados planos e políticas públicas. A análise de quais são as competências atribuídas aos diferentes mecanismos participativos analisados vai ajudar a entender se a participação nesses mecanismos permite aos participantes terem controles sobre as próprias decisões e sua implementação ou se, então eles são simplesmente utilizados para implementar decisões tomadas por outras instâncias ou órgãos de governo. Em fim será analisado se existe algum tipo de dependência desses mecanismos participativos das distintas autoridades e níveis de governo. Esse aspecto vai permitir entender se tais mecanismos têm possibilidade de agir de maneira autônoma ou se sua atuação está condicionada à vontade política dos governos, municipais, estaduais e federais. Através dessa análise vai também ser possível saber se as leis garantem todos os recursos e apoios para o funcionamento dos mecanismos participativos analisados, ou se, para seu funcionamento, eles dependem da ajuda e suporte de distintos entes de governo, os quais podem atuar de maneira discricionária e guiados por interesses particularistas.

## **2.1) A Constituinte de 1999 e a nova Constituição: um novo marco legal para a participação**

Antes de analisar os diferentes mecanismos participativos previstos na legislação venezuelana, é necessário esclarecer alguns aspectos do marco constitucional no qual estão inseridos e do contexto das reformas institucionais que a Venezuela atravessou ao longo dos últimos onze anos.

Em 1999, logo após a eleição de Hugo Chávez Frías à presidência da República, o novo presidente, convocou um referendun visando a realização de uma assembléia nacional constituinte, o qual abriu o caminho para a elaboração de uma nova Constituição. Apesar da convocatória de uma assembléia constituinte tivesse sido um dos elementos centrais da campanha eleitoral do ex-tenente coronel, o debate sobre necessidades de amplas reformas institucionais e sobre a possibilidade de uma reforma constitucional tinha raízes bem mais antigas. Na verdade, as primeiras tentativas de elaborar amplas reformas institucionais remontam ao final de 1984, quando o presidente Lusinchi criou a “Comisión para la Reforma del Estado” (COPRE), que tinha como principal objetivo pensar e propor profundas reformas no Estado venezuelano. Mesmo assim, as propostas publicadas pela COPRE em 1986, as

quais incluíam amplas reformas políticas, encontraram grande resistência do próprio Lusinchi e de AD, partido que, naquela época tinha a maioria da câmara e do senado (García Guadilla, 2003, López Maya, 2005).

Após os protestos de 1989 e a primeira das duas tentativas de golpe de Estado em 1992, o debate sobre a necessidade de amplas reformas e a possibilidade de convocar uma assembléia constituinte voltou a ordem do dia e, apesar de enfrentar a oposição de todos os principais partidos políticos, teve o apoio de alguns líderes políticos e de muitas organizações sociais. Já no final de 1989, o congresso venezuelano aprovou um conjunto de leis, algumas das quais se inspiravam às propostas da COPRE, para incentivar a descentralização e introduzir a eleição direta de prefeitos e governadores<sup>45</sup>. Depois da tentativa de golpe de fevereiro 1992, o então presidente Carlos Andrés Pérez instituiu um conselho consultivo que tinha a finalidade de elaborar recomendações para enfrentar a situação crítica vivida pelo país. Esse conselho apresentou ao executivo um documento que, além de oferecer um diagnóstico da crise, se pronunciava a favor de uma reforma constitucional, de medidas contra a corrupção e de uma maior descentralização. No mesmo período, congresso venezuelano também criou uma comissão bicameral<sup>46</sup> para discutir possíveis reformas constitucionais que chegou a propor uma série de emendas constitucionais, entre as quais a possibilidade de realizar vários tipos de referendun. Ambas fracassaram em efetivar mudanças institucionais relevantes no país<sup>47</sup>. Dois anos depois, em 1994, o presidente Rafael Caldera também criou uma comissão do senado com o propósito de considerar a reforma como uma das prioridades nacionais, mas esses esforços fracassaram de novo ao encontrar a hostilidade dos principais partidos, AD e COPEI (García Guadilla, 2003).

Todas essas tentativas, deixam claro que *“desde fines de la década de los 80 los reclamos por reformas de la Constitución habían ido aumentando en la sociedad venezolana. Estas demandas se vieron reiteradamente frustradas ya que los múltiples intentos institucionales no encontraron voluntad política suficiente que los respaldara”*. (López Maya, 2005, p. 333). Isso pode explicar, pelo menos em parte, porque a proposta de uma assembléia

---

<sup>45</sup> Entre essas leis, Margarita López Maya (2005: p. 116) destaca: a “Ley sobre la Elección y Remoción de Gobernadores de Estado”; a “Ley sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados”; a “Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competências del Poder Público”; a nova “Ley Orgánica del Régimen Municipal.

<sup>46</sup> Essa comissão foi presidida pelo deputado e ex presidente Rafael Caldera e funcionou durante o período legislativo 1989-1992. Em setembro de 1992 os principais partidos políticos venezuelanos, AD e COPEI, decidiram a suspensão dos debates dessa comissão (Maingon, Pérez Baralt, Sonntag, 2000).

<sup>47</sup> O fracasso das tentativas de promover reformas institucionais, junto com a grave crise política que o país estava vivendo, culminaram, no ano seguinte, no processo de impeachment do presidente Carlos Andrés Pérez, o qual foi suspenso do seu cargo em maio de 1993.

constituente (a qual permitisse reformar profundamente o Estado venezuelano e abrir novos espaços de participação) levantada pelo MVR e por seu líder, o ex-tenente coronel Hugo Chávez Frías, encontrou grande apoio entre amplos setores da população. Além disso, como mostram Diniz e López (2007, p. 109), frente a grave crise política que o país vinha atravessando, a população venezuelana e especialmente os setores mais pobres começaram a encarar a constituinte como possível solução para todos os males do país. Esse fato deu grande legitimidade e respaldo à Constituinte, mas também gerou muitas expectativas com relação aos resultados da Assembléia Constituinte de 1999.

### *2.1.1) A Constituição da República Bolivariana de Venezuela*

Vários autores concordam sobre o fato que o processo de mudança institucional que começou com a elaboração da Constituição da República Bolivariana de Venezuela, esteve estreitamente vinculado com a ampliação formal das possibilidades de participação da população nos assuntos públicos (García Guadilla, 2003; Diniz, López, 2007; Nuñez Nava, 2007). Nesse sentido, vale a pena destacar que a participação popular é considerada um dos princípios fundamentais da nova carta constituinte, sendo que o artigo nº 6, no título I da Constituição, dedicado aos “princípios fundamentais”, afirma que o governo da República Bolivariana de Venezuela e as entidades que o compõem são e serão sempre democráticos e participativos. Mesmo se nesse artigo o adjetivo “participativo” é simplesmente enunciado, sem maiores indicações do que isso signifique na prática, Diniz e López (2007) salientam a importância de que o princípio de um governo participativo seja colocado entre os elementos fundamentais que devem ser tutelados e promovidos pelo novo Estado. Além disso, o conceito de participação é retomado várias vezes ao longo do texto constitucional, o qual não só a sanciona como direito político, mas também explicita alguns meios e mecanismos através dos quais esse direito pode ser exercido.

Antes de começar a analisar de maneira mais específica os mecanismos participativos previstos na legislação venezuelana que foram elaborados ao longo dos anos pela Assembléia Nacional, considera-se então necessário, esclarecer como é entendida a participação na Constituição da República Bolivariana de Venezuela e quais são os âmbitos e os meios através dos quais esse direito pode ser exercido. Essa breve análise vai ajudar a entender quais são os princípios e as ideias fundamentais relativas à participação no texto constitucional de 1999, o que, por sua vez, vai ajudar a refletir sobre o projeto político e a concepção de participação dos membros da assembléia constituinte e, mais em geral, das forças políticas

que chegaram ao governo em 1998 (e que obtiveram uma grande maioria na assembléia constituinte).

Em primeiro lugar é preciso destacar que a Constituição não prevê somente a participação eleitoral, mas também a participação na gestão pública. Essa última é considerada como um direito fundamental, pois lhe é dedicado o primeiro artigo da constituição sobre os direitos políticos (República Bolivariana de Venezuela: 1999, Art. 62), o qual obriga também as instituições do Estado a gerar as condições que permitam sua prática:

*“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica. (República Bolivariana de Venezuela: 1999, Art. 62).*

Esse artigo é de particular relevância, pois estabelece que a participação e os mecanismos participativos são elementos fundamentais da gestão pública e devem ser garantidos pelas próprias instituições do Estado, não podendo depender da vontade política de um governo ou instituição particular. Essa afirmação é reforçada pelo artigo 141 do mesmo texto, o qual afirma que a participação é um dos princípios que devem orientar a atuação da administração pública.

Além disso, a própria Constituição estabelece vários âmbitos nos quais devem ser utilizados mecanismos participativos e de consulta. Depois de estabelecer, no artigo 70, vários meios de “participação e protagonismo do povo” que vão desde a eleição de cargos públicos e referendos até cooperativas e formas de co-gestão e incluem a possibilidade de realizar “*cabildos abiertos*”<sup>48</sup> e assembléias cujas decisões sejam vinculativas, a Constituição retorna o tema da participação e predispõe a criação de mecanismos participativos em distintas áreas, (Conforme tabela nº2). As áreas nas quais é previsto algum tipo de mecanismo participativo são: a segurança pública; a saúde; a educação; as questões relativas aos povos indígenas; as políticas de ordenamento do território e de proteção do meio ambiente; a elaboração de leis; o sistema de planejamento e de elaboração de políticas públicas dos estados e dos municípios; o sistema de planejamento nacional.

---

<sup>48</sup> O “*cabildo abierto*” é um mecanismo participativo utilizado por alguns países hispano-americanos e que prevê a possibilidade das instituições públicas municipais, distritais ou locais realizem reuniões abertas nas quais podem participar todos os cidadãos. Essas reuniões têm a finalidade de discutir assuntos de interesse da comunidade ou de importância pública local.

**Tabela 2 Meios de participação na constituição da República Bolivariana de Venezuela**

<b>Âmbito</b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Artigos</b>
Sessão sobre direitos políticos	- “Cabildo abierto”. - Assembléia de cidadãos e cidadãs, cujas decisões são vinculativas. - Outros previstos pelas leis.	Art. 70
Segurança pública	- Participação em programas específicos.	Art. 55
Saúde	- Participação na tomada de decisões sobre a planejamento, execução e controle de políticas específicas nas instituições públicas de saúde.	Art. 84
Educação	- Participação na promoção da educação.	Art. 102
Povos indígenas	- Participação nos processos de demarcação e na tutela do direito à propriedade coletiva de suas terras. - Consulta das comunidades indígenas caso se queira aproveitar dos recursos naturais presentes nos seus territórios. - Participação na elaboração, execução e gestão de programas específicos de capacitação, serviços, assistência técnica e financeira a eles destinados.	Art. 119, art. 120, art. 123
Políticas de ordenamento do território e proteção do meio ambiente	- Mecanismos de informação, consulta e participação.	Art. 127, art. 128
Elaboração das leis	- A Assembléia Nacional deve consultar a sociedade civil e os cidadãos durante os processos de discussão e aprovação dos projetos de lei.	Art. 206, art. 211
Estados	- Conselho de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas no qual participarão representantes das instituições e das comunidades organizadas. - A lei deverá criar mecanismos que incentivem a participação das comunidades, dos cidadãos e de suas organizações na formulação de propostas de investimento antes as autoridades estaduais e municipais encarregadas dos planos de investimento, assim como na execução, avaliação e controle de obras, programas sociais e serviços públicos na sua jurisdição.	Art. 166, art. 184.2
Municípios	- É prevista a participação na definição e execução da gestão pública e no controle e avaliação dos seus resultados. - É prevista a criação de paróquias, como entidades territoriais representativas, mas que tem entre seus objetivos principais o de promover a participação. - Conselho Local de Planejamento Público, no qual participarão representantes das instituições e das organizações de vizinhos ou de outras organizações - Possibilidade de transferir às comunidades ou a grupos de vizinhos organizados a gestão de determinados serviços. - A lei deverá criar mecanismos que incentivem a participação das comunidades, dos cidadãos e de suas organizações na formulação de propostas de investimento antes as autoridades estaduais e municipais encarregadas dos planos de investimento, assim como na execução, avaliação e controle de obras, programas sociais e serviços públicos na sua jurisdição.	Art. 168, art. 173, art. 182, art. 184, art. 184.2
Governo nacional	- Conselho Federal de Governo, no qual participarão representantes das instituições e das comunidades organizadas. É o órgão encarregado da planejamento e coordenação de políticas e ações para o desenvolvimento do processo de descentralização e transferência de competências aos estados e municípios.	Art. 185

Além disso, o já mencionado artigo 70, que enumera os principais meios de participação, afirma que será possível utilizar outros meios de participação que estejam previstos pela lei. Isso significa que a Constituição da República Bolivariana de Venezuela não limita as possibilidades de participação aos meios e mecanismos que ela prevê, mas permite a criação de outros mecanismos e sua utilização em âmbitos não expressamente previstos no texto constitucional.

Assim, vários pesquisadores venezuelanos (Arconada, 2005; Diniz e López, 2007; García Gaudilla, 2003; López Maya 2005; Lander 2005 e 2007; Nuñez Nava, 2007) argumentam que o grande número e a diversidade dos mecanismos participativos previstos na Constituição da República Bolivariana de Venezuela expressam demandas por maior democratização do Estado e abertura à participação da sociedade civil que vinham sendo manifestadas pela sociedade venezuelana desde o final da década de 1980. Nesse sentido, apesar de alguns autores apontarem também para limites e rigidez do novo texto constitucional (López Maya, 2005), é possível afirmar que a nova Carta Magna está orientada para um projeto político que, mesmo aparecendo vago e indeterminado em alguns aspectos, aponta para uma maior participação da população em vários aspectos da gestão pública e que, através disso, procura dar respostas a *“una sentida aspiración de la sociedad civil organizada que pugna por cambiar la cultura política generada por tantas décadas de paternalismo estatal”* (República Bolivariana de Venezuela, 1999: preâmbulo da Constituição).

Apesar de que, ao longo dos últimos dez anos, a Assembléia Nacional (AN) tenha promulgado várias leis que incluem e regulamentam diferentes mecanismos participativos, nem todas as áreas nas quais a Constituição de 1999 prevê alguma modalidade de participação foram regulamentadas através de leis nacionais que determinem quem pode participar e quais as competências e poderes atribuídos aos participantes. Ao mesmo tempo as leis que regulamentam os mecanismos participativos não foram promulgadas pelos mesmos membros que compuseram a Assembléia Nacional Constituinte, mas por membros de uma AN cuja composição e lógicas internas, assim como seus interesses prioritários, têm variado ao longo do tempo.

Em consequência disso a análise de como diferentes mecanismos participativos estão regulamentados nas leis promulgadas pela AN ao longo da última década, ajudará a entender se existe alguma coerência com os princípios expressos na Constituição da República Bolivariana de Venezuela. Pretende-se, dessa forma, verificar se há um projeto político coerente e homogêneo que inspira as reformas ou se, pelo contrario, as ideias e princípios que

emergiram durante o processo constituinte têm sido deixados de lado, influenciados por questões conjunturais e uma lógica casuística de manutenção do poder.

## **2.2) A participação no sistema nacional de planejamento: mecanismos participativos previstos na constituição**

Um primeiro aspecto da legislação venezuelana que é relevante considerar para a análise dos mecanismos participativos, diz respeito ao sistema nacional de planejamento e às instâncias de planejamento previstas nos diferentes níveis de governo. A Constituição da República Bolivariana de Venezuela prevê à participação de representantes da sociedade civil<sup>49</sup> nas instâncias de planejamento tanto no nível municipal, como nos níveis estadual e federal.

Os mecanismos participativos previstos na Constituição de 1999 e relativos ao sistema de planejamento compreendem os Conselhos Locais de Planejamento Público (CLPP) (República Bolivariana de Venezuela: 1999, Art. 182), os Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas (*Idem*, Art. 166) e o Conselho Federal de Governo (*Idem*, Art. 185). Apesar do texto constitucional não especificar os poderes e competências dessas instâncias, com a exceção, em parte, do Conselho Federal de Governo, do qual se afirma que é o órgão encarregado do planejamento e coordenação dos processos de descentralização, ao longo dos último dez anos foram promulgadas pelas Assembléia Nacional (AN) diferentes leis que regulamentam esses mecanismos.

Para tentar entender se realmente tais mecanismos ampliam as possibilidades de participação da população e quais foram os princípios e ideias que orientaram a ação do governo e da AN serão então analisadas as seguintes leis: a “Ley de los Consejos Locales de

---

<sup>49</sup> Tanto a Constituição da República Bolivariana de Venezuela de 1999, quanto a maioria das leis promulgadas nos anos seguintes e que regulamentam diferentes mecanismos participativos, raramente utilizam a expressão “sociedade civil”, preferindo expressões quais: “as comunidades organizadas”; “organizações de vizinhos, comunitárias, setoriais”; “o povo soberano” (García-Guadilla, 2007) e, nas leis mais recentes, “as organizações do Poder Popular”. Segundo García-Guadilla (*idem*: 113), as diferenças políticas sociais e de classe dividiram a sociedade venezuelana, principalmente após a chegada de Hugo Chávez Frías ao poder, em dois grupos que se percebem como inimigos: o primeiro composto majoritariamente por pobres e pelos setores populares, o qual se auto-define como “o povo” ou “os movimentos populares”; o segundo, identificado, sobretudo com as classes médias e altas e que se auto-define como “sociedade civil”. Em consequência disso, a expressão “sociedade civil” é geralmente evitada nos discursos e documentos oficiais do governo e dos órgãos legislativos, pois, na linguagem comum, ela é fortemente associada a grupos e organizações opositoras. Mesmo assim, no presente trabalho, essa expressão será utilizada quando os documentos ou os interlocutores se referem a grupos e organizações sem viés ou exclusões por diferenças políticas, sociais, econômicas ou de classe.

Planificación Pública” de 2002 e sua reforma de 2006; a “Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas” de 2002 e a “Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno” de 2010.

### 2.2.1) *Os participantes dos Conselhos do sistema nacional de planejamento*

Um primeiro ponto que é preciso enfrentar, é o de saber se esses mecanismos são realmente abertos para a participação de uma grande quantidade de pessoas e grupos ou se a participação neles é limitada a determinados grupos e setores da sociedade. Com respeito a esse aspecto, é possível destacar, antes de tudo, que tanto os CLPP, como os Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas e o Conselho Federal de Governo são mecanismos participativos dos quais participam representantes da sociedade civil, junto aos representantes das instituições. Mesmo assim, a composição e número desses representantes varia em cada uma dessas instâncias.

A lei dos CLPP de 2001 estabelece que as organizações comunitárias e de vizinhos, assim como as organizações setoriais presentes no município, elegerão seus representantes, os quais serão em número igual à somatória mais um dos representantes institucionais (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 3.4)<sup>50</sup>. A lei também prevê que, nos municípios nos quais estejam presentes comunidades ou povos indígenas, esses últimos terão direito à eleger seus próprios representantes (*Idem*, Art. 4.3). Mesmo assim, a lei de 2001 não deixa claro quais deveriam ser as modalidades de eleição e os critérios para escolha dos representantes da sociedade civil. Esse problema foi parcialmente resolvido pela reforma da “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública” de 2006, que estabelece de maneira muito mais precisa o cálculo do número de representantes da sociedade civil em cada município e as modalidades de eleição desses representantes. A lei prevê que 40% dos representantes da sociedade civil pertença às organizações setoriais<sup>51</sup>, enquanto o restante 60% pertença às organizações de vizinhos e comunitárias, com base territorial. Além disso, a lei estabelece que os representantes desse segundo grupo devem ser eleitos por cada paróquia<sup>52</sup> numa assembléia paroquial da qual devem participar os porta vozes dos conselhos

---

<sup>50</sup> A reforma da lei dos CLPP de 2006 estabelece que o número dos representantes da sociedade civil será igual a somatória mais três do número total dos representantes das instituições (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 5).

<sup>51</sup> A reforma da lei de 2006 faz também um elenco não exaustivo dos diferentes tipos de organizações setoriais que poderão apresentar candidatos para que participem do CLPP (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 6).

<sup>52</sup> Divisão administrativa dos municípios venezuelanos.

comunais constituídos no território da paróquia (e estabelece as condições nas quais deve dar-se essa assembléia) (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 6). Ao mesmo tempo, a lei não impõe modalidades de escolha dos representantes dos povos indígenas nos CLPP, estabelecendo que, onde eles estiverem presentes, seus representantes serão escolhidos de acordo com seus costumes e tradições (*Idem*). Além disso, a reforma da lei estabelece que as distintas organizações que existem no município podem participar e apoiar as atividades do CLPP através do que a lei chama de “diagnostico participativo”<sup>53</sup> (*Idem*, Art. 36).

De maneira parecida à lei dos CLPP, a “Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas” de 2002, prevê que as organizações setoriais (entre as quais são consideradas as comunidades indígenas) devem eleger seus representantes ao nível do estado, um por cada setor, segundo os setores estabelecido na lei. Com respeito às organizações comunitárias e de vizinhos, a lei estabelece que deve ser eleito um representante em cada município do estado (República Bolivariana de Venezuela: 2002c, Art. 6.7). Por sua vez, os representantes das organizações comunitárias e de vizinhos eleitos ao nível municipal, deverão se reunir e eleger de 1 a 5 representantes (dependendo do número de municípios do Estado) (*Idem*). Além disso, de maneira parecida à lei dos CLPP, em sua versão promulgada em 2002, a “Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas” não especifica quais são as modalidades de eleição dos representantes das associações comunitárias e de vizinhos ao nível municipal, deixando assim amplo espaço para a discricionariedade, principalmente em municípios muito povoados, onde a escolha de um só representante pode ser influenciada pelos recursos das diferentes organizações e/ou de seus candidatos.

De maneira diferente, a “Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno” de 2010, estabelece que participarão do Conselho Federal de Governo representantes da sociedade organizada e que, “pelos fins da lei, a sociedade organizada está constituída pelos Conselhos Comunais, pelas Comunas e por qualquer outra organização de base do poder popular” (República Bolivariana de Venezuela: 2010: Art. 4)<sup>54</sup>. Mesmo assim, a lei não especifica as modalidades de escolha desses representantes, afirmando que elas deverão ser estabelecidas

---

<sup>53</sup> O diagnóstico participativo é “o estudo e análise da realidade do município realizado pelas organizações de vizinhos e comunitárias, integradas e articuladas com os Conselhos Comunais e as organizações setoriais, coordenado pelo Conselho Local de Planejamento Pública, com a finalidade de formular o Plano Municipal de Desenvolvimento, e o Plano e Orçamento de Investimento Municipal de cada ano (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 36).

<sup>54</sup> Além disso, ao longo do texto da lei, a expressão “sociedade organizada” ou “representantes da sociedade organizada” não é mais utilizada, sendo que, em seu lugar, preferem-se as expressões “organizações do poder popular” ou “organizações de base do poder popular”.

pelo regulamento da lei (*Idem*, 2010, Art. 13) e que, até o regulamento ficar pronto, tais representantes serão escolhidos pelo ministério competente em matéria de participação, mediante consulta com os setores sociais (*Idem*, Segunda disposição transitória)<sup>55</sup>. Além disso, a lei estabelece que os representantes da sociedade civil tomarão parte só da plenária do Conselho Federal de Governo, mas não da sua secretaria, a qual é composta só por alguns ministros, governadores e prefeitos (*Idem*, Art. 19).

Se de um lado os três tipos de Conselhos diferem no número de representantes da sociedade civil que podem participar neles, sendo nos conselhos que atuam em nível local, onde a participação desses representantes é maior, do outro, é preciso considerar se tais mecanismos participativos estão abertos para amplos setores da população e da sociedade civil ou só para pequenos grupos com determinadas características. Além disso é preciso perguntar se existem impedimentos e limitações que levam a excluir determinados tipos de organizações ou setores da sociedade. Em primeiro lugar, é possível afirmar que todos esses três mecanismos ligados ao sistema nacional de planejamento prevêm a participação das diferentes organizações que compõem a sociedade civil e de seus representantes (ou, no caso dos CLPP depois da reforma da lei de 2006, de porta-vozes de outros mecanismos participativos: os Conselhos Comunais), mais de que dos cidadãos isolados. Mesmo assim, a lei dos CLPP, em particular depois da sua reforma de 2006, introduz alguma possibilidade de participação diretas dos indivíduos, ao prever que o CLPP tem que escutar e priorizar as demandas e as propostas das comunidades. Por outro lado, avaliar se a participação está aberta a todos ou se existem limites e impedimentos que poderiam dificultar a participação de determinados grupos e setores da sociedade resulta mais complexo, pois as leis estabelecem critérios distintos e não parecem apontar em uma única direção.

Segundo a “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública” de 2002, a participação no CLPP está aberta a qualquer tipo de grupo, organização ou associação que atue no município e que sejam constituídas segundo a lei (sejam pessoa jurídica) e se

---

<sup>55</sup> O regulamento da “Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno”, estabelece que os representantes da sociedade civil nesse conselho serão os porta vozes dos conselhos comunais das diferentes regiões do país, por um total de 11 representantes, e um porta voz por cada tipo de organização setorial prevista no regulamento. As organizações contempladas pelo regulamento são: as organizações campesinas; de trabalhadores; da juventude; de intelectuais; de pescadores; de desportistas; de mulheres; religiosas; e indígenas (República Bolivariana de Venezuela, 2010b: Art. 11). Os representantes da sociedade civil no Conselho Federal de Governo não podem desempenhar outros cargos públicos de eleição popular (*Idem*: Art. 12.5). Além disso, o regulamento prevê que serão considerados como parte da “*sociedad organizada*” só organizações e grupos sociais devidamente registrados no ministério com competências em matéria de participação cidadã (*Idem*: Art. 2). Em consequência disso, o regulamento da lei do Conselho Federal de Governo limita tanto o número de representantes da sociedade civil, como a variedade de grupos e organizações que poderão participar dele. Em particular, o regulamento restringe a possibilidade de participar a organizações reconhecidas pelo governo.

registrem no CLPP. Outras organizações que queiram participar devem se registrar no CLPP e obterem pessoa jurídica (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 9). Já na reforma da lei de 2006 os requisitos para que os diferentes grupos e organizações presentes no município possam participar da escolha dos representantes da sociedade civil no CLPP são simplificados, pois esses últimos não precisam mais constituir pessoa jurídica, sendo necessário apenas que apresentem ao CLPP documentos comprovando suas atividades (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 31). Por outro lado, ao especificar as normas para a escolha dos representantes da sociedade civil no CLPP, essa reforma estabelece que esses últimos serão escolhidos em cada paróquia através de uma assembléia que reúna os porta vozes dos Conselhos Comunais presentes no seu território (*Idem*: Art. 6). Se de um lado esse artigo propõe regras claras para a escolha dos representantes da sociedade civil nos CLPP, por outro, limita, de fato, a escolha desses representantes à pessoas que pertençam aos Conselhos Comunais (CC) e, de alguma maneira, obriga as organizações comunitárias que querem ter voz no CLPP a formarem um conselho comunal ou a se integrarem em algum que já exista.

Por sua parte, a “Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas” estabelece que podem participar desse conselho uma grande variedade de tipologias associativas<sup>56</sup> (República Bolivariana de Venezuela: 2002c, Art. 6.7). Mesmo assim a lista dos tipos de associações que podem postular seus representantes no Conselho Estadual de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas é exaustiva, e, em consequência disso, não fica claro se e de que maneira, associações, grupos ou movimentos que não se encaixam nas tipologias contidas no artigo 6.7 dessa lei, poderiam participar e ter seus representantes nos Conselhos Estaduais.

De maneira diferente da lei dos CLPP e dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas, a “Ley del Consejo Federal de Gobierno” não estabelece se a participação de representantes da sociedade civil no Conselho está aberta para todo tipo de organização e grupo ou se existem limites e condições com respeito ao tipo de organizações que poderão ter seus representantes nesse conselho, deixando que esses aspectos sejam definidos pelo regulamento da lei (República Bolivariana de Venezuela: 2010, Art. 13). Mesmo assim, ao definir que a sociedade organizada está constituída pelos Conselhos Comunais, pelas Comunas e por qualquer outra organização de base do poder popular (*Idem*,

---

<sup>56</sup> Um representante das organizações empresariais; um das organizações sindicais; um das organizações camponesas; um da comunidade universitária; um das organizações em defesa do meio ambiente ou do patrimônio cultural; de 1 a 5 das organizações de vizinhos ou comunitária; um das comunidades indígenas.

Art. 4), a lei não deixa claro se a participação no Conselho Federal de Governo será realmente aberta a todo tipo de organização existente na sociedade civil venezuelana ou só aos participantes daqueles mecanismos participativos regulamentados pela legislação venezuelana como os Conselhos Comunais e as Comunas (pelas quais existe um projeto de lei) ou àqueles grupos e organizações que se auto-definem ou são definidos pelo governo como organizações populares ou de base.

Em consequência disso, pode-se afirmar que os tipos de organizações que podem participar do Conselho Federal de Governo estarão sujeitos a interpretações da expressão “organizações do poder popular”, o que poderia levar a excluir grupos e organizações que não se identificam ou não são identificados com a retórica e o projeto do governo. Por outro lado, também a lei dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas têm algumas limitações com respeito aos tipos de organizações cujos representantes podem participar do Conselho, pois a lista das organizações que terão representantes nesse Conselhos é exaustiva. Mesmo assim, os tipos de organizações enumerados na lei são muito diversificados e não discriminam a participação no Conselho com base nas preferências políticas dos potenciais participantes. Já a lei dos CLPP deixa a participação aberta a praticamente qualquer grupo ou organização presente no município e, além disso, estabelece que serão os representantes da sociedade civil os que terão a maioria dos assentos em dito Conselho. Mesmo assim, a reforma da lei de 2006 estabelece uma ligação entre os CLPP e os Conselhos Comunais e prevê que serão essas últimas instâncias as que decidirão sobre os representantes das organizações comunitárias e de vizinhos no CLPP. Isso poderia, em alguma medida, dificultar a participação das organizações territoriais ou comunitárias já existentes no município, pois parece indicar que para poder ter voz na escolha dos representantes da sociedade civil no CLPP, essas últimas deveriam se constituir em Conselhos Comunais ou participarem deles.

Nesse sentido, a lei dos CLPP de 2002 e também a lei dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas, promulgada no mesmo ano, prevêem a participação de um amplo espectro de organizações e grupos, sem colocar restrições a determinados setores ou grupos com afiliações políticas determinadas. Já a reforma da lei dos CLPP de 2006 e a lei do Conselho Federal de Governo promulgada em 2010 deixam espaço para a possibilidade de exclusão de alguns grupos ou organizações. Portanto, mesmo se nenhuma das duas leis prevê expressamente a exclusão de determinados tipos de grupos ou organizações, a ênfase dada ao papel e à participação dos Conselhos Comunais e a identificação da sociedade organizada com as “organizações do poder popular” na lei de

2010, parecem indicar que, a AN eleita no final de 2005 começou a dar uma maior ênfase à participação de organizações ou instâncias participativas criadas pelo governo ou previstas pelas leis venezuelanas, mais do que à sociedade civil como um todo.

### *2.2.2) Obrigatoriedade e sanções para a não implementação dos Conselhos*

Todos os três mecanismos que fazem parte do sistema nacional de planejamento estão sancionados pela Constituição de 1999 e regulamentados cada um por uma própria lei. Nesse sentido os três mecanismos participativos analisados são obrigatórios e cada município, estado e o governo federal, deverá ter seu próprio Conselho. Além disso, tanto a “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública” de 2002 (e sua reforma de 2006), como a “Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas” prevêm sanções para os prefeitos e governadores que não criem o respectivo Conselho. A lei dos CLPP de 2002, por exemplo, estabelece que o prefeito ou funcionário que não crie o CLPP nos prazos estabelecidos pela lei (e garantam os recursos necessários para seu funcionamento) deverão pagar uma multa (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 25). Além disso, a reforma da lei de 2006 prevê que o prefeito deve promover e convocar a instalação do CLPP, fazer cumprir o estabelecido na lei e que, em caso contrário, os integrantes do CLPP poderão demandar seu cumprimento frente aos órgãos jurisdicionais, pelo qual o prefeito poderá sofrer punições administrativas (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 28).

De maneira parecida, a “Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas” prevê que, se não cumprir com a lei, o governador incorrerá em sanções (República Bolivariana de Venezuela: 2002c, Art. 21). Além disso, o mesmo tipo de sanções poderão também ser aplicadas aos membros do Conselho Estadual de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas e a outros funcionários públicos que não cumpram com seus deveres de informação, cooperação e assistência técnica estabelecidos na lei (*Idem*, Art. 22).

Por outra parte, não existe nenhum tipo de sanção pela não criação ou não funcionamento do Conselho Federal de Governo. Além disso, é preciso destacar que, apesar da sua existência ser sancionada na Constituição de 1999, a “Ley del Consejo Federal de Gobierno” só foi promulgada em 2010 e, antes dessa data, não havia sido feita nenhuma tentativa para criar o Conselho Federal de governo de acordo com o estabelecido na Constituição.

Um último ponto que é preciso destacar, é que a lei dos CLPP de 2006, prevê que o próprio CLPP deve incentivar à participação cidadã na elaboração, execução, continuidade, avaliação e controle do Plano Municipal de Desenvolvimento, assim como de outros planos, programas e ações que se executem no município (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 10.1). Com essa reforma se estabelece também que o CLPP deverá promover e coordenar, junto com os Conselhos Comunais, o diagnóstico participativo como fase prévia à elaboração do Plano e do Orçamento de Investimento Municipal (*Idem*, Art. 36). Ou seja, apesar da participação direta dos indivíduos não poder ser considerada um elemento obrigatório da lei dos CLPP, com sua reforma de 2006, se estabelece que o próprio CLPP deverá incentivar a criação de modalidades de participação que permitam aproximar a população das decisões tomadas nessa instância. Além disso, apesar da lei de 2006 não estabelecer sanções para a não realização do diagnóstico participativo, esse último é indicado como um dos elementos necessários no processo de elaboração e aprovação do Plano e do Orçamento de Investimento Municipal.

As três leis que regulam os Conselhos que fazem parte do sistema nacional de planejamento estabelecem a obrigatoriedade dos três mecanismos analisados e, através da instalação de sanções tentam garantir que sua instalação e funcionamento não dependa da vontade política dos governos locais. Mesmo assim parece que a própria criação do Conselho Federal de Governo e da lei que regulamenta seu funcionamento dependam da vontade política do governo ou das forças políticas presentes na AN, pois, apesar desse Conselho ser previsto pela Constituição de 1999, a “Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno” foi criada só no começo de 2010 e o Conselho foi instalado pouco depois da promulgação da lei. Em consequência disso, é possível afirmar que a criação do Conselho Federal de Governo e o funcionamento desse mecanismo participativo não constaram entre as prioridades da agenda de governo das forças políticas aliadas a Chávez, as quais, ao longo dos últimos dez anos, sempre tiveram a maioria na AN. Além disso, ao longo da pesquisa, surgiram várias dúvidas sobre a efetividade das leis dos CLPP e dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas, pois a maioria dos entrevistados se mostraram céticos sobre sua efetiva existência e funcionamento na maioria dos municípios e estados do país<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Essa problemática será discutida com maior detalhe no último capítulo do presente trabalho.

### 2.2.3) Poderes atribuídos aos Conselhos

Entender se a legislação atribui poderes reais a esses Conselhos e aos participantes que tomam parte deles ou se eles são simplesmente instâncias consultivas sem poderes reais, ou ainda se esses mecanismos são simplesmente instâncias “de fachada”, constituídas para gerar consensos e sustentar a retórica de participação do governo venezuelano, é um elemento importante para tentar compreender quais as ideias de participação que estão atrás da ação legislativa da AN. Essa análise vai também ajudar a entender se existe um projeto político que propõe uma real distribuição do poder ou se, pelo contrário, o tema da participação é utilizado de maneira oportunista para gerar consensos, legitimar decisões do governo e promover a continuidade no poder do atual grupo dominante. Nesse sentido, a análise dos poderes atribuídos aos Conselhos que fazem parte do sistema de planejamento lançará luz sobre alguns elementos que ajudam a entender as ideias de participação propostas pela AN e pelos deputados que apóiam o governo (e eventualmente sua evolução no tempo, pois as leis foram publicadas em anos distintos e marcam diferentes momentos do governo Chávez).

Inicialmente, é importante destacar que os CLPP (tanto com a lei de 2002, como depois de sua reforma de 2006) têm uma variedade de atribuições e poderes mais amplos com respeito aos Conselhos que atuam no nível estadual e federal. Os CLPP têm poderes relevantes em matéria de planejamento em nível municipal. Em particular, a “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública” de 2002 prevê que os CLPP elaborem e aproveem o Plano Municipal de Investimento e o Orçamento de Investimento anual da prefeitura (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 13, 18). No caso do Plano Municipal de Investimento, esse último é aprovado pelo CLPP, mas, depois de sua aprovação pelo CLPP, ele deve ser apresentado à Câmara Municipal para sua aprovação definitiva (*Idem*, Art. 18). Mesmo assim, à Câmara Municipal não tem liberdade para modificar o Plano que lhe é apresentado, pois, para qualquer mudança, deve consultar o CLPP e as organizações e setores inscritos no seu registro, expondo seus motivos, e, no caso em que não seja efetuada nenhuma consulta, deve considerar-se aprovado o plano apresentado pelo CLPP (*Idem*). Já no caso do Orçamento Municipal de Investimento, após sua aprovação pelo CLPP, o Orçamento deve passar pela aprovação do prefeito, da direção municipal de orçamento e da câmara municipal, os quais tem um prazo de até 60 dias para analisa-lo e considera-lo (*Idem*, Art. 23).

Com a reforma da lei de 2006 as modalidades de aprovação do Plano Municipal de Investimento e do Orçamento de Investimento Municipal são modificadas, sendo que, o primeiro, após sua aprovação pelo CLPP, deverá ser aprovado pelo Conselho Municipal (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 38), enquanto o segundo, após sua

aprovação pelo CLPP, deverá ser aprovado pela Câmara Municipal, a qual, caso queira introduzir algumas mudanças, deverá consultar o CLPP e as organizações inscritas no registro desse último (*Idem*, Art. 39). Nesse sentido, os CLPP têm mais poderes que as câmaras municipais para incidir no orçamento de investimento a nível local.

Além dessas diferenças na aprovação do Plano e do Orçamento de Investimento, as modalidades de elaboração e aprovação do Plano de Investimento Municipal e do Orçamento de Investimento foram alteradas pela reforma da lei de 2006, eliminando algumas das condições previstas na lei de 2002 e introduzindo regras mais detalhadas para envolver de maneira direta os habitantes e as comunidades residentes no município. Em efeito, a lei de 2002 afirma que todo projeto apresentado ao CLPP deve ser aprovado previamente pela comunidade interessada, reunida em assembléia (República Bolivariana de Venezuela: 2002b Art. 11). O orçamento de investimento deverá ser elaborado de acordo com as necessidades apresentadas pelas comunidades (*Idem*, Art. 12) e as prefeituras têm obrigação de prover recursos aos projetos apresentados pelas comunidades organizadas, que também recebem diretamente os recursos (*Idem*, Art. 14). Mesmo assim, a lei não deixa claro quais são os critérios para incluir os projetos e as propostas apresentados pelas comunidades ao CLPP, nem quais critérios e modalidades são usados para atribuir recursos a “projetos apresentados pelas comunidades organizadas”, pois a lei não especifica se são os projetos incluídos no Orçamento de Investimento ou outro tipo de projeto e, nesse caso, com quais recursos seriam financiados<sup>58</sup>. Além disso, segundo a lei de 2002, é o prefeito quem apresenta ao CLPP a subdivisão de recursos disponíveis para investimento por cada setor (*Idem*, Art. 13). Esse fato pode ser problemático, pois não é automático que essa divisão de recursos, estabelecida de antemão pela prefeitura e à qual o CLPP deve se ater na elaboração do Orçamento de Investimento, seja compatível com “os projetos prioritários apresentados pelas comunidades organizadas” que o Orçamento de Investimento deveria levar em consideração (*Idem*, Art. 12, 15).

De maneira diferente, a lei de 2006 estabelece que o processo de formulação do Plano Municipal de Investimento e do Orçamento de Investimento Municipal deve ser realizado através do “Orçamento Participativo” (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 10.9), o qual “deve contar com mecanismos amplos de discussão e debate” e vai ter três fases: diagnóstico participativo; elaboração do plano e orçamento de investimento municipal;

---

<sup>58</sup> A lei de 2002 só afirma que o Orçamento de Investimento deverá tomar em conta as variáveis população e nível de pobreza de cada comunidade (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 15), mas não especifica se e como os projetos provenientes das comunidade deveriam ser inseridos no Orçamento de investimento.

aprovação do plano e orçamento de investimento municipal (*Idem*, Art. 35). Se, com respeito às fases de elaboração e aprovação, a nova lei não apresenta grandes diferenças da versão de 2002, a especificação de como deve ser feito o diagnóstico participativo oferece respostas à indeterminação da lei de 2002 sobre as modalidades através das quais as necessidades das comunidades e seus projetos eram levados em consideração pelo CLPP. Com efeito, segundo a nova versão da lei, o diagnóstico participativo deve ser realizado pelas organizações de vizinhança e comunitárias integradas aos Conselhos Comunais e pelas organizações setoriais, sendo coordenado pelo CLPP, com a finalidade do desenvolvimento do Plano de Investimento e do Orçamento e Investimento Municipal. O diagnóstico deve ser realizado em assembleias dessas organizações entre abril e agosto de cada ano e deve contar com jornadas de estudo da realidade comunal e setorial. As propostas resultantes desse processo devem ser apresentadas ao CLPP, o qual as considerará na elaboração do Plano e o Orçamento de Investimento municipal (*Idem*, Art. 36). Além disso, na reforma da lei de 2006, desaparece o artigo que atribui ao prefeito o poder de estabelecer o montante de investimentos por cada setor.

Mesmo se a versão da lei de 2006 estabelece de maneira mais precisa as modalidades de consulta aos cidadãos e parece deixar maior abertura para que as diferentes organizações e grupos consigam incluir suas propostas no Plano Municipal de Investimento e no Orçamento de Investimento, a nova versão da lei não especifica nada sobre os critérios para a elaboração dos dois planos, nem sobre os requisitos que deveriam orientar a atribuição de recursos a diferentes áreas e projetos. Com a reforma desaparece o artigo no qual se estabelecia que era o prefeito quem apresentava ao CLPP o total de recursos para a investimento em cada setor, assim como outro artigo (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 15) no qual se estabelecia que, além de priorizar os projetos apresentados pelas comunidades, o Orçamento de Investimento deveria tomar em conta as variáveis relativas à população e níveis de pobreza das distintas áreas do município e, também, deixar uma parte do orçamento para projetos gerais de infra-estrutura, urbanismo, serviços de infra-estrutura viária e um fundo de emergência para atender desastres naturais e calamidades públicas.

Apesar das duas leis deixarem vários pontos em aberto e não explicarem se eles deverão ser regulados por decretos ou leis municipais (ou se cada CLPP vai ter liberdade sobre esses aspectos orçamentários), é possível afirmar que tanto a lei de 2002, como sua reforma de 2006, atribuem a esse mecanismo participativo importantes poderes e fazem com que as decisões dos CLLP sobre aspectos importantes do planejamento e gestão do município (o Plano Municipal de Investimento e o Orçamento de Investimento) sejam vinculantes para

as instituições municipais. Além disso, os CLPP têm outras competências que, apesar de não terem efeitos vinculantes, complementam sua atuação na elaboração dos planos municipais. Entre elas está a de elaborar um banco de dados que contenha informações sobre os projetos e os recursos humanos e técnicos das comunidades organizadas (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 5.20) e a de avaliar a execução de planos e projetos (*Idem*, Art. 5.2).

Mesmo assim, na lei de 2006 desaparecem das atribuições do CLPP de elaborar um mapeamento das necessidades do município e a de colaborar com esse último na elaboração de planos locais de desenvolvimento e da normativa de zoneamento (*Idem*, Art. 5.17 e Art. 5.19). Além disso, a reforma da lei de 2006 parece enfatizar mais a relação dos CLPP com as comunidades, organizações locais e os Conselhos Comunais (CC), do que com o conjunto das instituições e políticas do município. A reforma da lei de 2006 estabelece que o CLPP deve elaborar um registro dos CC presentes no território para poder articula-los com o sistema nacional de planejamento (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 10.7), promover e coordenar com os Conselhos Comunais o diagnóstico participativo (*Idem*, Art. 10.8), promover a criação de infra-estrutura tecnológica, comunicativa e informacional que permita estabelecer governos eletrônicos para o acesso rápido à serviços e para a tomada de decisões dos cidadãos (*Idem*, Art. 10.17) e, também, incentivar a participação dos cidadãos na elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e controle do Plano Municipal de Desenvolvimento, assim como nos outros planos, programas e ações do município (*Idem*, Art. 10.1).

Além disso, a versão da lei de 2006, mesmo mantendo os vínculos entre o CLPP e outras instâncias de governo e planejamento ao nível estadual e federal<sup>59</sup>, coloca os primeiros em uma situação de maior dependência das instâncias e dos recursos nacionais, pois elimina a possibilidade dos CLPP propor aos governos municipais, estaduais e nacional medidas de caráter jurídico, administrativo ou financeiro para atingir os objetivos do município e do CLPP (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 5.11) e introduz um artigo que obriga o CLPP a estudar, considerar e aprovar os projetos municipais financiados com recursos do “Fondo Intergubernamental para la Descentralización” (FIDES) e da “Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas y Hidrocarburos” (LAEE) (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 10.18). Nesse sentido, a reforma de 2006 introduz um elemento que, mesmo sem eliminar os poderes do CLPP na formulação do Plano

---

<sup>59</sup> O CLPP pode formular e promover frente ao Conselho de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas ou frente ao Conselho Federal de Governo os programas de investimento para o município (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 5.6; 2006b, Art. 10.4) e pode emitir opiniões sobre a transferência de competências nacionais ou estaduais para os municípios (*Idem*: 2002b, Art. 5.12; 2006b, Art. 10.6).

Municipal de Desenvolvimento e do Orçamento de Investimento, poderia ser caracterizado como um elemento de participação passiva, pois os fundos do FIDES e da LAEE são destinados a projetos elaborados e implementados por outras instituições e sobre os quais os CLPP não têm nenhum poder ou possibilidade de incidir<sup>60</sup>. Em consequência disso, o artigo 10.18, introduzido na reforma da lei de 2006, parece mais voltado a gerar aprovação e consensos sobre a transferência de fundos decidida de cima para baixo e sobre projetos elaborados e gerenciados diretamente por outras instituições públicas, do que integrar os CLPP no sistema nacional de planejamento e lhe dar voz sobre as decisões tomadas em outras instâncias e níveis de governo.

Os Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas e o Conselho Federal de Governo, apesar de ter alguns poderes e poder tomar algumas decisões que têm caráter vinculante, são órgãos com um caráter principalmente consultivo e sem grandes poderes para impor suas decisões e a execução dessas últimas. O único poder atribuído pela lei aos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas é o de discutir, aprovar e modificar o Plano de Desenvolvimento Estadual proposto pelo governador, em conformidade com as linhas gerais aprovadas pelo Conselho Legislativo Estadual e no marco do Plano Nacional de Desenvolvimento e do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (República Bolivariana de Venezuela: 2002c, Art. 9.1). Mesmo assim, o poder de discutir e aprovar o Plano Estadual de Desenvolvimento fica limitado pelo fato de ter que seguir os delineamentos decididos pelo Conselho Legislativo Estadual e por outros planos de caráter nacional, assim como a proposta apresentada pelo governador. Além disso, a aprovação do Plano Estadual de Desenvolvimento não está vinculada à elaboração e aprovação do orçamento de Investimento do estado, pelo que não fica claro qual é o real alcance desse plano e qual sua possibilidade de incidir realmente sobre as políticas de cada estado.

Se, apesar das limitações impostas pela lei, a aprovação do Plano Estadual de Desenvolvimento dá aos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas

---

<sup>60</sup> O FIDES é um fundo destinado a promover a descentralização e o desenvolvimento de estados e municípios, cujos recursos estão previstos no orçamento anual do Estado venezuelano. A lei do FIDES, define esse fundo como autônomo, mas, ao mesmo tempo, afirma que será subordinado ao Ministério do Planejamento e Desenvolvimento (República Bolivariana de Venezuela: 2006c, Art. 11) e que seus diretores serão nomeados pelo presidente da República e por diferentes ministros (*Idem*, Art. 14). A LAEE define como deverão ser distribuídos entre estados, municípios, Conselhos Comuns e outras entidades territoriais parte dos fundos derivados da renda petroleira, assim como as áreas nas quais esses fundos poderão ser utilizados. A lei, estabelece que será cada uma das entidades citadas acima quem administrará esses recursos (*Idem*, Art. 3), mesmo assim, tais projetos deverão ser aprovados de forma coordenada com o executivo nacional (*Idem*, Art. 12).

Públicas algum poder e relevância no contexto de cada estado, as outras atribuições desses Conselhos só têm caráter consultivo e sem efeitos vinculantes para as outras autoridades estaduais<sup>61</sup>. Mesmo se algumas delas, como a de avaliar o cumprimento do Plano de Desenvolvimento Estadual através de informes para o Conselho Legislativo Estadual (*Idem*, Art. 9.4), ou de avaliar o efeito econômico e social do gasto público em conformidade com os planos de desenvolvimento (*Idem*, Art. 9.3) podem ser importantes pelo fato de dar seguimento à implementação do Plano Estadual de Desenvolvimento e controlar sua efetiva execução, no geral, o Conselho Estadual tem menos capacidades de incidir sobre o sistema de planejamento estadual e sobre as políticas de competência dos estados, do que os CLPP no nível municipal.

Por outra parte, a Constituição de 1999 atribui ao Conselho Federal de Governo, um importante papel no planejamento nacional e nas decisões sobre a descentralização e transferência de competências para estados e municípios (República Bolivariana de Venezuela: 1999, Art. 185), sendo o único, entre Conselhos de planejamento, pelo qual a Constituição estabelece explicitamente a função. Apesar disso, a lei que ordena esse órgão só foi criada no começo de 2010 e atribui pouco poder a essa instância, principalmente à sua plenária. Os principais poderes do Conselho Federal de Governo estão concentrados na sua secretaria, a qual só está composta por representantes das instituições, sem nenhuma representação da sociedade civil<sup>62</sup>. O único poder efetivo da plenária do Conselho Federal de Governo é o de discutir e aprovar os recursos do “Fondo de Compensación Interterritorial” (FCI)<sup>63</sup>. Mesmo assim é a secretaria quem define e propõe à plenária as áreas de investimento dos recursos do FCI e, mais em geral, elabora a ordem do dia das sessões da plenária (República Bolivariana de Venezuela: 2010, Art. 20). Além disso, quem dirige, supervisiona,

---

<sup>61</sup> Essas atribuições são, segundo o artigo 9 da lei de 2002: avaliar o efeito econômico e social do gasto público, em conformidade com os planos de desenvolvimento; avaliar o cumprimento do Plano de Desenvolvimento Estadual através de informes que deverão ser remetidos ao Conselho Legislativo Estadual; formular recomendações e observações aos Planos de Desenvolvimento Local, de acordo com o Plano de Desenvolvimento Estadual; emitir opiniões sobre programas e projetos apresentados ao FIDES pelos governadores; propor ao Conselho Legislativo Estadual a transferência de competências e serviços desde os estados para as comunidades organizadas.

<sup>62</sup> A secretaria do Conselho Federal de Governo está composta por alguns dos membros da plenária: o vice-presidente da República; dois ministros, um dos quais deve ser o vice-presidente do conselho de ministros que é encarregado de desenvolvimento territorial; três governadores e três prefeitos que fazem parte da plenária (República Bolivariana de Venezuela: 2010, Art. 19).

<sup>63</sup> O FCI é um fundo destinado ao financiamento de inversões públicas para promover o desenvolvimento equilibrado das regiões, a cooperação e complementação de políticas públicas, iniciativas de desenvolvimento das distintas entidades públicas territoriais e a realização de obras e serviços essenciais nas regiões e comunidades de menor desenvolvimento relativo (República Bolivariana de Venezuela: 2010, Art. 22). Os recursos do FCI provêm do poder executivo nacional, das entidades político-territoriais, dos ingressos que obtenha de sua própria administração ou gestão, ou de doações (*Idem* Art. 27).

avalia e controla a administração do FCI é a própria secretaria sem colaboração da plenária (*Idem*). Assim, mesmo se a Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno” afirma que os lineamentos do Conselho Federal de Governo serão vinculativos para as entidades territoriais (*Idem*, Art. 2), a plenária, ou seja o único órgão desse conselho no qual estão presentes representantes da sociedade civil, tem poucos poderes, sendo um órgão principalmente consultivo cujas decisões e avaliações, fora as relativas ao destino dos recursos do FCI, podem ser ignoradas pelas autoridades dos diferentes níveis de governo e não têm como incidir de maneira significativa na atuação dessas últimas. Nesse sentido, a plenária do Conselho Federal de governo é um órgão principalmente consultivo cujas propostas são dirigidas diretamente ao presidente da República. Além das decisões sobre os recursos do FCI, suas principais atribuições são: propor ao presidente da República as transferências de competências e serviços aos poderes públicos territoriais e às organizações do poder popular; propor ao presidente da República as modificações para obter a eficiência necessária na organização político-territorial dos estados; propor ao presidente da República a criação de Distritos Motores de Desenvolvimento<sup>64</sup>; estudar as propostas da secretaria relativas aos cálculos de investimento (*Idem*, Art. 14).

Um último ponto tem a ver com o alcance territorial de cada mecanismo participativo, sobre o qual tem algum poder ou influência. Com respeito a esse aspecto, um primeiro elemento que pode ser destacado diz respeito ao fato que cada um dos mecanismos analisados acima foi criado para funcionar num distinto nível territorial, sendo que o alcance das decisões tomadas pelos CLPP é municipal, das decisões tomadas pelos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas é estadual e das decisões tomadas pelo Conselho Federal de Governo é nacional.

A lei dos CLPP de 2002 prevê a possibilidade desses conselhos fazerem propostas não só ao governo municipal, mas também aos governos estadual e federal (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 5.11). Além disso o CLPP deve coordenar, junto com o Conselho Estadual e com o Conselho Federal de Governo, os planos e projetos elaborados por esses últimos com os planos e projetos locais (*Idem*, Art. 5.9). Por sua parte o Conselho Estadual de Planejamento e Coordenação de políticas públicas deve estabelecer e manter a devida

---

<sup>64</sup> Os “Distritos Motores de Desenvolvimento” são definidos pela “Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno” como entidades criadas para apoiar a dotação de obras e serviços essenciais nas regiões e comunidades de menor desenvolvimento relativo (República Bolivariana de Venezuela: 2010, Art. 5). Sua criação é uma prerrogativa do presidente da República reunido em conselho de ministros e sua finalidade é incentivar, em uma determinada área, um conjunto de projetos sociais, econômicos, científicos e tecnológicos destinados ao desenvolvimento integral das regiões e ao fortalecimento do poder popular “para facilitar a transição ao socialismo” (*Idem*, Art. 6).

coordenação e cooperação com os distintos níveis de governo nacional, estadual e municipal, pelo que concerne ao desenho e execução dos planos de desenvolvimento (República Bolivariana de Venezuela: 2002c, Art. 9.2). Em particular, esse Conselho deve trabalhar em coordenação com o Conselho Federal de Governo (*Idem*, Art. 17) e com os CLPP (*Idem*, Art. 18) formulando, entre outras coisas, recomendações e observações aos Planos de Desenvolvimento Local, de acordo com o Plano de Desenvolvimento Estadual (*Idem*, Art. 18.3).

Já a reforma da lei dos CLPP, aprovada em 2006, elimina os artigos 5.9 e 5.11 da lei de 2002 nos quais se estabelecia algum tipo de relação com os outros conselhos e instâncias de governo no nível estadual e nacional. Em lugar desses dois artigos, a nova lei só estabelece que o Plano Municipal de Desenvolvimento<sup>65</sup> deve estar devidamente articulado com os planos Nacional e Estadual de Desenvolvimento, assim como com os planos de desenvolvimento comunitário emanados dos conselhos comunais (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 10.3). Isso, junto com o fato de que, segundo a nova versão da lei, os CLLP têm que estudar, considerar e aprovar os projetos municipais financiados pelo FIDES e pelo LAEE (*Idem*, Art. 10.18), parece indicar que o Plano Municipal de Desenvolvimento deve se adequar ao que é decidido por essas outras instâncias, mais do que ser elaborado em coordenação e articulação com tais instâncias. Por outro lado, a lei de 2006 dá ênfase maior à articulação entre os CLPP e outras instâncias de governo e participação no nível local. A nova lei estabelece que o CLPP deve promover a rede dos Conselhos Paroquiais e Comunais e permitir que essas instâncias e as comunidades organizadas apresentem suas ideias e propostas frente ao CLPP (*Idem*, Art. 10.1, 10.8) e que os Conselhos Paroquiais e os Conselhos Comunais possam realizar o seguimento, controle e avaliação das propostas aprovadas pelo CLPP (*Idem*, Art. 40). Entretanto, segundo Diniz e López (2007), a reforma da “Ley Orgánica del Poder Público Municipal” LOPPM de 2006 definiu que os Conselhos Comunais teriam adquirido maior independência e autonomia frente aos CLPP<sup>66</sup>, considera-se

---

<sup>65</sup> Com respeito ao Plano Municipal de Desenvolvimento, a reforma da lei dos CLPP de 2006 só estabelece que o CLPP deverá incentivar a participação da cidadania na formulação, execução, seguimento, controle e avaliação do Plano Municipal de Desenvolvimento. Mesmo assim, na lei, a aprovação desse Plano, não aparece entre as competências dos CLPP enumeradas pela reforma da lei.

<sup>66</sup> As autoras argumentam que, com a reforma da LOPPM de 2009, são derogados os artigos 112, 113 e 114, segundo os quais os Conselhos Paroquiais e Comunais eram instâncias dos CLPP; o prefeito, enquanto presidente do CLPP, tinha a obrigação de incentivar a formação dos Conselhos Paroquiais e Comunais e sua participação no CLPP; e ainda todo o que tinha a ver com a organização, funcionamento e integração dos Conselhos Paroquiais e Comunais tinha que ser regulado por uma ordenança do CLPP. Esse último ponto, em particular, teria sido derogado em consequência da promulgação da primeira lei dos Conselhos Comunais. Segundo Diniz e López (2007), a derrogação desses artigos, junto com a promulgação de uma lei dos Conselhos Comunais tornaria os Conselhos Comunais uma instância autônoma dos CLPP.

que a reforma da lei dos CLPP de 2006 cria uma maior articulação entre essas duas instâncias e que a reforma da LOPPM do mesmo ano, não incide nessa articulação e na possibilidade dos Conselhos Comunais participarem e influenciarem as atividades do CLPP.

Concluindo, os CLPP têm poderes mais amplos e maior capacidade de influenciar as políticas no nível municipal do que os Conselhos que atuam no nível estadual e federal. Além disso, depois da reforma da lei dos CLPP de 2006, foram ampliadas e melhor estruturadas também as formas de consulta à população no nível local e municipal. Mesmo assim, essa reforma introduz também uma nova competência dos CLPP (o estudo, discussão e aprovação dos projetos do FIDES e do LAEE) que, de alguma forma, pode ser considerada um elemento de dependência e de legitimação de projetos dependentes de fundos gerenciados pelo governo central ou pelos estados e municípios. Já os Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas e a plenária do Conselho Federal de Governo, têm poderes mais limitados do que os atribuídos aos CLPP, apesar de atuar numa escala territorial maior. Em particular, no caso do Conselho Federal de Governo, é possível afirmar que seus poderes estão concentrados na secretaria, constituída exclusivamente por representantes das instituições, e que a plenária é uma instância consultiva estritamente ligada à presidência da República.

#### *2.2.4) Competências atribuídas aos Conselhos na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas*

Os mecanismos participativos analisados até agora e que fazem parte do sistema nacional de planejamento têm competências principalmente na elaboração dos planos de desenvolvimento dos diferentes níveis de governo. Tanto a “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública”, em suas duas versões de 2002 e 2006, como a “Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas” e a “Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno” estabelecem em seus primeiros artigos que a principal função de cada Conselho é a de planejamento de políticas públicas em seu respectivo nível de governo (e no caso do Conselho Federal de Governo o planejamento das políticas de descentralização). Mesmo assim, suas competências na elaboração dos diferentes planos e políticas variam de um Conselho para outro. Ao mesmo tempo, cada Conselho tem algumas competências que vão além da elaboração dos planos de desenvolvimento, podendo ser consideradas como funções de gestão ou controle.

Com respeito às competências na elaboração de planos e políticas públicas, a lei dos CLPP, prevê que essa instância seja competente pelo Plano de Investimento Municipal e pelo Orçamento de Investimento do município, enquanto a lei dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas só dá a essa instância competências na elaboração dos respectivos planos de desenvolvimento estadual, mas não na elaboração ou gestão de questões orçamentárias. Além disso, cada um desses Conselhos têm também outras competências na elaboração de planos e políticas públicas que, apesar de poder influir na efetiva elaboração e aprovação de planos, políticas ou programas ao nível municipal ou estadual, não tem caráter vinculativo. No caso dos CLPP, essa instância deve formular e promover projetos de investimento para o município frente ao Conselho Estadual de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas e Frente ao Conselho Federal de Governo (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 5.6), assim como emitir opinião sobre a transferência de competências desde o executivo nacional ou estadual para o município (*Idem*, Art. 5.12), incentivar a transferência de competências e recursos às comunidades organizadas (*Idem*: Art. 5.8) e, com a reforma de 2006, também aos Conselhos Comunais (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 10.5). Mesmo assim, essa reforma elimina algumas das prerrogativas que a lei de 2002 atribuía aos CLPP, as quais apesar de não terem efeitos obrigatórios, podiam incidir de maneira significativa sobre as políticas municipais<sup>67</sup>.

Por sua parte os Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas, devem formular recomendações observações aos Planos de Desenvolvimento Local, de acordo com o Plano de Desenvolvimento Estadual (República Bolivariana de Venezuela: 2002c, Art. 9.5); emitir opiniões sobre os programas e projetos apresentados ao FIDES pelo Governador (*Idem*, Art. 9.6); e propor ao Conselho Legislativo Estadual a transferência de competências e serviços desde os estados para as comunidades organizadas (*Idem*, Art. 9.7). Nesse caso também, as competências e decisões do Conselho não são vinculantes, mas podem influir sobre a elaboração de projetos realizados por um ente do governo central, assim como sobre a elaboração de políticas de desenvolvimento locais, dentro do próprio território e sobre a elaboração políticas de descentralização do próprio estado.

Já a plenária do Conselho Federal de governo não tem competências na elaboração do “Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação”, mas decide sobre as áreas de

---

<sup>67</sup> A lei de 2002 estabelecia que o CLPP devia colaborar com o município na elaboração dos planos locais de desenvolvimento e na normativa de zoneamento (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 5.17), elaborar um mapeamento das necessidades do município (*Idem*, Art. 5.19) e propor ao governo municipal, estadual ou nacional as medidas de caráter jurídico, administrativo ou financeiro necessárias para o cumprimento dos objetivos do município e do próprio CLPP (*Idem*, Art. 5.11).

investimento dos recursos oriundos do FCI. Apesar disso, pelo enunciado da lei do Conselho Federal de Governo, não é possível saber a quantidade de dinheiro administrada pelo FCI, sendo que ele depende de recursos outorgados principalmente pelo executivo e é um fundo voltado a complementar as políticas e iniciativas de desenvolvimento das distintas entidades públicas territoriais, sobretudo nas regiões e comunidades de menor desenvolvimento relativo (República Bolivariana de Venezuela: 2010, Art. 22). Nesse sentido, a plenária do Conselho Federal de Governo não tem competências importantes na elaboração de planos e políticas em nível nacional. Mesmo assim, essa plenária tem algumas outras competências relativas à elaboração de planos e políticas públicas, as quais, apesar de não ter efeitos vinculativos para os diferentes órgãos do Estado, podem, de alguma maneira, influir sobre as políticas desses últimos, em particular as do executivo. A plenária do Conselho Federal de Governo tem entre suas competências: propor ao presidente da República a transferência de competências e serviços aos entes territoriais e às organizações de base do poder popular (*Idem*, Art. 14.1); propor ao presidente da República modificações para obter a eficiência na organização político-territorial dos estados (*Idem*, Art. 14.2); estabelecer o estudo e a planejamento dos “distritos motores de desenvolvimento” (*Idem*, Art. 5) e propor ao presidente a criação de “distritos motores de desenvolvimento” (*Idem*, Art. 14.3). Em consequência disso e apesar dos escassos poderes desse mecanismo participativo, a plenária do Conselho Federal de Governo tem uma grande proximidade ao executivo e ao próprio presidente da República e pode, por isso, influir diretamente sobre algumas decisões desses últimos em matéria de descentralização e programas de desenvolvimento.

Além disso os três tipos de Conselhos de planejamento têm competências na execução e no controle/avaliação de algumas políticas e planos nos distintos níveis de governo nos quais atuam. Os CLPP são os únicos conselhos que têm competências na execução de programas ou políticas públicas sendo que devem “incentivar o Plano de Seguridade Local de Pessoas e Bens” (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 5.13) e atuar junto com o Conselho Municipal de Direitos nas políticas de desenvolvimento da criança, adolescente e da família (*Idem*, Art. 5.16). Por outro lado, mesmo se a plenária do Conselho Federal de Governo não tem competências na execução de planos ou programas, sua secretaria é responsável pela execução dos planos elaborados no marco do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação<sup>68</sup> e administra, dirige, e supervisiona a administração do FCI, distribuindo seus fundo de acordo com quanto é aprovado pela plenária do Conselho Federal

---

<sup>68</sup> O Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação é um plano apresentado pelo governo no qual se definem as estratégias políticas fundamentais para o período de duração do mandato presidencial.

de Governo (República Bolivariana de Venezuela: 2010, Art. 20.1, 20.6, 20.17, 24). De qualquer maneira, exceção feita à secretaria do Conselho Federal de Governo, é possível afirmar que os Conselhos de Planejamento quase não têm competências relativas a execução de políticas públicas e que as únicas funções dos CLPP visam dar suporte e acompanhar determinados programas e políticas já existentes.

Com respeito ao controle e avaliação de planos e políticas, tanto os CLPP como os Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas têm algumas competências na avaliação e controle dos planos municipais e estaduais: os CLPP devem controlar e vigiar a execução do Plano Municipal de Desenvolvimento (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 5.5); os Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas devem avaliar o efeito econômico e social do gasto público em conformidade com os planos de desenvolvimento (República Bolivariana de Venezuela: 2002c, Art. 9.3) e avaliar o cumprimento do Plano de Desenvolvimento Estadual através de informes que deverão ser remetidos ao Conselho Legislativo Estadual (*Idem*: Art. 9.4). Mesmo assim essas funções de avaliação e controle parecem não ter efeitos e possibilidade de incidir na execução dos respectivos planos de desenvolvimento pois, além do informe que o Conselho Estadual deve apresentar ao Conselho Legislativo Estadual, a lei dos CLPP e a dos Conselhos Estaduais não especificam como essa avaliação e controle devem dar-se nem quais suas possíveis consequências. De maneira diferente, no Conselho Federal de Governo, as funções de avaliação e controle são concentradas nas mãos da sua secretaria a qual avalia e controla a administração do FCI (República Bolivariana de Venezuela: 2010, Art. 20.6) e realiza o seguimento da execução dos recursos atribuídos pelo FCI (*Idem*, Art. 20.18). Mesmo se a secretaria deve elaborar e apresentar à plenária do Conselho Federal de Governo um informe de gestão dos recursos do FCI, parece problemático que seja o mesmo órgão quem administra, dirige e distribui os recursos do FCI, o que também deveria exercer o controle sobre esse fundo e sua gestão.

Um último aspecto que é preciso destacar tem a ver com o fato que tanto a lei dos CLPP de 2006, como as leis dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas e do Conselho Federal de Governo estabelecem que os respectivos Conselhos (e no caso do Conselho Federal de Governo, a secretaria) devem promover programas de formação e capacitação para os cidadãos. Mesmo assim, entre as três leis existem algumas diferenças com respeito ao público alvo e às temáticas da formação. A lei dos CLPP de 2006 estabelece que os programas de capacitação do CLPP devem ser dirigidos aos cidadãos e devem visar a melhora do conhecimento dos cidadãos sobre as políticas

públicas e o exercício dos poderes públicos (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 10.2). Os programas de formação são, então, abertos a todos e tem um caráter geral, visando instruir os habitantes do município e ampliar seus conhecimentos sobre a atuação das instituições municipais. Já a lei dos Conselhos Estaduais e a lei do Conselho Federal de governo prevêm que os programas de formação e capacitação promovidos pelos Conselhos Estaduais e pela secretaria do Conselho Federal de Governo, sejam voltados para grupos ou organizações da sociedade civil. Mesmo assim a lei do Conselho Federal de governo estabelece que os programas de capacitação sejam voltados para “organizações de base do poder popular” (República Bolivariana de Venezuela: 2010, Art. 20.16), sem especificar o que se entende com essa expressão<sup>69</sup> e nem se ela pode ser entendida como um sinônimo de sociedade civil ou só de determinados grupos e organizações. Além disso, se por um lado o Conselho Estadual deve promover a formação e assistência técnica em matéria de planejamento e desenvolvimento (República Bolivariana de Venezuela: 2002c, Art. 9.8), por outro a lei do Conselho Federal de Governo prevê que a secretaria deve formar as organizações de base do poder popular nas áreas nas quais elas podem assumir competências (República Bolivariana de Venezuela: 2010, Art. 20.16). Por isso os programas de formação que devem ser promovidos pela secretaria do Conselho Federal de Governo têm um enfoque muito mais específico e estão voltados à capacitação de grupos que possam assumir determinadas funções no âmbito de um processo de descentralização. Mesmo assim a lei não especifica que tipos de competências e funções podem ser assumidas pela sociedade organizada, nem se tais competências terão a ver só com a execução de determinados programas e projetos ou também com sua elaboração e formulação. Nesse sentido os programas de capacitação previstos por essa lei estão mais voltados para formar competências específicas e restritas a determinadas áreas ou funções, do que para ampliar os conhecimentos dos cidadãos e de setores organizados sobre o funcionamento das políticas públicas e dos diferentes mecanismos participativos previstos pelo sistema nacional de planejamento.

Mesmo se os diferentes mecanismos participativos analisados prevêm competências na área de formação, assim como na execução, controle e avaliação de diferentes programas e políticas públicas, esses mecanismos participativos têm competências principalmente na elaboração de planos e políticas no marco do sistema nacional de planejamento. Apesar disso, os CLPP têm competências na elaboração de planos e políticas municipais mais extensas do

---

<sup>69</sup> No artigo n° 4 da lei do Conselho Federal de Governo estabelece que, pelos fins da lei, deve entender-se por “sociedade organizada” a que está constituída pelos Conselhos Comunais, pelas Comunas e por “qualquer outra organização de base do poder popular”. Mesmo assim, não especifica ou que se deve entender por “organizações de base do poder popular”.

que os Conselhos que atuam no nível estadual e federal, sendo que, nesse último nível, a plenária do Conselho Federal de Governo é mais um órgão voltado a dar sugestões ao executivo e ao próprio presidente da República do que um órgão com competências específicas na elaboração de políticas públicas.

### *2.2.5) Relações entre Conselhos e instituições públicas*

Um último aspecto que é importante levar em consideração, ao analisar a legislação que regulamenta os mecanismos participativos na Venezuela, tem a ver com o tipo de relações entre cada mecanismo participativo e diferentes instituições do Estado. Assim, saber se os diferentes Conselhos de planejamento têm realmente autonomia ou se sua atuação pode ser influenciada ou manipulada por outras instituições públicas ou por alguns governantes, constitui um elemento central para entendermos qual é concepção de participação do governo venezuelano.

Começamos com uma análise da presença ou ausência de funcionários ou representantes das instituições do governo no seio dos mecanismos participativos. Analisar a presença desses atores assim como sua importância e capacidade de influenciar nas decisões e ações dos Conselhos que fazem parte do sistema de planejamento nacional permitirá entender a real autonomia desses mecanismos participativos e a possibilidade de sua atuação ser influenciada ou manipuladas pelos representantes das instituições. De qualquer forma, deve ficar claro que tanto os CLPP, como os Conselhos Estaduais e o Conselho Federal de Governo são mecanismos participativos dos quais fazem parte representantes das instituições. Mesmo assim, o número desses representantes, assim como suas funções variam de um mecanismo para outro.

A “Ley de los Consejos locales de Planificación Pública” de 2002 estabelece que participarão do CLPP o prefeito, o qual presidirá o Conselho, os vereadores do município e os presidentes das juntas paroquiais existentes no município (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 3). O mesmo artigo dessa lei estabelece também que os representantes da sociedade civil terão um número de representantes igual à somatória mais um do número dos representantes institucionais<sup>70</sup>. Isso garante que os representantes da sociedade civil, apesar de poder ter um caráter heterogêneo, possam ter a maioria absoluta necessária para

---

<sup>70</sup> A reforma de 2006 da lei aumenta o número dos representantes da sociedade civil, pois estabelece que o número de seus representantes será igual a somatória mais três dos representantes das instituições (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 5).

tomar as decisões no interior do CLPP (*Idem*, Art. 18). Mesmo assim, o prefeito tem algumas prerrogativas que podem incidir sobre o funcionamento do CLPP, pois é ele que apresenta ao CLPP o valor total do orçamento de investimento e sua subdivisão por áreas (*Idem*, Art.13) e quem convoca as reuniões do CLPP (as quais devem dar-se pelo menos a cada três meses). Além disso, o Orçamento Municipal de Investimento, depois de sua aprovação pelo CLPP, deve ser submetido ao prefeito (e também a direção de orçamento da prefeitura e à Câmara Municipal) (*Idem*, Art. 23), mas não fica claro se o prefeito tem a possibilidade de modificar o Orçamento de Investimento Municipal ou reenviá-lo ao CLPP. A reforma da lei de 2006 redimensiona, pelo menos em parte, os poderes do prefeito, pois elimina essa última prerrogativa do prefeito. Mesmo assim, a reforma da lei não deixa claro se a aprovação do Orçamento de Investimento Municipal seja uma competência exclusiva do CLPP, pois seu artigo 38 estabelece que ele deverá ser remitido ao Conselho Municipal e aprovado por esse último de acordo com o estabelecido pelo CLPP.

Uma das novidades introduzidas pela reforma da lei de 2006 estabelece também que o CLPP terá um vice-presidente escolhido pelos membros da sociedade civil e que a convocatória<sup>71</sup> das reuniões poderá ser feita também por esse último ou por trinta por cento dos seus integrantes (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 22).<sup>72</sup> Ao mesmo tempo, a reforma de 2006 estabelece também que as decisões do CLPP deverão ser tomadas por maioria qualificada de dois terços de seus integrantes o que, apesar de não permitir mais que os membros da sociedade civil no CLPP tenham sozinhos a maioria necessária para tomar decisões, faz com que essas últimas precisem de amplo consenso para serem aprovadas. Em consequência de tudo isso, pode-se afirmar que, apesar do prefeito, o Conselho Municipal e a Câmara Municipal terem algumas possibilidades de influenciarem as decisões e a atuação do CLPP, a lei de 2002, ainda mais ainda após sua reforma de 2006, permite a esse mecanismo funcionar de maneira autônoma e de tomar decisões relevantes para as políticas municipais.

De maneira parecida à lei dos CLPP, a “Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas establece que os Conselhos Estaduais deverão ser

---

<sup>71</sup> A reforma de 2006 também estabelece que o CLPP deverá reunir-se pelo menos uma vez por mês, em lugar de uma vez a cada três meses, como estabelecia a lei de 2002 (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 22).

<sup>72</sup> Esses elementos, junto com o detalhamento das regras para escolher os representantes, parecem ter sido introduzidos na reforma de 2006 para tentar resolver o que vários dos entrevistados apontaram como os principais problemas do funcionamento dos CLPP, ou seja: a excessiva centralização de poderes no prefeito que era também o presidente do CLPP (como está estabelecido na Constituição de 1999 e pela lei de 2002); a facilidade de aparelhar e controlar o processo de escolha dos representantes da sociedade civil pelo próprio prefeito e pelos vereadores, pelo qual, a reforma de 2006 também estabelece que nenhum funcionário público de nenhum nível de governo poderá ser representante da sociedade civil no CLPP, a não ser que renuncie ao seu cargo.

presididos pelo governador do respectivo estado. Além disso, a lei estabelece que esses Conselhos serão integrados pelos prefeitos dos municípios que compõem o estado, pelos diretores estaduais dos ministérios que têm sede no estado, por uma representação de um terço dos deputados da AN eleitos no estado, por um terço dos membros do Conselho Legislativo Estadual; e por representantes dos vereadores dos municípios do estado (de 2 a 10, dependendo do número de municípios) (República Bolivariana de Venezuela: 2002c, Art. 6). Dado o elevado número de representantes das instituições que participam do Conselho Estadual, uma diferença importante desse último com respeito aos CLPP, tem a ver com o fato que o número dos representantes da sociedade civil nos Conselhos Estaduais será sempre inferior ao número dos representantes institucionais. Mesmo se a lei não afirma expressamente que o número dos representantes da sociedade civil seja menor do que o número dos representantes institucionais, o número dos primeiros é reduzido, podendo variar de 6 a 11 representantes (5 representantes das organizações setoriais, um das organizações e comunidades indígenas, onde estas existirem, e entre 1 a 5 representantes das organizações comunitárias e de vizinhança) (*Idem*).

O governador e o Conselho Legislativo Estadual podem influir sobre a aprovação do Plano de Desenvolvimento Estadual aprovado pelo Conselho Estadual de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas, pois é o governador quem, em conformidade com as linhas gerais aprovadas pelo Conselho Legislativo Estadual, apresenta a proposta do Plano de Desenvolvimento Estadual para o Conselho (*Idem*, Art. 9). Além disso a lei prevê que as decisões do Conselho Estadual de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas sejam tomadas por maioria simples, mas que, em caso de empate o voto do presidente, ou seja do governador, terá um valor duplo (*Idem*, Art. 12). Assim, em casos de empate, o governador terá um papel determinante sobre as decisões do Conselho. Em consequência disso, o governador como, mais em geral, os representantes das instituições que participam do Conselho Estadual de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas, podem incidir de maneira significativa sobre as decisões tomadas por esse Conselho.

A possibilidade de representantes das instituições influírem sobre as decisões e a atuação do Conselho parece ainda mais acentuada no caso do Conselho Federal de Governo. Nesse órgão, a presença das instituições do Estado é mais marcante, sendo que a lei estabelece claramente quais serão os representantes das instituições que deverão participar

desse Conselho, mas não regula nem determina nada com respeito aos representantes da sociedade civil<sup>73</sup>.

A lei, de acordo com a Constituição de 1999 estabelece que o Conselho Federal de Governo será presidido pelo vice-presidente da República o qual será encarregado de convocar as sessões ordinárias e extraordinárias da plenária, com a previa autorização do presidente da República, e de apresentar à consideração do Presidente da República os assuntos tratados na plenária (República Bolivariana de Venezuela: 2010, Art. 17). Além disso, a lei estabelece que o Conselho será composto por uma plenária e uma secretaria (*Idem*, Art. 9). O representantes das instituições na plenária serão: o vice-presidente da República; os ministros; os governadores dos estados; e um prefeito por cada estado (*Idem*, Art. 11). Já a secretaria é um órgão composto exclusivamente por representantes das instituições, escolhidos entre os participantes da plenária e presidido pelo vice-presidente da República (*Idem*, Art. 19). Assim, mesmo se a lei do Conselho Federal de Governo não estabelece de maneira definitiva o número dos representantes da sociedade civil na plenária do Conselho, as instituições e os diferentes níveis de governo terão uma representação importante pois a plenária desse Conselho contará com a presença dos 27 ministros que compõem o governo; dos 24 governadores dos estados venezuelano e de 24 prefeitos. Além disso, como explicado anteriormente (ver parágrafo 2.2.3), quem detém os principais poderes dentro do Conselho Federal de Governo é a sua secretaria, composta exclusivamente por representantes das instituições, enquanto a plenária, da qual participam representantes da sociedade civil, é um órgão de caráter prevalentemente consultivo. Em consequência disso, pode-se afirmar que, nesse mecanismo participativo, as decisões e sua atuação podem ser amplamente influenciadas pelos diferentes representantes das instituições que participam da plenária e da secretaria. Além disso, outro elemento que reforça o controle das instituições e, em particular, da presidência da República, sobre o Conselho Federal de Governo, tem a ver com o fato que o próprio presidente da República é quem autoriza as sessões da plenária do Conselho (*Idem*, Art. 17.4), que deve ser informado pelo vice-presidente sobre os assuntos tratados pela plenária (*Idem*, Art. 17.5) e ao qual se dirigem todas as recomendações e propostas da plenária (*Idem*, Art. 14).

---

<sup>73</sup> A “Ley del Consejo Federal de Gobierno” estabelece que o número de representantes da sociedade civil, assim como seu processo de seleção serão definidos no regulamento da lei (República Bolivariana de Venezuela: 2010, Art. 11) e que, até o regulamento ficar pronto, esses últimos serão escolhidos pelo Ministério com competências em matéria de participação cidadã, através de consultas com os setores sociais (Art. Primeira disposição transitória).

Em consequência de tudo isso, é possível afirmar que a influência das instituições sobre os mecanismos participativos analisados e sua possibilidade de incidir nas decisões tomadas nessas instâncias é maior nos níveis estadual e federal do que em nível local. Nos Conselhos que funcionam no governo estadual e federal, a presença de representantes das instituições é muito maior de que em nível local, onde a lei estabelece claramente que os representantes da sociedade civil nos CLPP devem constituir a maioria desse Conselho. Além disso as competências do Governador do estado, no caso dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas e da secretaria do Conselho Federal de Governo, presidida pelo vice-presidente da República, são relevantes podendo incidir de maneira importante sobre a atuação e as decisões do Conselho Estadual e da plenária do Conselho Federal. Em particular, essa última instância é a mais dependente da vontade política do governo, pois a maioria de suas propostas não vinculam nenhuma instituição e estão sujeitas à consideração e aprovação do próprio presidente da República.

As instituições podem influenciar o funcionamento dos mecanismos participativos analisados também de maneira indireta, pois o funcionamento desses espaços depende economicamente e legalmente de órgãos de Estado e pode precisar, para seu funcionamento, da assistência técnica ou da colaboração de outras instituições públicas. Em consequências disso, vai ser importante entender se as leis analisadas até o momento prevêm garantias para o funcionamento e a assistência técnica dos Conselhos que fazem parte do sistema nacional de planejamento ou se sua efetiva atuação depende da vontade política ou de decisões tomadas de cima para baixo pelos diferentes níveis de governo. Nesse sentido vale a pena destacar que tanto a lei dos CLPP, como as leis dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas e do Conselho Federal de Governo estabelecem que os municípios, estados e governo federal devem prever nos respectivos orçamentos<sup>74</sup> os recursos necessários para o funcionamento dos Conselhos que atuam em cada nível territorial (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 21; 2002c, Art. 19; 2010, Art. 29, 30). Além disso, a reforma da lei dos CLPP de 2006, introduz, para os representantes da sociedade civil, um reembolso dos gastos derivados de sua participação no Conselho (República Bolivariana de Venezuela: 2006b, Art. 9). Nesse sentido, as leis garantem que os Conselhos do sistema nacional de planejamento tenham os recursos necessários para funcionar de maneira autônoma e que, pelo

---

<sup>74</sup> No caso do Conselho Federal de Governo, o regime orçamentário deverá também ser regido pela “Ley Orgánica de la Administración Financias del Sector Público” (República Bolivariana de Venezuela: 2010, Art. 30).

menos no nível municipal, a participação de representantes dos setores mais desfavorecidos da população não seja dificultada por motivos de caráter econômico.

Outro aspecto relevante que diz respeito à possibilidade dos Conselhos atuarem de maneira autônoma, tem a ver com o fato que tanto a lei dos CLPP, como a lei dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas prevêm distintas formas de assistência técnica e administrativa para os respectivos Conselhos. A lei dos CLPP prevê a criação de uma “Sala Técnica” subordinada à prefeitura e cujos membros serão escolhido mediante concurso público. Essa “Sala Técnica” deverá proporcionar todas as informações necessárias para o funcionamento do CLPP e criar uma unidade de Planos e Projetos integrada por profissionais especializados em matéria de planejamento (República Bolivariana de Venezuela: 2002b, Art. 19). Por sua parte, a lei dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas prevê que o governo do estado, além de garantir a infra-estrutura e as condições necessárias para a celebração das sessões do Conselho, deverá garantir o apoio técnico e administrativo necessário para o desempenho das funções do Conselho, baixo a responsabilidade do diretor de planejamento e orçamento do governo estadual (República Bolivariana de Venezuela: 2002c, Art. 15). Além disso, a lei prevê que os Conselhos Estaduais podem solicitar a cooperação e a assistência técnica das distintas instâncias municipais, estaduais e nacionais e que essas últimas são obrigadas a lhe dar apoio (*Idem*, Art. 16).

De maneira diferente, a lei do Conselho Federal de Governo não prevê nenhum tipo de assistência técnica ou administrativa para a plenária do Conselho, mas estabelece que sua secretaria poderá criar os organismos técnicos necessários para sua própria gestão. Assim, se de um lado as leis dos Conselhos Locais e Estaduais garantem a disponibilidade de recursos técnicos e administrativos necessários para o funcionamento dos respectivos Conselhos, do outro, a lei do Conselho Federal de Governo, ao não estabelecer canais de assistência técnica para a plenária, faz com que essa última corra o risco de ficar dependendo das decisões e das informações providas pela secretaria. Além disso, outro elemento que pode comportar uma influência das decisões do governo nacional sobre a atuação do Conselho Federal de Governo, tem a ver com o fato que os recursos do FCI (dos quais o Conselho decide as destinações) dependem principalmente dos aportes do poder executivo nacional (e eventualmente dos aportes das outras entidades político-territoriais) (República Bolivariana de Venezuela: 2010, Art. 27). Nesse sentido, a possibilidade do Conselho Federal de Governo ter decisões de alguma relevância sobre as políticas de desenvolvimento ao nível nacional, dependerá, em

primeiro lugar, da vontade política do executivo nacional e dos outros governantes locais de garantir os recursos desse fundo.

Concluindo, os Conselhos que atuam no nível local têm maior autonomia e possibilidade de funcionar sem influência ou condicionamentos dos diferentes níveis de governo ou de outras instituições. De maneira diferente, aumentando o escopo territorial de atuação dos Conselhos, o condicionamento de suas atividades pelos respectivos governos aumenta. Se de um lado os Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas, apesar de sofrerem a influência dos respectivos governos estaduais, podem ter uma margem de atuação autônoma, pois tomam decisões relevantes sobre o Plano Estadual de Desenvolvimento e têm possibilidade de manejar todas as informações necessárias para sua atuação, do outro, a lei do Conselho Federal de Governo não garante que esse último seja imune a influência e de condicionamentos de várias instituições, principalmente do executivo. O executivo e, em menor medida, governadores e prefeitos, poderão exercer muita pressão sobre o Conselho e sua plenária, principalmente através de sua participação direta na plenária e na secretaria, podendo, dessa maneira incidir de maneira relevante sobre sua atuação.

De forma mais geral, é possível afirmar que, entre os três tipos de Conselhos analisados, os CLPP são o mecanismo de participação que permite uma mais ampla participação da sociedade civil, que detém maiores poderes de decisão e possibilidade de incidir nas políticas públicas no nível territorial no qual atua e que tem menos possibilidades de ser influenciado ou manipulado por decisões tomadas fora dele ou de baixo para cima.

Em consequência disso, ao longo dos últimos dez anos, as forças políticas que apóiam o governo foram propensas a ampliar a participação ao nível local e municipal, mas tiveram reticências com respeito a sua ampliação efetiva em níveis de governo mais amplos, como o estadual e o federal. Isso pode ser detectado também pelo fato de que a lei do Conselho Federal de Governo só foi aprovada em 2010, mais de dez anos depois da promulgação da Constituição de 1999, na qual esse mecanismo já estava previsto, e que, a diferença das leis dos Conselhos Locais e Estaduais, a lei de 2010 não prevê nenhum mecanismo de sanção no caso o Conselho Federal de Governo não se instale ou não funcione.

Outro elemento que vale a pena destacar, tem a ver com o fato de que tanto na lei dos CLPP, como na lei dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas (ambas promulgadas em 2002), os Conselhos são concebidos como espaços de debate e deliberação entre as instituições e amplos setores da sociedade civil. Essa característica permanece também na reforma da lei dos CLPP de 2006, mas é de alguma maneira atenuada pois é introduzida a figura dos Conselhos Comuns como instância

mediadora tanto na eleição de parte dos representantes da sociedade civil nos CLPPs, como na elaboração do diagnóstico participativo. Essa tendência de destacar o papel de instâncias criadas ou reguladas pelo próprio Estado, como os Conselhos Comunais, parece ainda mais reforçado na lei do Conselho Federal de Governo de 2010, na qual a expressão “sociedade organizada” é substituída pela e equiparada a de “organizações do poder popular” e se incluem entre essas últimas os Conselhos Comunais e as Comunas. Apesar da ênfase dada na lei à nova expressão e aos Conselhos Comunais não significar expressamente a exclusão de outros grupos ou tipos de organizações da possibilidade de participar dos CLPP e do Conselho Federal de Governo, ela deixa pelo menos certa ambigüidade sobre a real abertura desses mecanismos a uma participação de grupos que não se reconhecem na retórica do governo ou não são reconhecidos por ela como “populares”.

Nesse sentido é possível afirmar que os mecanismos participativos criados nos primeiros anos do governo Chávez têm maior autonomia, abertura para a participação de amplos setores da sociedade e permitem que a sociedade civil possa incidir de maneira significativa sobre o planejamento e a elaboração de políticas públicas. Mesmo assim essas características são mais relevantes no nível municipal do que no nível estadual. Isso permite afirmar que a AN foi mais propensa a incentivar a participação e uma redistribuição de poder ao nível local e municipal do que a níveis mais amplos de governo.

Já nos mecanismos criados ou reformados a partir de 2006 (como no caso da reforma da lei dos CLPP), ou seja, depois das eleições legislativas que resultaram na eleição de uma AN composta quase exclusivamente por deputados que apóiam o governo, é possível detectar a tendência a introduzir elementos que reduzem a autonomia desses mecanismos e fazem com que eles tenham que aceitar decisões impostas de cima para baixo. Essa tendência, ainda tênue na reforma da lei dos CLPP de 2006, é bem mais evidente na lei do Conselho Federal de Governo de 2010. Nessa lei os principais poderes dessa instância são atribuídos à sua secretaria, ou seja, a um órgão composto exclusivamente por representantes das instituições. Além disso, o presidente da República pode influir diretamente nesse mecanismo, tanto autorizando suas reuniões e sua agenda, como através da concessão dos fundos que esse mecanismo deve gerenciar. Outro aspecto que tem a ver com o fato de que tanto a reforma da lei dos CLPP de 2006, como a lei do Conselho Federal de Governo, apesar de não excluir explicitamente a participação de nenhum grupo ou setor da sociedade civil, enfatizam mais a participação de pessoas que já participam de outras iniciativas ou mecanismos participativos promovidos pelo Estado e utilizam uma linguagem que poderia levar à exclusão dos que não se identificam com o projeto e a retórica do governo.

## Capítulo 3

### Mecanismos participativos setoriais: as Mesas Técnicas de Água e os Comitês de Terras Urbanas

Ao longo dos primeiros anos do governo do presidente Hugo Chávez Frías, foram criadas várias leis voltadas a regulamentação de serviços e políticas sociais e a enfrentar vários problemas dos setores populares urbanos. Algumas dessas leis incluíram mecanismos participativos através dos quais a população pudesse ter participação direta na resolução de alguns desses problemas que afetam amplos setores da população urbana na Venezuela, principalmente os mais pobres<sup>75</sup>. As leis nas quais são criados e regulamentados mecanismos participativos são: a “Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento” (LOPSA) de 2001 a qual regula o mecanismo participativo denominado de Mesas Técnicas de Água (MTAs); o “Decreto mediante el cual se inicia el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares” de 2002 e a “Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares” de 2006, os quais introduzem o mecanismo dos Comitês de Terras Urbanas (CTUs). Além disso, tanto LOPSA como o decreto de 1999 estabelecem a celebração de audiências públicas e determinam as circunstâncias nas quais essas últimas deverão de dar.

A diferença entre os Conselhos de Planejamento, analisados no capítulo anterior, e os principais mecanismos participativos previstos por essas leis, as MTAs e os CTUs, consiste em que esses últimos não são mecanismos obrigatórios e seu âmbito de atuação é principalmente o âmbito local de cada bairro. A importância de analisar a legislação que regulamenta esses mecanismos depende tanto do fato que ela vai ajudar a entender os reais poderes atribuídos à população no caso de políticas setoriais específicas, como do fato de que eles parecem ser as formas organizativas a partir das quais se tentou tomar inspiração para a criação dos Conselhos Comuns e a respectiva lei<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Segundo Teolinda Bolívar Barreto, as cidades venezuelanas sofrem uma situação habitacional e de exclusão social extremamente grave, sendo que, segundo os dados coletados pela autora, cerca da metade da população urbana venezuelana mora em favelas (Bolívar Barreto, 1994: 103).

<sup>76</sup> Vários dos entrevistados destacaram que a ideia de criar mecanismos participativos que não fossem exclusivamente setoriais, mas que pudessem participar das decisões sobre um maior número de temáticas e políticas públicas locais, nasceu das experiências das MTAs, dos CTUs e de outras experiências participativas

### 3.1) *Os participantes das Mesas Técnicas de Água, dos Comitês de Terras Urbanas e dos outros mecanismos de consulta*

A diferença dos Conselhos que integram o sistema nacional de planejamento, a LOPSA, o Decreto de 2002 e a lei de 2006 prevêm o acesso direto da população tanto nas audiências e consultas públicas como nas MTAs e, em alguma medida, também nos CTUs. Mesmo assim, esse último mecanismo participativo prevê a eleição de porta vozes da população, os quais estarão encarregados de levar à frente as atividades do próprio CTU.

A LOPSA estabelece que todos os usuários dos serviços de água potável e saneamento poderão constituir associações denominadas Mesas Técnicas de Águas (MTAs), as quais poderão opinar sobre as propostas de investimento das autoridades nacionais, estaduais e municipais e avaliar e supervisionar as obras destinadas a ditos serviços (República Bolivariana de Venezuela: 2001, Art. 75). Além disso a lei estabelece que também as comunidades rurais e indígenas poderão se organizar e associar para definir modalidades específicas de gestão ou co-gestão para a administração dos serviços de água potável e saneamento (*Idem*, Art. 11). Apesar da lei deixar a regulamentação das MTAs aos municípios, ela prevê que essas instâncias terão porta vozes ou diretores, os quais deverão representar as comunidades e os grupos de vizinhança frente às prestadoras de serviços e que não poderão ser trabalhadores das empresas prestadoras de serviços que atuam na área da MTA, nem os sócios que tenham mais de 5% do capital da empresa (*Idem*, Art. 77).

Em consequência disso, pode-se afirmar que as MTAs são mecanismos participativos abertos a todos. Mesmo se a lei menciona o fato de que esses mecanismos terão uns porta vozes ou diretores, ela não regulamenta as modalidades de escolha desses últimos, nem a existência de mecanismos de representação internos às MTAs e deixa que sejam os municípios, com a supervisão da “Superintendencia Nacional de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento”, os que regulamentarão o funcionamento das MTAs (*Idem*, Art. 76). Além disso os limites impostos à participação de funcionários ou sócios das empresas prestadoras dos serviços de água potável e saneamento, não pode ser considerado como um limite à participação de determinados grupos ou setores, mas só uma medida para tentar garantir que essas instâncias não sejam influenciadas ou cooptadas pelas próprias prestadoras dos serviços.

A LOPSA estabelece também que a “Superintendencia Nacional de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento” deverá convocar audiências públicas para tratar de uma

---

não regulamentadas pela legislação, assim como da vontade dos participantes desses último participar de outros aspectos da vida pública local.

variedade de assuntos e questões<sup>77</sup> e que em caso de conflitos entre instituições públicas, prestadora do serviço e usuários, qualquer uma das partes em conflito também poderá requerer uma audiência pública. Por outro lado, os municípios também são obrigados pela lei a submeter a processos de consulta pública os programas de investimento para a prestação dos serviços de abastecimento de água potável e saneamento. As MTAs, assim como as audiências e consultas públicas previstas pela LOPSA são mecanismos participativos abertos a todos os cidadãos sem limitações específicas e que, mesmo se as MTAs prevêm também o estabelecimento de mecanismos de representação, isso não parece limitar a participação de qualquer indivíduo<sup>78</sup>.

O decreto de 2002, por sua vez, estabelece que as comunidades organizadas deverão participar do processo de regularização da posse das terras urbanas ocupadas por favelas<sup>79</sup> ou assentamentos populares urbanos (República Bolivariana de Venezuela: 2002a, Art. 1). A finalidade do decreto é também a de estabelecer um processo de consulta pública sobre a criação de uma lei para a regularização da posse da terra nos assentamentos urbanos populares. Esse processo de consultas públicas deve ser aberto a todos os interessados e os cidadãos poderão intervir no processo de consulta pública diretamente, através das organizações comunitárias ou outras organizações ou, também, pela internet (através de um portal específico) (*Idem*, 8.2). Depois da conclusão do processo de consulta a lei prevê que serão celebradas também audiências públicas abertas a todos os interessados com a presença de funcionários dos entes competentes (*Idem*).

A participação nesse processo de consulta voltado à elaboração de uma lei para a regularização da posse dos terrenos urbanos ocupados de maneira irregular não é reduzida só aos moradores de terrenos ocupados, mas é aberta também aos proprietários de ditos terrenos, os quais poderão apresentar à instituição competente em matéria de regularização da terra urbana a documentação que os acredita como proprietários, assim como suas propostas (*Idem*, Art. 7). Nesse sentido, as consultas e audiências públicas previstas pela leis são mecanismos participativos abertos a todos, tanto aos indivíduos como à grupos e organizações e sem

---

<sup>77</sup> A audiência pública deverá ser convocada para fazer conhecer e tratar de: questões relacionadas com o estado, melhoramento e expansão dos serviços; aspectos relativos ao sistema tarifário ou modificações e ajustes das tarifas e serviços; os conflitos entre prestadores dos serviços, municípios e usuários; os requerimentos das comunidades organizadas (República Bolivariana de Venezuela: 2001 a, Art. 32).

<sup>78</sup> Apesar das MTAs serem um mecanismo participativo do qual qualquer individuo pode participar, elas se difundiram principalmente entre os setores populares e os assentamentos informais das áreas urbanas nos quais os serviços de distribuição de água potável e saneamento são extremamente precários (Arconada, 2005; 2006).

<sup>79</sup> É preciso destacar que na Venezuela a palavra “*barrio*” é utilizada para descrever favelas e assentamentos urbanos com construções precárias e que surgem, em geral, sobre terrenos ocupados, enquanto a palavra “*urbanización*” é utilizada para descrever os bairros urbanos em geral.

instâncias de representação. Mesmo assim, a lei dá maior ênfase à participação das comunidades que moram em áreas irregulares ou ocupadas e à sua organização para que possam ser participes do processo de regularização da posse da terra.

O decreto ainda estabelece que a “Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana” (OTNRTTU) deverá incentivar a criação dos CTUs entre a população dos assentamentos urbanos populares, como modalidade de participação no processo de regularização da posse da terra urbana (*Idem* 8.3). Apesar do Decreto não dizer nada a respeito das modalidades organizativas dos CTUs, esses últimos são um mecanismo participativo aberto a toda população que vive em favelas e assentamentos construídos sobre terrenos ocupados ou de propriedade alheia.

Já a lei de 2006, a qual foi, pelo menos em parte, o resultado desse amplo processo de consulta<sup>80</sup>, regulamenta as modalidades de participação nos CTUs, assim como seus objetivos e seu funcionamento. Essa lei afirma que os membros e os porta vozes dos CTUs serão eleitos pela comunidade que mora numa determinada área numa assembléia da qual deverá participar pelo menos 50% dos habitantes de dita comunidade<sup>81</sup> (República Bolivariana de Venezuela: 2006a, Art. 54.4, 55). Mesmo assim a lei não estabelece quantos representantes deverão ser eleitos, mas afirma que cada assembléia poderá decidir as formas de organização e funcionamento do próprio CTU (*Idem*, Art. 54.2, 54.5). Além disso, a lei prevê que os CTUs elaborem uma “Carta del Barrio”, a qual constituirá o plano de ordenamento urbano da comunidade ou assentamento no qual o CTU atua. Mesmo assim os membros eleitos no CTU não tem completa liberdade para a elaboração desse plano, pois a “Carta del Barrio” deve ser elaborada com a colaboração dos habitantes de um determinados assentamento (*Idem*, Art, 58). Sobre esse ponto, a lei estabelece também que, se a “Carta del Barrio” prever importantes mudanças físico-espaciais do assentamento, ela deverá ser aprovada por uma assembléia na qual estejam presentes pelo menos a metade do habitantes maiores de 18 anos do assentamento em questão (*idem*, Art. 58). Cada mudança que afete mais que 20% da comunidade ou uma parte significativa do seu espaço urbano deverá ser aprovada por uma assembléia de cidadãos da qual participarão os moradores e as organizações sociais da comunidade (*Idem*. Art. 11). Em outros artigos, a lei de 2006 estabelece também que os CTUs

---

<sup>80</sup> Segundo alguns dos entrevistados, os quais participaram desse processo de consulta sobre o anteprojeto de lei para a regularização da posse da terra nos assentamentos urbanos populares, previsto no Decreto de 2002, apesar da AN ter introduzido algumas mudanças no projeto de lei, a Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares promulgada em 2006, reflete várias das propostas e preocupações que emergiram durante esse processo de consulta.

<sup>81</sup> No caso não se consiga o 50% dos habitantes na primeira assembléia, deverá ser efetuada uma segunda convocatória para uma nova assembléia na qual deverá comparecer pelo menos o 30% da comunidade.

deverão executar as decisões das comunidades em matéria de regularização da posse da terra urbana (*Idem*, Art. 53.3) e que serão as próprias comunidades as que aprovarão as áreas de uso reservado num determinado assentamento (*Idem*, Art. 53.11), assim como decidirão se os títulos de posse serão familiares ou coletivos (*Idem*, Art. 17). Nesse sentido, os CTUs são um mecanismo participativo aberto a todas as pessoas que vivem em áreas urbanas, em condições de precariedade ou irregularidade relativas a posse da terra na qual surge sua moradia, assim como às organizações ou grupos presentes nessas áreas. Ao mesmo tempo os CTUs prevêm também mecanismos de representação para escolher as pessoas que serão responsáveis pelas principais funções dos CTUs. Mesmo assim, os mecanismos de representação não impedem que os participantes individuais tenham poderes de decisão sobre aspectos importantes das atividades dos CTUs.

Em resumo, os mecanismos participativos previstos pelas três leis analisadas nesse capítulo são abertos a todos e permitem a participação direta tanto de indivíduos como de grupos e organizações. Os próprios CTUs, apesar de preverem mecanismos de representação no seu interior, deixam algumas prerrogativas à assembléia de cidadãos que vão eleger os representantes. Mesmo assim, é preciso notar que tanto os CTUs, como as MTAs são mecanismos participativos voltados principalmente para os setores populares onde o problema da posse da terra e da prestação de serviços de abastecimento de água potável e saneamento são particularmente agudos.

### *3.2) As obrigações das instituições versus a iniciativa dos cidadãos*

Os mecanismos participativos previstos pelas três leis analisadas anteriormente podem ser divididos entre processos de consultas e audiências públicas, de um lado, e MTAs e CTUs do outro. Com respeito aos primeiros, a LOPSA estabelece que os municípios e a “Superintendencia Nacional de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento” são obrigados a efetuar respectivamente processos de consulta pública ou audiências públicas em determinados casos e circunstâncias<sup>82</sup> (República Bolivariana de Venezuela: 2001a, Art. 11, 32). Assim, apesar da lei estabelecer claramente a obrigatoriedade desses mecanismos, ela não prevê sanções em caso de inadimplência, não deixando claro se, em caso de as audiências

---

<sup>82</sup> Os municípios deverão realizar processos de consulta pública em casos de investimento para a ampliação dos serviços de água potável e saneamento. A Superintendência Nacional dos Serviços de água potável e saneamento deverá efetuar audiências públicas nos casos citados na nota de rodapé número 77.

e consultas previstas não sejam efetuadas, as decisões tomadas pelas instituições poderão ser anuladas<sup>83</sup>.

O decreto de 2002 também previa um processo de consultas e audiências públicas relativo à elaboração de um anteprojeto de lei sobre a regularização da posse da terra nos assentamentos urbanos populares, o qual deverá ser promovido pela OTNRTTU (República Bolivariana de Venezuela: 2002a, Art. 3.4). Segundo vários dos entrevistados, esse processo de consulta se deu efetivamente e conseguiu envolver amplos setores da população, pelo menos em Caracas. Seu resultado foi a apresentação à AN do projeto de lei, o qual foi discutido e aprovado, com algumas mudanças no texto original, em junho de 2006 com o nome de “Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares”. Apesar do decreto não prever sanções em caso o processo de consultas não fosse efetuado, o próprio decreto foi o resultado do interesse do governo de enfrentar os problemas ligados às favelas e assentamentos urbanos populares<sup>84</sup>, o que permitiu também que ele tivesse a vontade política de promover e acompanhar um amplo processo de consulta.

De maneira diferente das consultas e audiências públicas as MTAs e os CTUs não são mecanismos participativos obrigatórios e, apesar das leis afirmarem que as instituições devem incentivar sua criação, a iniciativa é deixada aos indivíduos e grupos que tiverem interesse em formá-los. Com efeito, a LOPSA prevê que os municípios devem incentivar a criação das MTAs (República Bolivariana de Venezuela: 2001a, Art. 11), mas sua constituição é deixada aos subscritores dos serviços de água potável e saneamento os quais poderão constituir MTAs para os objetivos previstos na lei (*Idem*, Art. 75). De maneira parecida o Decreto de 2002 estabelece que a OTNRTTU deve incentivar a participação da população e a constituição dos CTUs. Além disso, a lei prevê também que, se uma comunidade tiver interesse em criar um CTU, a OTNRTTU deverá prestar toda a assistência técnica e jurídica necessária para que a comunidade logre esse objetivo (República Bolivariana de Venezuela: 2002a, Art. 3). Mesmo assim a constituição dos CTUs é deixada aos que tiverem interesse em formá-los, para discutir tanto o anteprojeto de lei sobre a regularização da posse da terra urbana, como outras

---

<sup>83</sup> Avritzer (2008), analisa o desenho institucional das audiências públicas relativa à aprovação dos planos diretores municipais nas cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes e mostra como, no caso de Salvador, o plano diretor elaborado em 2003 foi anulado judicialmente pelo fato de que os processos de consulta foram poucos e sem divulgação. Mesmo assim, na Venezuela não se tem notícias de casos parecidos.

<sup>84</sup> Segundo um dos entrevistados durante a pesquisa de campo, foi a então ministra María Cristina Iglesias que, ao final de 2001, começou a entrar em contato com pessoas que tivessem experiência sobre o tema da regularização fundiária e com lideranças de movimentos sociais de Caracas. Das reuniões e encontros entre a ministra e esse grupo de pessoas teria nascido a ideia de um decreto presidencial como meio de incentivar, em tempos rápidos, a organização dos setores populares e permitir um amplo processo de consulta sobre o tema.

temáticas relativas à regularização da posse ou à reabilitação urbana de um determinado assentamento (*Idem*, Art. 8.3).

A lei de 2006 reitera o fato que a OTNRTTU deve incentivar a formação dos CTUs e que esses últimos são um mecanismo criado pela população interessada na regularização da posse da terra dos lugares em que vive, mas acrescenta que a organização em CTU é o único meio para que uma comunidade e seus integrantes possam obter os títulos de posse do terreno no qual moram (República Bolivariana de Venezuela: 2006a, Art. 23).

Em consequência disso, é possível afirmar que as consultas e audiências públicas previstas nas leis analisadas são mecanismos participativos obrigatórios em determinadas circunstâncias regulamentadas pela lei e que, apesar de não existirem sanções em caso das instituições competentes não cumpram com suas responsabilidades, o fato de serem obrigatórias dá alguma garantia aos cidadãos sobre sua realização. Mesmo assim sua realização não garante automaticamente uma ampla participação da população e da sociedade civil. Por outra parte, a criação de MTAs e CTUs não é obrigatória e é deixada à iniciativa da população e dos indivíduos ou grupos que tiverem algum interesse em constituir e participar desses mecanismos. Mesmo assim, no caso dos CTUs, sua criação é necessária para poder ter acesso ao processo de regularização da posse da terra para as pessoas que moram em assentamentos urbanos informais. Isso poderia excluir ou dificultar a regularização da terra para os setores mais pobres ou desfavorecidos da população os quais poderiam ter maiores dificuldades para organizar-se e cumprir com os requisitos impostos pela lei. Mesmo assim a lei tenta amenizar esse problema afirmando que a OTNRTTU deverá prestar toda a assistência necessária aos grupos ou comunidades que tenham interesse em conformar um CTU. De maneira parecida, também a LOPSA poderia ser aproveitada pelos grupos e setores da sociedade mais organizados e com mais recursos. Mesmo assim, a bibliografia sobre as MTAs (Arconada, 1996; 2005; 2006) e alguns dos entrevistados durante a pesquisa de campo destacam que esse mecanismo foi criado pela prefeitura de Caracas na década de 1990<sup>85</sup> para resolver graves problemas de abastecimento em uma das áreas mais pobres e problemáticas da cidade e teve sua maior difusão entre os setores mais pobres e mais afetados pelas falhas nos serviços de prestação de água potável e saneamento.

---

<sup>85</sup> O mecanismo participativo das MTAs foi criado vários anos antes de ser introduzido na LOPSA. A primeira experiência denominada dessa maneira se deu durante a prefeitura de Aristóbulo Isturiz em Caracas entre 1993 e 1996. Durante esse período foram criadas MTAs na paróquia de Antímano para tentar resolver os graves problemas de abastecimento de água e saneamento que afetavam a região (Arconada, 1996).

### *3.3) Poderes atribuídos aos mecanismos de consulta, as Mesas Técnicas de Água e aos Comitês de Terras Urbanas*

Com respeito aos poderes atribuídos aos diferentes mecanismos participativos previstos pela LOPSA, pelo Decreto de 2002 e pela lei especial de regularização integral da posse da terra para os assentamentos urbanos populares de 2006, é preciso, em primeiro lugar, destacar que as consultas e audiências públicas previstas na LOPSA e no Decreto de 2002 são mecanismos consultivos e que, por consequência, não garantem que as decisões tomadas nessas instâncias sejam escutadas pelas instituições. Mesmo assim, esses mecanismos dão a possibilidade aos cidadãos conhecerem e discutirem os planos e projetos relativos às políticas de abastecimento de água e saneamento, assim como debaterem e elaborarem propostas relativas a regulamentação das questões fundiárias nas áreas urbanas. Em particular, a LOPSA estabelece que as recomendações ou acordos derivados das audiências públicas deverão obrigatoriamente ser considerados pela Superintendência Nacional dos Serviços de Água Potável e Saneamento, a qual deverá comunicar por escrito sua posição de considerar ou não as decisões tomadas nas audiências públicas. Caso a Superintendência resolva não considerar tais propostas, ela deverá também expor por escrito sua motivação para fazê-lo (República Bolivariana de Venezuela: 2001a, Art. 32). De maneira diferente, os resultados do processo de consulta e das audiências públicas realizadas sobre o anteprojeto de lei para a regularização da posse da terra nos assentamentos urbanos populares tiveram que ser remetidos à vice-presidência da República (República Bolivariana de Venezuela: 2002a, Art. 8c), para que o projeto de lei fosse, por sua vez, remetido para a AN. Nesse sentido, nas audiências promovidas pela Superintendência Nacional dos Serviços de Água Potável e Saneamento, os cidadãos têm mais garantias que suas opiniões sejam levadas em conta ou, pelo menos, ouvidas pelas instituições, de que nas consultas e audiências públicas efetuadas pelos municípios na área de saneamento ou daquelas efetuadas sobre o anteprojeto de lei para a regularização da posse da terra nos assentamentos urbanos populares (mesmo, se, segundo alguns dos entrevistados, muitas das ideias e propostas que surgiram desse processo foram incorporadas à versão final da lei).

De maneira diferente das consultas e audiências públicas as MTAs e os CTUs têm uma variedade de atribuições e competências que é preciso analisar para poder entender quais são os poderes atribuídos a tais mecanismos. As MTAs têm atribuições de caráter principalmente consultivo. A LOPSA só estabelece que as MTAs devem: ser consultadas sobre a renovação dos contratos às prestadoras de serviços (República Bolivariana de Venezuela: 2001a, Art. 55); dar sua opinião sobre as propostas de investimento, frente às

autoridades nacionais, estaduais e municipais e sobre a avaliação e supervisão das obras destinadas à prestação de serviços (*Idem*, Art. 75); propor planos e programas para a prestação de serviços e do pagamento, de maneira a resolver problemas ou falhas no serviço (*Idem*, 77.e); colaborar com as instituições prestadoras nos assuntos submetido a sua consideração e em qualquer outro tipo de assunto que permita satisfazer seus direitos (*Idem*, Art. 77.f).

Além disso a LOPSA estabelece que as MTAs devem ser informadas sobre a gestão dos serviços e sobre direitos e deveres dos usuários e divulgar essas informações na comunidade na qual atuam (*Idem*, Art. 75, 77.b). As MTAs devem também orientar a participação da comunidade e dos usuários no desenvolvimento e supervisão dos serviços (*Idem*, Art. 77.d). Essas competências atribuídas às MTAs são relevantes, pois salientam o fato que os cidadãos devem ser informados sobre gestão dos serviços de água e saneamento e participar do controle sobre esses últimos. Mesmo assim, esse último artigo não comporta nenhum poder de decisão real para as MTAs, pois só afirma de maneira muito geral que essas instâncias deverão participar do desenvolvimentos dos serviços, mas não especifica de que maneira sua voz será levada em conta. Por outra parte o fato das MTAs serem responsáveis pela divulgação de informações sobre os serviços de água potável e saneamento é importante por permitir que os usuários sejam melhor informados sobre seus direitos. Apesar disso, a lei não deixa claro quais devem ser as responsabilidades das empresas fornecedoras de serviços na divulgação das informações de sua competência. Isso pode gerar dificuldades na hora das MTAs tentar obter informações, ou até sobrecarregar as MTAs de funções que deveriam ser das empresas.

Em consequência disso é possível afirmar que as MTAs são mecanismos participativos consultivos que podem opinar sobre uma grande variedade de aspectos ligados às políticas de prestação dos serviços de abastecimento de água e saneamento e que têm um papel importante na difusão das informações relativas a essas políticas e serviços. Mesmo assim elas não têm poderes efetivos, pois a lei não prevê nenhuma garantia para que as decisões das MTAs sejam tomadas em conta pelas autoridades e/ou pelas prestadoras dos serviços.

Por sua parte os CTUs foram criados para participar do processo de discussão sobre o anteprojeto de lei para a regularização da posse da terra nos assentamentos urbanos populares urbanos (República Bolivariana de Venezuela: 2002a, Art. 8.3.a), assim como para participar do próprio processo de regularização (*Idem*, Art. 1.1). Nesse sentido, os CTUs foram criados com uma finalidade específica: fazer frente ao problema da ocupação irregular dos terrenos urbanos, e que, por isso, foram também chamados a participar do processo de consulta, sobre

o anteprojeto de lei elaborado para enfrentar esse problema. Além disso, o Decreto de 2002 também prevê que os CTUs devem elaborar e levar à prefeitura ou outros entes competentes propostas para melhorar a condição do assentamento em que vivem, com a finalidade de contribuir com a elaboração, execução e controle das políticas públicas para a reabilitação integral dos assentamentos urbanos populares (*Idem*, Art. 8.3.d). Mesmo assim os CTUs não são só instâncias de consulta sobre os temas da regularização da posse da terra e as políticas urbanas para os setores populares, mas têm também atribuições no processo de regularização da posse da terra.

O Decreto de 2002 estabelece que os CTUs devem coletar informações que facilitem inventários das viviendas e edificações que conformam o assentamento urbano no qual vivem, levantar planos provisórios que definam os limites geográficos da comunidade, assim como seu ordenamento urbanístico historicamente conformado, indicando seu parcelamento e uso, para que essas informações possam ser inseridas no registro dos assentamentos urbanos especiais (*Idem*, Art. 8.3.b). Além disso, o Decreto prevê que os CTUs devem elaborar a lista de famílias da comunidade que moram no território de sua competência para que todas possam subscrever a “Carta del Barrio”, documento assinado pelos habitantes de um determinado assentamento ou favela e que serve como instrumento de reconhecimento dessa área e dos seus habitantes (*Idem*, Art. 8.3.c)<sup>86</sup>. Essas atribuições consistem principalmente em uma coleta de dados e informações que possam ajudar no processo de regularização da posse da terra nesses assentamentos. Nesse sentido, elas poderiam ser consideradas, em alguma medida, como formas de participação de fachada pelo fato que a coleta de informações não comporta automaticamente poderes para o CTU e poderia ser utilizada pela instituições como meio para que a população se sinta envolvida numa determinada política pública, mesmo sem ter poderes reais. Por outro lado, o tema da troca e partilha de informações dentro de uma dada comunidade, assim como com as instituições, pode ser considerado importante pelo fato que permite a conformação e organização de um dado CTU e que pode ajudar seus membros a entenderem melhor quais são os elementos que deverão ser levantados para o processo de regularização da posse da terra e, mais em geral, o funcionamento desse programa, assim como terem maior clareza sobre as necessidades e possíveis reivindicações do assentamento em matéria de políticas urbanas.

Se, por um lado, o Decreto de 2002 parece atribuir aos CTUs características principalmente consultivas e de coleta e partilha de informações, por outro, a lei especial de

---

<sup>86</sup> O decreto de 2002 não especifica quais são as finalidades e o conteúdo da “Carta del Barrio”. Esses aspectos só foram explicados com maiores detalhes na lei de 2006.

regularização da posse da terra nos assentamentos urbanos populares de 2006 especifica e estende as atribuições dos CTUs no processo de regularização da posse da terra, assim como os conteúdos e finalidades da “Carta del Barrio”, fazendo com que ela se torne um instrumento que outorga importantes poderes aos CTUs. A lei de 2006 afirma que a “Carta del Barrio” é um documento que contém as características, história, limites geográficos, identidade etc. de um assentamento popular (República Bolivariana de Venezuela: 2006 a, Art. 56). Além disso a lei estabelece que a Carta, a qual deverá ser elaborada em conjunto com a comunidade, deve servir como base para o plano de ordenamento urbano do assentamento popular e que esse plano será reconhecido pelo poder público e utilizado no processo de regularização (*Idem*, Art. 11). Mais especificamente, a lei afirma que A “Carta del Barrio” deverá conter as diretrizes para um plano de desenvolvimento integral do assentamento e um plano de ordenamento urbano interno e que esse último deverá ser elaborado por cada CTU em coordenação com os órgãos competentes (*Idem*, Art. 53.9). Essas diretrizes deverão ser reconhecidas e respeitadas pelas instituições e constituir a base para o decreto que vai reger as relações entre o assentamento e o município (*Idem*, Art. 57). Por sua vez, o decreto relativo a cada assentamento deverá ser aprovado pelo executivo municipal, conforme o estabelecido na “Carta del Barrio” elaborada pelo CTU de dito assentamento (*Idem*, Art. 61.3). A lei afirma também que os planos contidos na “Carta del Barrio”, os quais deverão ser compatíveis com as políticas de desenvolvimento urbano municipais, estaduais e nacionais, deverão ser ratificados pelas autoridades (*Idem*, Art. 63).

A Carta del Barrio é, então, um instrumento que dá importantes poderes aos CTUs e permite que essas instâncias tomem decisões relevantes sobre o ordenamento urbano e as políticas de desenvolvimento urbano do lugar em que vivem. Além disso, a lei de 2006 atribui outros poderes aos CTUs, sendo que eles deverão planificar e executar planos e projetos de transformação integral do habitat, junto com as instituições competentes e também com outras formas associativas da comunidade (*Idem*, Art. 53.14, 53.15).

Além disso, a lei de 2006 especifica as atribuições dos CTUs no processo de regularização da posse da terra, afirmando que eles deverão ser coadjuvantes no processo de regularização da posse da terra, colaborando com as instituições competentes e atuando em função dos interesses da comunidade (*Idem*, Art. 53, 53.10). Em particular os CTUs deverão: propor a divisão territorial dos assentamentos urbanos populares, de maneira a definir os limites de cada um deles (*Idem*, Art. 53.4); fazer o levantamento e elaborar o registro inicial de parcelas e usos dos assentamentos urbanos populares junto com a comunidade e a assistência técnica das autoridades competentes, (*Idem*, Art. 53.6, 14); elaborar o registro

inicial e o censo<sup>87</sup> de proprietários e imóveis ou edificações, junto com as autoridades competentes (*Idem*, Art. 53.7, 17); certificar a informação coletada sobre a propriedade e a posse das parcelas (*Idem*, Art. 53.8); entregar a documentação necessária para a regularização aos entes competentes (*Idem*, Art. 53.12); avaliar, junto com as autoridades competentes, as alternativas e possíveis soluções no caso em que os assentamentos estejam em área de risco ou em outro lugares não aptos para morar (*Idem*, Art. 9).

Apesar da lei de 2006 atribuir mais poderes em matérias de políticas urbanas para os CTUs e especificar melhor suas atribuições em matéria de regularização da posse da terra, as ambiguidades presentes no decreto de 2002 com respeito ao real alcance dessas últimas parecem permanecer. Mesmo se a lei faz com que os CTUs tenham conhecimentos e competências importantes sobre as várias etapas do processo de regularização e que colaborem com as instituições numa política que visa enfrentar um problema endêmico das cidades venezuelanas, todas atribuições relativas ao processo de regularização não comportam poderes relevantes para os CTUs. Se o envolvimento de um maior número de pessoas nas políticas de regularização fundiária pode ser um elemento positivo pelo fato de que todos os que participam dos CTUs adquirirão maiores competências e conhecimentos sobre o funcionamento dessa política, do outro poderia tratar-se só de participação de fachada que não chega a soluções reais para os problemas dos assentamentos urbanos populares e sobrecarrega os participantes de tarefas e responsabilidades que poderiam ser do Estado.

Antes de aprofundar essas questões analisando as competências dos CTUs na elaboração, execução e controle de políticas públicas e sua eventual dependência de órgãos e instituições do Estado, é preciso analisar brevemente o alcance da atuação e dos poderes das MTAs, dos CTUs, e dos outros mecanismos participativos previstos pelas leis analisadas.

As consultas previstas pela LOPSA (República Bolivariana de Venezuela: 2001a, Art. 11) têm alcance municipal, pois devem ser feitas pelos municípios sobre seus programas de investimento na área de água potável e saneamento. Com respeito às audiências públicas que devem ser promovidas pela Superintendência Nacional dos Serviços de Água Potável e Saneamento, a lei não especifica o alcance dessas audiências e se elas serão efetuadas em nível municipal, estadual ou nacional (*Idem*, Art. 32). Já os temas que podem ser tratados nas audiências estão relacionadas com vários aspectos da prestação dos serviços, sendo que seu alcance irá depender das questões tratadas em cada audiência. Por outro lado, a maioria das atribuições das MTAs tem alcance local ou municipal, sendo que suas ações estão, pela maior

---

<sup>87</sup> O censo serve como base da organização que vai solicitar a titularidade em nome dos que fazem parte do censo (República Bolivariana de Venezuela: 2006a, Art. 17).

parte, dirigidas à prestadora de serviços responsável pelo abastecimento de água potável e pelo saneamento no território no qual a MTA atua (*Idem*, Art. 77). Mesmo assim a LOPSA prevê que as MTAs tenham voz também sobre os diferentes programas de investimento frente às autoridades nacionais, estaduais e municipais (*Idem*, Art. 75). Mais em geral, os mecanismos participativos previstos na LOPSA atuam principalmente no nível municipal ou na área que está sob o alcance de uma determinada prestadora de serviços. Assim, mesmo se as MTAs podem ter voz sobre programas e inversões com alcance maior, estadual ou nacional, elas, assim como as consultas e audiências públicas previstas pela lei, estão mais voltadas para incidir sobre as prestadoras de serviços e sobre a atuação dessas últimas nas áreas nas quais as MTAs atuam.

O Decreto de 2002, por sua parte, previa um processo de consulta sobre o anteprojeto de lei para a regularização da posse da terra nos assentamentos urbanos populares. Esse projeto de consulta deveria ser feito em todo o território nacional e seu objetivo era o de recolher informações para elaborar um projeto de lei que fosse discutido pela AN. Nesse sentido, pode afirmar-se que o alcance desse processo de consulta previsto no Decreto de 2002 foi nacional, pois a lei estabelecia que a consulta devia ser feita em todo o País e seu resultado deveria ser discutido pela própria AN. Além disso, o decreto previa a criação dos CTUs, a atuação dos quais deveria ser predominantemente local. A maioria das atribuições dos CTUs tem a ver com a coleta de informações que possam ajudar no processo de regularização da posse da terra urbana no assentamento do qual fazem parte (República Bolivariana de Venezuela: 2002a, Art. 8.3, 8.3b, 8.3c). Mesmo assim, a lei estabelece também que eles iriam participar das consultas sobre o anteprojeto de lei para a regularização da posse da terra nos assentamentos urbanos populares (*Idem*, Art. 8.3a) e que deveriam levar propostas sobre a reabilitação e melhorias dos assentamentos urbanos populares à prefeitura da cidade na qual atuam e a outras autoridades competentes (*Idem*, Art. 8.3d), podendo, dessa maneira, incidir sobre as decisões da prefeitura em matéria de políticas urbanas.

A lei de 2006 reforça e amplia as competências dos CTUs no nível local, detalhando as competências desses últimos no processo de regularização da posse da terra (República Bolivariana de Venezuela: 2006a, Art. 14, 17, 53), mas também reforça sua capacidade de incidir sobre as políticas urbanas no nível municipal pois, mesmo se a lei prevê que o alcance da “Carta del Barrio” é o do assentamento no qual é elaborada (*Idem*, Art. 59), o plano de desenvolvimento integral do assentamento e o plano do ordenamento urbano contidos nesse documento, devem ser considerados pelas autoridades municipais. Esses planos devem ser a base para um decreto aprovado pelo executivo municipal (*Idem*, Art. 57, 61.3) e o

primeiro deverá ser ratificado pelas autoridades competentes (*Idem*, Art. 63). Em consequência disso, mesmo se as atribuições e poderes dos CTUs estão circunscritos ao contexto local, algumas das suas decisões e propostas relativas às políticas urbanas da área na qual atuam, podem incidir nas políticas no nível municipal.

Concluindo, as audiências e consultas públicas previstas pela LOPSA e pelo Decreto de 2002, assim como as MTAs são mecanismos principalmente consultivos com alcance territorial variável dependendo do mecanismo. Já os CTUs têm uma variedade de poderes e atribuições maiores e que a lei de 2006 amplia. Mesmo assim as atribuições dos CTUs relativas ao processo de regularização lhe dão muitas competências que, mesmo permitindo que os participantes entendam, conheçam e participem dos procedimentos e mecanismos das políticas de regularização<sup>88</sup>, poderiam sobrecarregar os participantes de tarefas e responsabilidades que deveriam ser de competência das instituições públicas. Por isso é necessário analisar quais as competências dos CTUs na elaboração, execução e controle das políticas relativas à regularização da posse da terra e às melhorias de infra-estruturas urbanas nos assentamentos urbanos populares, assim como as relações e eventuais elementos de dependência que esses mecanismos têm com as instituições públicas.

### *3.4) Competências dos mecanismos de consulta, das Mesas Técnicas de Água e dos Comitês de Terras Urbanas na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas*

Entender se os mecanismos participativos previstos pela LOPSA, pelo “Decreto mediante el cual se inicia el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares” de 2002 e pela “Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares” de 2006 têm competências na elaboração, implementação ou controle das políticas públicas nas áreas de abastecimento, saneamento e regularização fundaria nas áreas urbanas, é particularmente importante, sobretudo no caso das MTAs e dos CTUs. Com efeito, as leis atribuem a esses mecanismos participativos uma variedade de competências que, mesmo sem atribuírem poderes importantes e capacidade para vincular a atuação das instituições, permitem que os participantes adquiram importantes competências sobre o funcionamento de algumas políticas públicas. Em consequência disso, analisar quais são as competências que as leis atribuem aos

---

<sup>88</sup> Segundo uma das lideranças dos CTUs, entrevistadas durante a pesquisa de campo, a importância da participação no processo de regularização seria devida ao fato que ela permitira uma maior inclusão social, pois os participantes se dão conta que “*la regularización no es el resultado de un política burocrática administrativa, de algún ministerio, sino es el resultado de la movilización popular para este mismo fin*”.

mecanismos participativos que estão sendo analisados, vai ajudar a entender se eles são utilizados simplesmente para implementar decisões tomadas em outros lugares, de cima para baixo, ou se permitem que os participantes tenham alguma capacidade de gestão e controle sobre as decisões tomadas nos próprios espaços participativos.

Os mecanismos de consulta e as audiências públicas estabelecidos pela LOPSA e pelo Decreto de 2002, prevêem a participação da população principalmente na elaboração de programas, políticas<sup>89</sup>, ou, no caso do decreto de 2002, de uma lei. Além disso a Superintendência Nacional dos Serviços de Água Potável e Saneamento pode celebrar audiências públicas com a função que pode ser considerada de controle, pois elas podem ser convocadas para conhecer e tratar, baixo demanda das partes, os conflitos entre prestadores de serviços, municípios e usuários, (República Bolivariana de Venezuela: 2001a, Art. 32.c) ou para conhecer e tratar demandas das comunidades organizadas (*Idem*, Art. 32.d).

Um último ponto que é preciso destacar com respeito a esses mecanismos é que o processo de consulta pública sobre o anteprojeto de lei para a regularização da posse da terra nos assentamentos urbanos populares, previsto pelo decreto de 2002 (República Bolivariana de Venezuela: 2002a, Art. 1.2) permitiu uma ampla discussão sobre as modalidades e características dos processos de regularização fundiária que foram aprovados na lei de 2006. Em consequência disso, as modalidades de participação previstas na “Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares” não podem ser consideradas simplesmente como ideias impostas de cima para baixo, mas expressam, em alguma medida, o resultado dessas discussões e as preocupações dos próprios moradores com respeito ao processo de regularização fundiária<sup>90</sup>.

Diferentemente da “Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares”, a LOPSA não foi resultado de um amplo debate que se deu fora da AN. Mesmo assim, a introdução das MTAs como mecanismo participativo na gestão dos serviços de abastecimento de água potável e saneamento não pode ser considerada simplesmente como uma proposta ou iniciativa de alguns deputados da AN, pois elas retomam uma experiência participativa na gestão desses serviços que se deu durante

---

<sup>89</sup> Segundo a LOPSA, os municípios devem efetuar consultas públicas sobre os programas de investimento para o desenvolvimento dos serviços de abastecimento de água potável e saneamento (República Bolivariana de Venezuela: 2001a, Art. 11), enquanto a Superintendência Nacional dos Serviços de Água Potável e Saneamento para questões relacionadas ao estado, melhorias e expansão dos serviços (*Idem*, Art. 32.a) ou a modificações e ajuste das tarifas dos serviços (*Idem*, Art. 32.b).

<sup>90</sup> Dois dos entrevistados, os quais participaram do processo de discussão do anteprojeto de lei e da conformação dos primeiros CTUs, destacaram, ao longo das entrevistas, a amplidão dessas consultas e que, apesar da AN ter modificado o projeto de lei em alguns pontos, muitas das propostas que emergiram desse processo de consulta foram incorporadas na lei de 2006.

o mandato de Aristóbulo Istúriz como prefeito do município Libertador de Caracas entre 1993 e 1996<sup>91</sup>. A LOPSA atribui às MTAs competências que podem ser consideradas de elaboração e controle mas não de gestão direta dos serviços. Com respeito à elaboração de planos e programas para a prestação dos serviços de abastecimento de água potável e saneamento, a LOPSA estabelece que as MTAs devem opinar sobre as propostas de investimento frente às autoridades nacionais, estaduais e municipais (República Bolivariana de Venezuela: 2001a, Art. 75) e que devem propor planos e programas para a prestação dos serviços e para as modalidades de pagamento (*Idem*, Art. 77.e). Já as funções de controles são mencionadas em vários artigos ao longo do texto da lei<sup>92</sup>, mesmo assim esses artigos não aprofundam nem especificam quais devem ser as competências e poderes das MTAs ou de que maneira elas devem cumprir com tais funções. Só o artigo 55 da LOPSA (*Idem*) especifica que as MTAs deverão ser consultadas sobre a renovação dos contratos às prestadoras de serviços, sendo que, nesses espaços, elas poderão levantar eventuais queixas ou reclamações contra a prestadora, enquanto todos os outros artigos só falam de maneira genérica de funções de controle, mas sem especificar o que isso deve comportar.

Se de um lado as MTAs têm, principalmente competências na elaboração e, de maneira mais geral, podem ter funções de controle sobre a atuação das prestadoras de serviços de água potável e saneamento, do outro o Decreto de 2002 e a lei de 2006 dão aos CTUs competências tanto na elaboração, como na implementação de políticas urbanas e dos programas de regularização fundiária, sendo que só um artigo da lei de 2006 aborda o a questão do controle, estabelecendo de maneira geral que os CTUs deverão cumprir funções de controle público sobre as políticas relacionadas com os assentamentos urbanos populares (República Bolivariana de Venezuela: 2006 a. Art. 53.16).

O “Decreto mediante el cual se inicia el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares” começa a esboçar as competências dos CTUs tanto na elaboração de políticas e programas, como na implementação do processo de

---

<sup>91</sup> Mesmo assim, segundo um dos entrevistado que foi responsável pela divulgação da experiência das MTAs em todo o país, durante os primeiros anos do governo Chávez, a falta de um processo de consulta e o desinteresse de várias organizações e grupos sociais em pressionar para que o tema da participação fosse tratado de maneira mais aprofundada na lei, fizeram com que a AN relegasse a poucos artigos o papel das MTAs, legitimando apenas sua existência, mas sem lhe dar grande relevância ou poderes.

<sup>92</sup> O artigo 11.1 estabelece que os municípios devem promover o controle das MTAs nos serviços objeto da lei; o artigo 55 prevê que as MTAs devem ser consultadas sobre a renovação dos contratos às prestadoras de serviços; o artigo 75 prevê que as MTAs tenham competências em matéria de fiscalização e controle das obras destinadas à prestação dos serviços; o artigo 77 estabelece que as MTAs devem exigir o cumprimento dos seus direitos, orientar a participação das comunidades e dos usuários no desenvolvimento e supervisão da prestação de serviços e colaborar com as instituições prestadoras e submetendo assuntos de interesse para que sejam satisfeitos seus direitos (República Bolivariana de Venezuela: 2001a).

regularização fundiária nos assentamentos urbanos populares os quais serão ampliados e aprofundados na lei de 2006. Com efeito, esse Decreto só prevê que os CTUs discutirá as medidas que devem ser tomadas nos respectivos assentamentos para melhorar o habitat e levará essas propostas para a prefeitura ou para outros entes competentes, com a finalidade de contribuir à elaboração, execução e controle das políticas públicas para a reabilitação integral dos assentamentos urbanos (República Bolivariana de Venezuela: 2002a, Art. 8.3.d). Já a “Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares” de 2006 prevê que os CTUs deverão elaborar o plano de ordenamento urbanos (República Bolivariana de Venezuela: 2006a, Art. 11, 53.9, 57) e o plano de desenvolvimento integral (*Idem*, Art. 57) do assentamento urbano no qual residem. Além disso os CTUs deverão, avaliar alternativas e possíveis soluções no caso em que os assentamentos estejam em área de risco ou em outro lugares não aptos para morar, junto com as autoridades competentes (*Idem*, Art. 9), decidir, junto com as comunidades se os títulos de posse da terra serão familiares ou coletivos (*Idem*, Art. 17), propor as áreas de uso reservado do assentamento (*Idem*, Art. 53.11) e também planificar (e executar) planos e projetos de transformação integral do habitat, com as instituições competentes (*Idem*, Art. 53.14). Nesse sentido, a lei de 2006 amplia as competências dos CTUs na elaboração de planos e projetos relativos à área na qual eles atuam, assim como sobre alguns aspectos dos programas de regularização, sendo que eles poderão decidir sobre a natureza dos títulos de posse, sobre as áreas de uso reservado dentro do assentamento e terão voz sobre as possíveis alternativa em caso de assentamentos em áreas de alto risco.

Além disso, a lei de 2006 amplia as competências dos CTUs na implementação dos processos de regularização fundiária. O Decreto de 2002 só estabelece que as comunidades organizadas deverão: ajudar à obtenção de informações por parte dos interessados, as quais ajudem no processo de regularização da posse da terra urbana (República Bolivariana de Venezuela: 2002a, Art. 8.3); coletar informações que facilitem um inventário das vivendas e edificações que conformam as favelas ou assentamentos populares, levantar planos provisórios que definam os limites geográficos da comunidade e seu ordenamento urbanístico espontâneo e histórico, indicando seu parcelamento e uso, para que possa ser inserida no registro dos assentamentos urbanos especiais (*Idem*, Art. 8.3.b); e elaborar a lista das famílias da comunidade para que possam subscrever a “Carta del Barrio”, instrumento de reconhecimento da favela ou assentamento (*Idem*, Art. 8.3.c). Nesse sentido, o Decreto de 2002 só estabelece que os CTUs comecem a coletar informações que permitam identificar as

áreas e os possíveis beneficiários do programa de regularização fundiária (cujos elementos e procedimentos, em 2002 ainda não tinham sido estabelecidos de maneira definitiva).

Por outra parte, a lei de 2006 estabelece todas as etapas do processo de regularização da posse da terra nos assentamentos urbanos populares e, em consequência disso, define de maneira mais detalhada, as competências dos CTUs nesse processo. De maneira geral, a lei de 2006 prevê que os CTUs devem coadjuvar no processo de regularização da posse da terra, executar todas as atuações necessárias em função dos interesses da comunidade (República Bolivariana de Venezuela: 2006a, Art. 53) e executar as decisões da comunidade em matéria de regularização da posse da terra urbana (*Idem*, Art. 53.3). Mais especificamente o CTU deverá: propor os limites da área do assentamento urbano no qual atua (*Idem*, Art. 53.4); elaborar o registro das parcelas do assentamento e seus usos, assim como todo o processo cadastral, com a assistência técnica das instituições competentes (*Idem*, Art. 14, 53.6); elaborar o registro e o censo dos proprietários dos imóveis<sup>93</sup> com a assistência das instituições (*Idem*, Art. 17, 53.7); certificar a informação coletada sobre a propriedade e posse das parcelas (*Idem*, Art. 53.8) e entregar a documentação necessária para a regularização aos entes competentes (*Idem*, Art. 53.12). Os CTUs, com a assistência das autoridades competentes, são então responsáveis pela coleta de todas as informações sobre o terreno no qual surge o assentamento, seus usos, as edificações existentes e os proprietários dessas últimas, ou seja, toda a documentação necessária para regularização da posse dos terrenos nos quais surge o assentamento. Além disso, os CTUs poderão executar, com o auxílio das instituições competentes, os planos e projetos de transformação integral do habitat, elaborados por eles mesmos (*Idem*, Art. 53.14).

Concluindo, é possível afirmar que as competências dos CTUs, tanto na elaboração de planos que regulam seu ordenamento ou prevejam melhorias e novas infra-estruturas, assim como na implementação de tarefas necessária para o processo de regularização fundiária, são ampliadas e reforçadas na leis de 2006, com respeito ao Decreto de 2002. Além disso, a lei de 2006 especifica as competências dos CTUs de maneira muito mais detalhadas com respeito a como a LOPSA trata das competência das MTAs. A LOPSA descreve seu funcionamento e competências em pouco artigos e, sem especificar quais seriam suas funções, sobretudo no caso das funções de controle.

De forma mais geral, as competências dos mecanismos analisados acima variam bastante de um mecanismo para o outro sendo que as leis que regulamentam os mecanismos

---

<sup>93</sup> O censo serve como base da organização que vai solicitar a titularidade em nome dos que fazem parte do censo (República Bolivariana de Venezuela: 2006a, Art. 17).

de consultas, assim como as audiências públicas e as MTAs dão maior ênfase à elaboração de políticas ou programas (e, no caso do Decreto de 2002, à elaboração de uma lei), enquanto a parte do decreto de 2002 que regulamenta os CTUs, assim como a “Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares”, dão maior destaque às competências desse mecanismo na implementação do programa de regularização fundiária e na elaboração de planos e programas voltados a melhorar as condições dos assentamentos nos quais os CTUs atuam. Além disso é preciso destacar que a lei de 2006 prevê a possibilidade dos CTUs decidirem sobre alguns aspectos do processo de regularização fundiária (como a modalidade de posse da terra ou o destino de determinadas áreas dentro do assentamento) e que, de forma mais geral, as regras e modalidades do processo de regularização fundiária para os assentamentos urbanos populares não foram impostas univocamente de cima para baixo, mas foram precedidas por um amplo processo de consulta que culminou com a apresentação de um projeto de lei à AN.

### *3.5) Relações entre mecanismos participativos e instituições*

Um último ponto a ser considerado com respeito aos mecanismos previstos pela LOPSA, pelo decreto de 2002 e pela lei de 2006, tem a ver com o tipo de relações que existem entre eles e o Estado. A análise de tais relações, assim como de eventuais elementos de dependência das instituições vai ajudar a entender se as leis deixam brechas para que os mecanismos participativos analisados possam ser influenciados ou manipulados por diferentes instituições ou instâncias de governo.

Com respeito aos mecanismos de consultas e as audiências públicas, a LOPSA não especifica quase nada, tirando o fato que eles deverão ser convocados respectivamente pelos municípios e pela Superintendência Nacional dos Serviços de Água Potável e saneamento. Já o Decreto de 2002 estabelece as modalidades e as etapas do processo de consulta sobre o anteprojeto de lei para a regularização fundiária de maneira muito mais detalhada. Em particular, o Decreto especifica quais devem ser as competências e atribuições da OTNRTTU nesse processo de consulta, salientando as responsabilidades dessa agência na sua organização e acompanhamento (República Bolivariana de Venezuela, 2002 a: Art. 3.4, 8.2.b, 8.2.c, 8.2.e)<sup>94</sup>. O Decreto de 2002 prevê também que, nas audiências públicas efetuadas durante esse

---

<sup>94</sup> O decreto de 2002 estabelece que a OTNRTTU deve: promover o processo de consulta pública e coordenação interinstitucional relativo ao anteprojeto de lei (República Bolivariana de Venezuela, 2002a: Art. 3.4); levar um registro das comunidades organizadas e organizações públicas não estatais que participem sua consulta e solicitem livremente sua inscrição (*Idem*: Art. 8.2.b); levar um registro do processo de consulta, o qual será

processo de consulta, deverão participar, além dos interessados, também funcionários da OTNRTTU e de outros organismos competentes (*Idem*: Art. 8.2.g). Em consequência disso é possível afirmar que a OTNRTTU e as outras instituições que têm alguma participação no processo de consulta sobre o projeto de lei têm um papel principalmente de suporte e acompanhamento e que, mesmo se sua presença e atuação podem, em alguma medida, influenciar o desenvolvimento ou os resultados desse processo, o Decreto não lhe atribui poderes ou competências que possam incidir de maneira significativa ou manipular esse processo de consulta.

Se por um lado o Decreto de 2002 limita o papel das instituições no processo de consulta sobre o anteprojeto de lei para a regularização fundiária nas áreas urbanas ao seu acompanhamento e consulta, por outro, a relação das MTAs e CTUs com as instituições é mais complexa. A LOPSA, por exemplo, estabelece que funcionários de uma prestadora de serviços de abastecimento de água potável e saneamento ou seus sócios com mais do 5% do capital da empresa prestadora de serviços não poderão ser designados como dirigentes das MTAs que atuam no território atendido por dita prestadora (República Bolivariana de Venezuela, 2001a: Art. 77). Isso garante que as MTAs possam atuar de maneira autônoma e que as prestadoras de serviços não as manipulem ou tentem cooptá-las. Mesmo assim, a LOPSA estabelece também que será o município, com a supervisão da Superintendência dos Serviços de Água Potável e Saneamento, quem ditará o regulamento de funcionamento das MTAs, devendo também promover a constituição dessas últimas (*Idem*: Art. 76). Esse artigo deixa às autoridades municipais ampla discricionariedade e faz com que essas últimas possam impor condicionamentos ou limites à atuação das MTAs, através de sua regulamentação. Em consequência disso, é possível afirmar que a LOPSA protege as MTAs das possíveis interferências das prestadoras de serviços, mas deixa espaço para que as autoridades municipais possam interferir nessas últimas, através da regulamentação do seu funcionamento.

A LOPSA prevê também que os estados poderão dar assistência técnica, administrativa e financeira às MTAs (*Idem*: Art. 10.a) e que os municípios deverão promover programas educativos sobre o uso eficiente da água (*Idem*: Art. 11.k), assim como programas de capacitação para as comunidades rurais e indígenas sobre a gestão dos sistemas de água potável e saneamento (*Idem*: Art. 11.m). Em consequência disso, é possível afirmar que a lei, a pesar de não especificar muito sobre esses programas, dá alguma garantia para que estados

---

remitido à vice-presidência da República (*Idem*: Art. 8.2.c); e realizar um informe sobre as propostas recebidas por escrito (*Idem*: Art. 8.2.e).

e municípios dêem suporte a atuação das MTAs e lhe permitam ter os recursos e conhecimentos necessários para levar a frente suas atividades.

O Decreto de 2002 e a lei de 2006 também retomam o tema da assistência técnica e, em particular, do apoio aos CTUs no processo de regularização da posse da terra. Mesmo assim o Decreto de 2002 só afirma de maneira genérica que a OTNRTTU deve incentivar a participação da população através da criação dos CTUs (República Bolivariana de Venezuela, 2002a: Art. 3.1), gerenciar as informações relativas aos CTUs para poder avançar no processo de regularização fundiária (*Idem*: Art. 3.3), prestar assistência técnica e jurídica às comunidades organizadas (*Idem*: Art. 3.8) e incentivar a população e os CTUs a obter informações que ajudem no processo de regularização (*Idem*: 8.3). Já a lei de 2006 prevê que a OTNRTTU e outras instituições competentes dêem assistência técnica aos CTUs em todas as fases do processo de regularização (República Bolivariana de Venezuela, 2006a: Art. 13, 51.4, 53.10), desde o levantamento cadastral (*Idem*: Art. 14) e a elaboração do primeiro registro dos proprietários (*Idem*: Art. 53.7), até a realização do censo dos proprietários dos imóveis (*Idem*: Art. 17). A lei estabelece também que a OTNRTTU, além de fornecer apoio e assistência diretos, deve propor a designação de técnicos que assessorem os CTUs e as comunidades organizadas no processo de regularização (*Idem*: Art. 51.7). A OTNRTTU e as outras instituições competentes deverão também assessorar os CTUs na elaboração do plano de ordenamento básico do assentamento (*Idem*: Art. 53.9), no planejamento e execução de projetos de transformação do habitat (*Idem*: Art. 53.14) e na avaliação de possíveis alternativas e soluções no caso de assentamentos que estejam em áreas de alto risco (*Idem*: Art. 9).

Em consequência disso, é possível afirmar que uma das preocupações dos redatores do Decreto de 2002 e principalmente dos que participaram da elaboração e redação da lei de 2006, foi que todas as atribuições dos CTUs na implementação dos programas de regularização fundiária tivessem o apoio e o suporte técnico das instituições competentes. Nesse sentido não parece possível afirmar que as tarefas atribuídas aos CTUs pelo decreto de 2002 e pela lei de 2006 estão voltadas para retirar responsabilidades das instituições ou para implementar decisões tomadas de cima para baixo por entes do governo. Ao mesmo tempo, a assistência técnica que essas leis garantem aos CTUs permite que eles não estejam sujeitos a decisões arbitrárias das instituições. Apesar das duas leis não preverem expressamente sanções em caso as instituições não prestem assistência técnica, a própria OTNRTTU foi criada pelo Decreto de 2002 e sua principal função é a de incentivar a criação dos CTUs e suportá-los no processo de regularização fundiária nos seus assentamentos (*Idem*: Art. 3.1).

Resumindo, é possível afirmar que os mecanismos participativos previstos pela LOPSA, pelo Decreto de 2002 e pela lei de 2006, não prevêem a participação direta de representantes das instituições, a não ser nas consultas e audiências públicas, ou, de maneira indireta, prestando assistência técnica às MTAs e aos CTUs. Além disso, as leis analisadas prevêem diferentes modalidades de acompanhamento e assistência técnica para todos os participantes desses mecanismos, principalmente para os CTUs. Isso permite afirmar que os mecanismos participativos previstos por essas leis têm autonomia e que a legislação não deixa muitos espaços para possíveis influências ou manipulações das instituições. Mesmo assim, as MTAs estão mais sujeitas a possíveis influências por parte das instituições, em particular, das autoridades municipais. Com efeito a LOPSA prevê que serão os municípios os que ditarão o regulamento de funcionamento das MTAs (República Bolivariana de Venezuela, 2001a: Art. 76)<sup>95</sup>. Além disso, a LOPSA fala de assistência técnica e capacitação só de maneira muito geral, sem especificar como isso deverá se dar nem quais garantias que estados e municípios cumpram com suas responsabilidades. De maneira diferente, a lei de 2006 especifica os deveres das instituições e, em particular, da OTNRTTU frente aos CTUs, sendo que todas as etapas dos programas de regularização, cuja implementação cabe aos CTUs, devem ser acompanhadas e suportadas pelas distintas instituições competentes. Além disso, diferentemente das MTAs que são órgãos principalmente consultivos, a lei de 2006 estabelece que as autoridades deverão reconhecer o conteúdo da “Carta del Barrio” de cada CTU e, em particular, seu plano de ordenamento urbano e o plano de transformação integral do assentamento (República Bolivariana de Venezuela, 2006a: Art. 11, 57, 61.3, 63). Isso faz com que as decisões dos CTUs referentes às áreas nas quais atuam tenham que ser respeitadas pelos municípios e que esses últimos não possam passar por cima delas.

De maneira mais geral, é possível afirmar que os mecanismos participativos previstos pela LOPSA, pelo “Decreto mediante el cual se inicia el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares” e pela “Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares” são mecanismos participativos abertos à participação de todos. Mesmo se os CTUs e as MTAs prevêem algum tipo de representação e estão mais voltados para atender problemas e necessidades dos setores populares, as leis não colocam impedimentos ou restrições para nenhum grupo ou setor da sociedade participar.

---

<sup>95</sup> De maneira diferente da LOPSA, a lei de 2006 estabelece que em uma dada comunidade, a assembléia que elegerá os membros dos CTUs, também estabelecerá as formas de organização e funcionamento do seu CTU (República Bolivariana de Venezuela, 2006a: Art. 54.2).

Mesmo assim, é preciso destacar que nenhuma das leis analisadas acima prevê sanções para as instituições no caso de que tais mecanismos não sejam criados ou não funcionem e que a criação das MTAs e dos CTUs não é obrigatória, pois sua iniciativa é deixada aos cidadãos e, em particular, aos setores e população que se confrontam com graves problemas ligados ao abastecimento de água e à posse dos terrenos urbanos nos quais vivem. A diferença dos CLPPs e dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas, os mecanismos participativos analisados nesse capítulo têm menos garantias de serem criados e funcionar em caso os diferentes níveis de governo e instituições públicas não tenham o interesse em convocá-los ou suportar sua criação e acompanhar suas atividades. Esse problema poderia ser ainda mais agudo no caso dos CTUs e das MTAs pelo fato deles serem mecanismos participativos voltados principalmente para os setores mais pobres e desfavorecidos da população urbana venezuelana. Em consequência disso, parece possível afirmar que o funcionamento das MTAs e dos CTUs e sua experiência bem sucedida (Antillano, 2005; Arconada, 1996, 2005, 2006) dependeram, pelo menos em parte da vontade política de membros do governo, da AN e de outras instituições públicas de introduzir e incentivar mecanismos participativos nessas áreas.

Apesar dos CTUs e das MTAs serem mecanismos participativos criados a partir da vontade política do governo para enfrentar determinados temas, os poderes e competências que as leis lhe atribuem diferem bastante. A LOPSA confere poderes escassos tanto às MTAs, como às audiências públicas e aos outros mecanismos de consulta, sendo que as decisões tomadas por essas instâncias não vinculam as instituições e que seu papel é principalmente de consulta na elaboração de políticas de prestação do serviço de água potável e saneamento, no controle da atuação das empresas prestadoras de serviços ou de informação da população sobre tais políticas. De maneira diferente, o Decreto de 2002 e, sobretudo, a lei de 2006 não atribuem aos CTUs só um papel de consulta, mas também poderes na elaboração de uma lei e de políticas públicas nas áreas urbanas, assim como na implementação do processo de regularização fundiária. Mesmo se o alcance das decisões dos CTUs é principalmente circunscrito ao território no qual residem, a lei de 2006 estabelece que os municípios e outras instituições tenham que respeitar as decisões dessas instâncias com respeito às áreas nas quais atuam. Além disso, os CTUs têm maior independência frente às instituições com respeito às MTAs. Isso deriva do fato que, apesar da LOPSA prever apoio e assistência técnica às MTAs por parte das instituições, os municípios têm a prerrogativa de regulamentar tais mecanismos e podem, dessa maneira, incidir e limitar sua atuação. De maneira diferente os CTUs estabelecem de maneira independente as regras e modalidades do seu funcionamento e,

mesmo se sua atuação depende em boa medida da assistência técnica da OTNRTTU e de outras instituições, o Decreto de 2002 e a lei de 2006 regulamentam de maneira detalhada quais devem ser as competências e responsabilidades dessas instituições, garantindo aos CTUs o apoio e acompanhamento necessários para sua atuação.

Concluindo, vale a pena destacar que os mecanismo participativos analisados nesse capítulo foram criados a partir da vontade política do governo e, no caso das MTAs e dos outros mecanismos participativos previstos na LOPSA, recolheram experiências anteriores à chegadas do governo Chávez ao poder. Além disso, a lei de 2006 e a criação e regulamentação dos CTUs foram o resultado de um amplo processo de consulta, regulamentado pelo Decreto de 2002. Esse processo fez com que, a lei de 2006 atribuísse legalmente aos CTUs poderes e competências importantes. De maneira diferente, apesar das MTAs terem sido conformadas nos primeiros anos do governo Chávez, antes da elaboração e promulgação da LOPSA, e terem participados de importantes experiências de gestão nos serviços de abastecimento de água potável e saneamento, durante a elaboração da LOPSA não teve nenhum tipo de consulta ou abertura (Arconada: 2005). Isso, segundo alguns dos entrevistados teria feito com que essa lei atribuía poucos poderes às MTAs e resumia suas competências e papéis em poucos parágrafos.

A LOPSA, mesmo reconhecendo as MTAs como mecanismo participativo e legitimando sua existência como forma autônoma e espontânea de participação da população na elaboração políticas e programas relativos ao abastecimento de água e saneamento e no controle dessas políticas, não dá a esse mecanismo poderes vinculantes, limitando sua atuação a um papel de consulta. Além disso, apesar da lei não estabelecer de maneira explícita a existência de condicionamentos e limitações à atuação das MTAs, impostos de cima para baixo, o fato dela estabelecer que os municípios poderão regulamentar a atuação das MTAs, deixa espaços abertos para que as autoridades municipais possam limitar ou influenciar a atuação desse mecanismo participativo.

Por outro lado, os CTUs foram criados como mecanismos com uma grande autonomia e capacidade de atuação, principalmente no âmbito local, e são resultado das demandas da população e da vontade política do governo de enfrentar os problemas ligados aos assentamentos urbanos informais. Esse mecanismo permite a participação da população em aspectos importantes da elaboração e implementação de programas específicos. Além disso, o acesso a informação e as competências desenvolvidas ao longo desse processo, fazem com que a população seja mais protegida contra a possível atuação arbitrária ou de cima para baixo das instituições, as quais, entre outras coisas, são obrigadas a prestar assistência técnica aos

participantes e acompanhar e assessorar todas as fases dos programas de regularização da posse da terra. Nesse sentido, mesmo se os CTUs têm poucos poderes vinculantes além do âmbito local de atuação na própria comunidade e não podem ser considerados como mecanismos que permitem a participação da população no planejamento e elaboração de políticas públicas num nível mais amplo, eles podem ser considerados como instrumentos espontâneos de participação da população no nível locais, os quais garantem que os participantes possam atuar de maneira autônoma e ter todos os apoios necessários para sua atuação.

## Capítulo 4

### Os Conselhos Comunais

Os Conselhos Comunais (CC) são o mecanismo participativo que, nos últimos anos, mais tem chamado a atenção de analistas e pesquisadores. Sua importância deriva tanto do fato que o governo os tem incentivado muito, como do fato que eles tiveram uma difusão muito maior da de qualquer outro mecanismo analisado até agora (Goldfrank, 2010). Por isso é relevante tentar entender quais são as características desses mecanismos e de seu desenho institucional. Isso vai ajudar a entender se as ideias e concepções que orientaram os legisladores nos primeiros anos do governo Chávez, continuaram orientando os deputados eleito ao final de 2005 e, eventualmente, quais os elementos de continuidade e mudança na concepção de participação que se deram na Venezuela ao longo dos últimos dez anos.

Apesar da primeira lei sobre os CC ter sido promulgada em 2006, tanto a lei dos CLPP de 2002, como a “Ley Orgánica del Poder Público Municipal” (LOPPM) de 2005 fazem referência a essas instâncias. A lei dos CLPP estabelece que eles devem ter uma vinculação permanente com os Conselhos Paroquiais e com os CC e atender suas sugestões assim como mantê-los informados sobre suas atividades (República Bolivariana de Venezuela, 2002b: Art.6). Além disso, a lei prevê também que os CLPP deverão promover os Conselhos Paroquiais e os CC como instância central da população na formulação, execução, avaliação e controle das políticas públicas (*Idem*: Art. 8). De maneira parecida, na LOPPM, os CC eram definidos como instâncias ligadas aos CLPP que deviam incentivar a participação direta da população na elaboração, execução, controle e avaliação das políticas públicas (República Bolivariana de Venezuela, 2005: Art. 112). Nesse sentido, a LOPPM considerava os CC como instâncias que, em alguma medida, faziam parte do sistema nacional de planejamento e cuja organização e funcionamento dependeriam de um decreto do próprio CLPP (*Idem*: Art. 114)<sup>96</sup>.

Mesmo se a lei dos CLPP e a LOPPM fazem referência aos CC (e a reforma da lei dos CLPP de 2006 reafirma essa ligação), a “Ley de los Consejos Comunales” (República Bolivariana de Venezuela, 2006d) não faz nenhuma menção à ligação dessa instância com os CLPP. Mais em geral, nem a “Ley de los Cosejos Comunales” de 2006, nem a “Ley Orgánica

---

<sup>96</sup> Mesmo assim, os artigos referentes aos Conselhos Comunais na LOPPM (República Bolivariana de Venezuela, 2005: Art. 112, 113, 114), foram eliminados com a reforma da lei de 2009. Em consequência disso, na reforma de 2009 da LOPPM desaparece qualquer referência aos CC.

de los Consejos Comunales de 2009 mencionam os CLPP ou regulam a relação dos CC com esses últimos e, mais em geral, com o sistema nacional de planejamento.

Em consequência disso, é necessário analisar as duas leis que regulam os CC para entender se as características desses mecanismos e se seus objetivos podem ser, em alguma medida, reconduzidos ao sistema de planejamento nacional e às ideias que orientaram a legislação sobre os Conselhos de Planejamento. Os CC são mecanismos participativos não obrigatórios, cuja constituição é deixada à iniciativa da população e cujo escopo de atuação é muito reduzido, limitando-se à comunidade ou bairro no qual cada CC é criado. Nesse sentido, entender se sua atuação é autônoma e desligada de outros níveis de governo, ou coordenada com esses últimos, ou ainda dependente e subordinada a eles, é particularmente importante para entender que tipo de concepção de participação foi promovida pela AN depois das eleições legislativas do final de 2005.

#### 4.1) *Os participantes dos Conselhos Comunitais*

Os CC 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, 2006d: Art. 2). Nesse sentido é possível afirmar que, segundo a lei de 2006, os CC são mecanismos participativos abertos a todos, tanto aos cidadãos como às organizações da sociedade civil que atuam num determinado território. A lei de 2006 faz uma lista dos tipos de organizações que podem participar dos CC, mas além desse elenco ser amplo e incluir tipos muitos distintos de grupos e associações (desde associações culturais até cooperativas ou sindicatos), ele não é não exaustivo, deixando assim a possibilidade de participar dos CC a qualquer tipo de grupo ou organizações que atue num determinado território (*Idem*: Art. 4.8). Além disso, como salienta García Guadilla (2008), a diferença de mecanismos como os CTUs que foram criados para resolver um problema que afeta principalmente os setores populares, os CC foram propostos como mecanismo participativos para todos os níveis sociais<sup>97</sup>. Essa autora sinala também que, apesar dos CC

---

<sup>97</sup> Mesmo assim, a autora destaca também que os setores populares têm sido os mais ativos na constituição dos CC, pois a maior precariedade na dotação de serviços básicos e infra-estruturas nas áreas nas quais vivem, teria feito com que eles procurassem mais resolver os problemas das suas comunidades através desse mecanismo (García Guadilla, 2008).

serem mecanismos participativos abertos a todos, o fato deles serem localizados territorialmente faz com que a composição socioeconômica de cada CC tenda a ser homogênea (*Idem*).

O único limite à participação que pode ser individuado na lei de 2006, tem a ver com o fato que os CC são mecanismos participativos que atuam numa determinada comunidade e que, em consequência disso, poderão participar de um determinado CC só os cidadãos e organizações que atuam nesse mesmo território. Além disso, a lei estabelece os limites mínimos e máximos dos participantes, sendo que cada CC deve compreender de 200 a 400 famílias, nas áreas urbanas, a partir de 20 famílias nas áreas rurais e a partir de 10 famílias nas áreas indígenas (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 4.4). Por isso é possível afirmar que o alcance territorial dos CC é pequeno e que, principalmente nas áreas urbanas, deverão ser conformados mais de um CC no interior de um mesmo bairro. Segundo García Guadilla (2008), esses limites populacionais, junto com o fato que é a própria população quem decide sobre a divisão territorial e alcance geográfico de cada CC, teriam levado, em alguns casos, a divisões e a exclusão de determinados grupos dentro de uma mesma comunidade. Isso faz com que, um mecanismo que em principio se propõe inclusivo e aberto a todos, possa gerar conflitos e divisões.

A “Ley Orgánica de los Consejos Comunales” de 2009, a qual revoga a lei de 2006, não muda muito a definição dos CC, mesmo assim o artigo nº 2 da nova lei substitui a expressão “grupos sociais”, da 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, tenta vinculá-los com a ideologia socialista do governo<sup>98</sup>.

Outro ponto que é preciso analisar com respeito aos participantes dos CC, tem a ver com o fato que tanto a lei de 2006, como a lei de 2009, estabelecem mecanismos representação internos aos próprios CC. Cada CC deverá ter uma assembléia de cidadãos, a

---

<sup>98</sup> A única outra diferença entre a lei de 2006 e a lei de 2009 relativa aos participantes nos CC, tem a ver com o fato que o número mínimo de famílias requeridos para formar um CC em área urbana, é abaixado de 200 para 150 famílias (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 4.3). Isso faz com que o alcance territorial desse mecanismo possa ser menor.

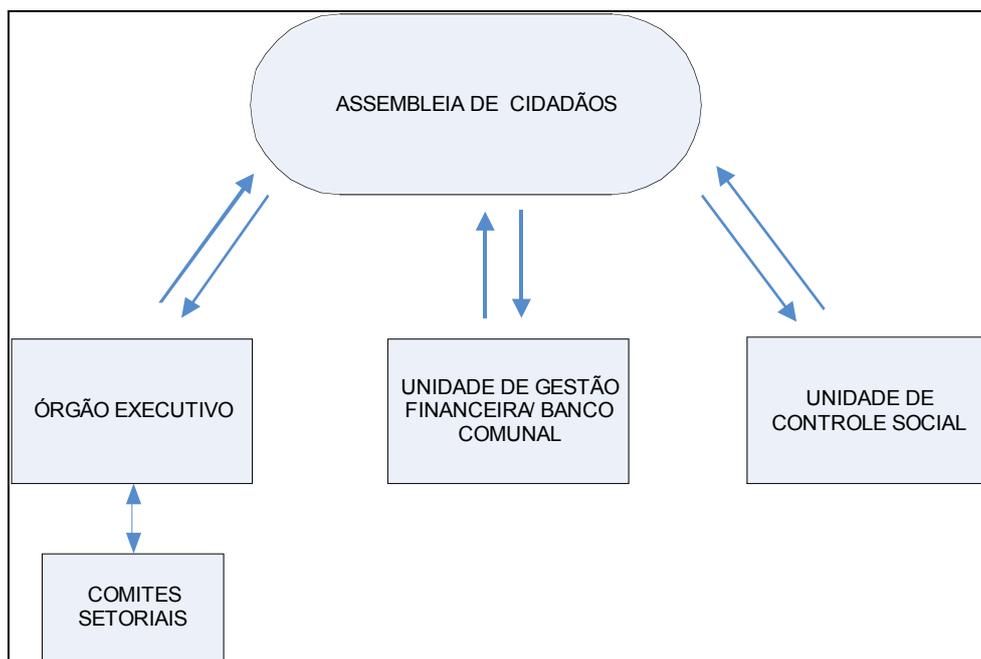
qual, por sua vez deve eleger vários órgãos, cada um com funções e competências específicas. Antes de passar a analisar outros aspectos das duas leis dos CC, é preciso, então, entender qual é a estrutura interna dos CC e quais modalidades de representação estão previstas nas duas leis. Isso, vai permitir também entender as funções, poderes, competências, responsabilidades dos distintos órgãos que compõem um CC e a ter uma visão mais completa dos poderes e atribuições dos CC.

Ambas as lei prevêm que a assembléia de cidadãos do CC, da qual deverão participar todas as pessoas maiores de 15 anos residentes na área de atuação do CC, seja a máxima instância desse mecanismo participativo (República Bolivariana de Venezuela 2006d: Art. 6; 2009: Art. 20). Além disso, ambas as leis prevêm a eleição de porta vozes que participem das distintas áreas de trabalho e que coordenem o funcionamento do CC (*Idem*, 2006d: Art. 4.9; 2009: Art. 4.6). Mesmo assim, a lei de 2009 modifica, em parte, a estruturação dos órgão representativos no interior de cada CC. Com efeito, a lei de 2006 previa que a assembléia de cidadão tivesse que eleger, em primeiro lugar, uma comissão promotora e uma comissão eleitoral as quais se encarregassem de organizar o processo eleitoral para a eleição dos representantes e porta vozes dos distintos órgãos do CC (*Idem*, 2006d: Art. 18). Essas comissões, por sua vez, deveriam convocar uma “assembléia constituinte comunitária”, na qual fossem eleitos tais representantes e porta vozes do CC (*Idem*: Art. 19). Em particular, essa assembléia constituinte comunitária deveria definir quantos e quais comitês de trabalhos estariam presentes no próprio CC<sup>99</sup>; eleger um órgão executivo, no qual deveria ser eleito um porta voz por cada comitê de trabalho presente no CC; uma unidade de gestão financeira composta por 5 representantes e uma unidade de controle, também composta por 5 representantes (*Idem*: Art. 7, 9, 10.5, 11.5). Além disso a lei estabelecia que os membros eleitos nos vários comitês e unidades não poderiam receber nenhum tipo de remuneração por sua atuação (*Idem*: Art. 12) e que não poderiam ser eleitos nos comitês e unidades do CC pessoas que já ocupassem algum cargo de eleição popular (*Idem*: Art. 13), nem os integrantes da comissão eleitoral (*Idem*: Art. 18).

---

<sup>99</sup> A lei de 2006 não estabelece quantos e quais comitês de trabalho deveriam ser criados em cada CC, mas faz um exemplo dos possíveis comitês de trabalho, deixando que cada CC possa estabelecer qualquer outro comitê considere importante de acordo com suas necessidades (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 9).

**Ilustração 1 Estrutura dos Conselhos Comunais segundo a lei de 2006**

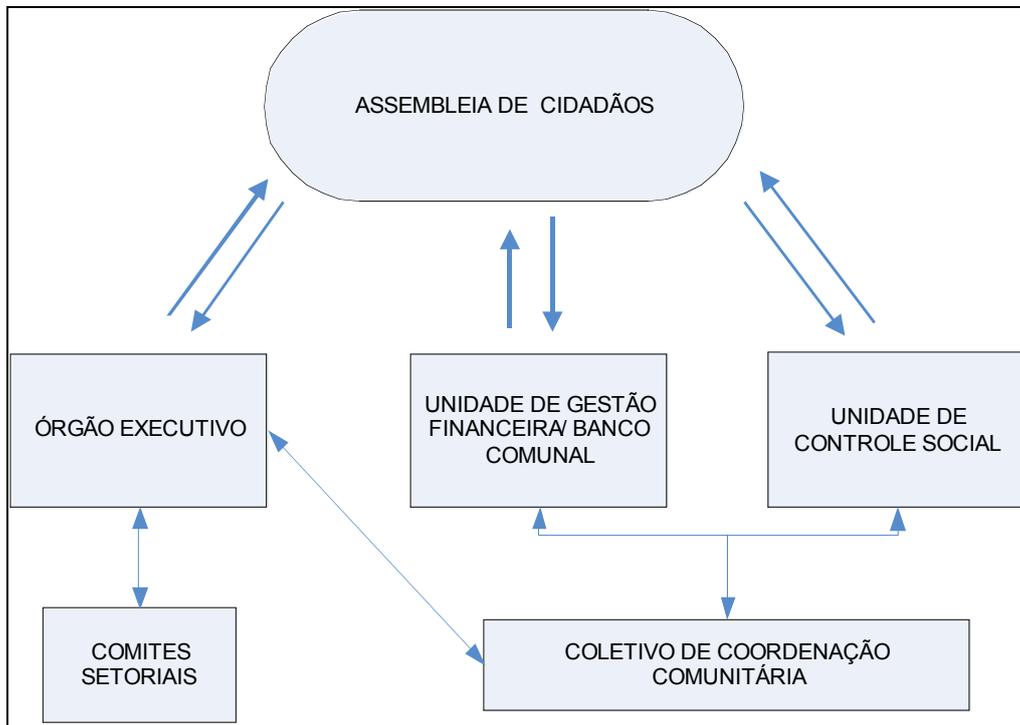


Fonte: Maingon, 2007: 132.

A lei de 2009 mantém essas restrições com respeito ao caráter sem remuneração dos representantes dos CC e à não elegibilidade de pessoas que já ocupem cargos de eleição popular (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 13, 15.9), mas acrescenta que também não poderão ser eleitos indivíduos que possuem relações de parentesco até o quarto grau com outros porta vozes ou integrantes das unidades administrativa e financeira ou de controle (*Idem*: Art. 15.8)<sup>100</sup>. Apesar disso, a lei de 2009 modifica, em parte, a estrutura de representação estabelecida na lei anterior. A nova lei estabelece que a assembleia de cidadãos deverá eleger uma comissão eleitoral provisória (*Idem*: Art.7), a qual, por sua vez deverá organizar o processo eleitoral e convocar uma assembleia constitutiva comunitária do CC, na qual serão eleitos os porta vozes das distintas unidades do CC assim como uma comissão eleitoral permanente (*Idem*: Art. 8, 9). As unidades que deverão ser eleitas por essa assembleia serão: uma comissão eleitoral permanente; uma unidade executiva, conformada por um porta voz por cada comitê de trabalho e, eventualmente por porta vozes de outras organizações comunitárias que atuem no território do CC; uma unidade administrativa e financeira composta por 5 representantes; uma unidade de controle composta também por 5 representantes; e um coletivo de coordenação comunitária composto por porta vozes das outras unidades do CC (*Idem*: Art. 19, 28, 30, 31.10, 33, 24).

<sup>100</sup> Esse artigo não se aplica às comunidades rurais e indígenas.

**Ilustração 2 Estrutura dos Conselhos Comunais segundo a lei de 2009**



Fonte: Maingon, 2007: 132.

Nota: ilustração modificada pela autora.

Em consequência disso é possível afirmar que as duas leis dos CC não colocam restrições significativas à participação tanto na assembleia de cidadãos como nos órgãos representativos do CC. Os únicos limites impostos, dos quais a incompatibilidade de cargos dentro do CC com outros cargos eletivos, ou, com a lei de 2009 as restrições à eleição de indivíduos com vínculos de parentesco, estão mais voltados a preservar a autonomia das unidades dos CC e a evitar ingerências de órgãos do governo ou de grupos com interesses particularistas.

Mesmo se os CC são abertos a todos e não tem impedimentos explícitos para determinados grupos e categorias participarem deles, algumas das características estabelecida nas duas leis podem, de maneira indireta levar a exclusão ou a limites na participação de determinados grupos ou indivíduos. Em primeiro lugar, vale a pena lembrar o problema levantado por García Guadilla (2008), segundo a qual, o fato de serem os próprios habitantes de uma determinada área os que decidem sobre os limites geográficos e populacionais de cada CC, pode levar a exclusão ou isolamento de determinados grupos. Além disso, o fato que a lei de 2009 coloque entre os objetivos dos CC “a construção do socialismo”, parece ser uma tentativa de vinculá-los com as posições das forças políticas atualmente no governo na

Venezuela. Esse fato, por sua vez, poderia fazer com que os opositores ao governo ou os que não compartilhem suas ideias possam ter menos predisposição para criar um CC. Um último aspecto que vale a pena destacar tem a ver com o fato que as duas leis dos CC prevêem uma estrutura representativa, a qual requer o envolvimento e compromisso de muitas pessoas para poder funcionar. Esse fato poderia, em alguma medida, desincentivar a criação de CC em alguns lugares, sobretudo entre os setores mais desfavorecidos da população.

#### 4.2) *Autonomia na criação dos Conselhos Comunitários*

A complexidade da estrutura de um CC pode dificultar sua constituição, pois os CC não são um mecanismo participativo obrigatório e a iniciativa para sua criação é deixada à sociedade civil e, mais em geral, a todos os cidadãos que desejem constituir um CC. Além disso, tanto a lei de 2006, como a lei de 2009 estabelecem de maneira detalhada as ações necessárias para constituir um CC e exigem que cada comunidade cumpra muitas ações e elabore muitos documentos para poder ser registrada como CC. Isso faz com que o processo de constituição de um CC seja demorado e complexo, o que poderia levar os interessados em constituir um CC a desistir.

A lei de 2006, por exemplo, estabelecia que os cidadãos que querem assumir a iniciativa de criar um CC deveriam conformar uma comissão promotora provisória, com a participação de um representante da comissão presidencial pelo poder popular<sup>101</sup>. Essa comissão deveria organizar e coordenar a realização de um censo demográfico da comunidade e convocar uma assembléia dos cidadãos maiores de 15 anos que vivem na comunidade<sup>102</sup> para eleger uma comissão promotora e uma comissão eleitoral, encarregadas de levar para frente o processo de constituição do CC (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 15). A comissão promotora eleita, por sua vez deveria convocar uma “assembléia constituinte comunitária”, cujos participantes deveriam ser pelo menos 20% dos habitantes da comunidade maiores de 15 anos e na qual seriam eleitos os porta vozes dos distintos órgãos do CC (*Idem*: Art. 16, 19). Além disso, a comissão promotora deveria também difundir entre os habitantes da comunidade os objetivos e fins dos Conselhos Comunitários; delimitar a área geográfica do

---

<sup>101</sup> Segundo a lei dos CC de 2006, deveria ser formada uma “Comissão Presidencial pelo Poder Popular” dependente diretamente do executivo. Essa comissão, por sua vez deveria criar, com o aval do executivo, umas comissões ao nível regional e local, as quais deveriam suportar o processo de criação dos CC e frente às quais os CC deveriam se registrar (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 30, 31, 32).

<sup>102</sup> A lei estabelecia também que deveriam participar da assembléia pelo menos o 30% dos habitantes da comunidade maiores de 15 anos e, no caso esse *quorum* não fosse alcançado, deverá ser convocada uma segunda assembléia da qual deveriam participar pelo menos o 10% dos habitantes da comunidade maiores de 15 anos (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 15).

CC; recolher a informação sobre a história da comunidade; organizar e coordenar a realização de um censo demográfico e socioeconômico da comunidade (*Idem*: Art. 17). Por sua parte, a comissão eleitoral deveria preparar todo o necessário para a eleição dos porta vozes dos distintos órgãos do CC e trabalhar na realização das eleições (*Idem*: Art. 18)<sup>103</sup>. Enfim, depois de constituir-se e eleger seus porta vozes, os CC deveriam levar seu estatuto e sua ata constitutiva à sede local da comissão presidencial para o poder popular para registrar-se (*Idem*: Art. 20).

Apesar dessa lei não impor a criação dos CC de cima para baixo nem definir uma determinada divisão territorial ou populacional preestabelecida, deixando grande autonomia à população, ela prevê uma ampla gama de tarefas que devem ser cumpridas para a criação de cada CC. O processo de constituição dos CC, estabelecido de maneira rígida pela lei de 2006 e que requeria muito tempo e o envolvimento de muitas pessoas, poderia sobrecarregar de responsabilidades a população e, principalmente nos setores mais desfavorecidos, poderia fazer com que a população desanime ou desista de criar um CC.

Mesmo se vários dos entrevistados ao longo da pesquisa de campo afirmaram que a lei de 2009 tenta simplificar o processo constitutivo dos CC, a análise da lei não mostrou nenhum avanço nessa direção. Pelo contrário, a nova lei é mais exigente e detalhada com respeito aos documentos necessários para a constituição e registro de um CC.

A lei de 2009, prevê a criação de uma comissão promotora, a qual terá as mesmas competências que lhe eram atribuídas na lei de 2006 e que deverá convocar uma assembléia de cidadãos (com a participação mínima do 10% dos cidadãos da comunidade maiores de 15 anos) na qual será eleita uma comissão eleitoral provisória (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 6, 7). Segundo a nova lei, a comissão promotora deverá também notificar sua conformação frente às autoridades (*Idem*: Art. 5). Por sua vez, a comissão eleitoral provisória, junto com a comissão promotora, deverá convocar uma assembléia constitutiva comunitária para eleger os representantes das distintas unidades do CC e notificar frente as autoridades a convocatória de dita assembléia (*Idem*: Art. 9)<sup>104</sup>. Além disso, a lei de 2009 estabelece de maneira mais detalhada as modalidades de registro dos CC frente às autoridades e faz um elenco dos elementos que devem ser contidos na ata constitutiva do CC

---

<sup>103</sup> Em particular a comissão eleitoral deveria elaborar um registro eleitoral da comunidade; comunicar à comunidade tudo o que é relativo à eleição dos integrantes das várias unidades do CC; elaborar o material eleitoral necessário para as eleições; escutar e contar os votos; proclamar e juramentar os representantes eleitos; elaborar uma ata do processo eleitoral e de seu resultado (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 18).

<sup>104</sup> Deverão participar dessa assembléia pelo menos o 30% dos habitantes da comunidade maiores de 15 anos e, no caso esse *quorum* não seja alcançado, deverá ser convocada uma segunda assembléia da qual deverão participar pelo menos o 20% dos habitantes da comunidade maiores de 15 anos (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 10).

para ela ser aceita pelas autoridades (*Idem*: Art. 16). Em particular, a nova lei prevê que os CC deverão registrar-se no ministério que tem competências em matéria de participação e estabelece de maneira detalhada os prazos e as etapas para esse registro (*Idem*: Art. 16). O detalhamento do processo de registro junto com o estabelecimento dos únicos casos nos quais o ministério poderá negar o registro de um CC (*Idem*: Art. 18)<sup>105</sup>, constitui uma garantia contra a possível arbitrariedade das instituições na hora do registro.

Mesmo se a lei de 2009 diminui as responsabilidades e competências da comissão eleitoral provisória, com respeito à comissão eleitoral regulamentada na lei de 2006, o processo de constituição dos CC estabelecido pela nova lei não parece mais simples ou rápido daquele estabelecido em 2006. Além disso, a lei de 2009 se torna mais exigente com respeito aos documentos que devem ser apresentados às instituições e aos prazos de constituição dos CC e exige que cada etapa de formação do CC seja notificada às instituições. Nesse sentido é possível concluir que a lei de 2009 não simplifica o processo de constituição do CC, deixando muitas responsabilidades e tarefas para a população. A única mudança significativa da lei de 2009, com respeito à lei de 2006, tem a ver com o fato de que há um maior detalhamento das regras e dos prazos para o registro dos CC frente às autoridades, apesar de poder ser considerados como uma cobrança a mais das instituições frente aos CC, eliminam o risco das autoridades competentes agir com discricionariedade na hora do registro e negar o registro de algum CC por motivos diferentes daqueles estabelecidos na lei.

#### 4.3) *Os poderes dos Conselhos Comunais*

As duas leis dos CC atribuem uma ampla gama de funções aos CC em geral e a cada uma das suas unidades. 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 (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 2), sem restringir suas competências a algumas áreas ou assuntos específicos. Mesmo assim é necessário analisar de maneira mais detalhada quais são os poderes de cada uma das instâncias que compõem os Conselhos Comunais, para poder entender não só quais são os

---

<sup>105</sup> O ministério só poderá negar o registro a um CC: quando esse último tenha finalidades distintas ao previsto pela lei; se falta a determinação exata do âmbito geográfico ou se dentro desse último já existe um outro CC registrado; se não forem apresentados todos os documentos requeridos ou se esses últimos apresentarem deficiências (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 18).

poderes e o alcance das decisões de cada CC, mas também como esses poderes estão distribuídos no seu interior.

Ambas as leis dos CC estabelecem que as decisões da assembléia de cidadãos de cada CC têm caráter vinculante para o próprio CC (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 4.5; 2009: Art. 20). Além disso cada uma das leis prevê os âmbitos nos quais a assembléia de cidadãos dos conselhos comunais poderá exercer seus poderes. A lei de 2006 estabelecia que a assembléia deveria aprovar os estatutos e a ata constitutiva do CC, o plano de desenvolvimento da comunidade, os projetos apresentados ao CC e que deveriam ser implementados na sua área, a gestão financeira e o manejo dos recursos do próprio CC e os mecanismos necessários para o funcionamento do CC (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 6.2, 6.3, 6.4, 6.13, 6.14, 26). Segundo essa lei a assembléia de cidadãos de cada CC deveria também exercer funções de controle (*Idem*: Art. 6.5) e teria o poder de eleger e revocar o mandato dos representantes das distintas unidades do CC (*Idem*: Art. 6.6, 6.7, 6.8, 6.9, 6.10, 6.11, 6.12).

A lei de 2009 mantém quase todas essas funções da assembléia do CC, especificando quais serão as regras para a revocatória do mandato dos representantes eleitos nas distintas unidades CC e que as funções de controle deverão ser sobre as outras unidades do CC (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 23.8, 38-43). Mesmo assim a nova lei elimina os artigos que estabeleciam que a assembléia podia decidir sobre a gestão financeira e o manejo dos recursos, assim como sobre os mecanismos necessários para o funcionamento do CC<sup>106</sup>. Por outra parte a nova lei prevê novas funções para a assembléia de cidadãos do CC como o de aprovar o âmbito geográfico do CC (*Idem*: Art. 23.1), aprovar a criação de comitês de trabalho ou de outras formas de organização comunitária de caráter permanente ou temporal (*Idem*: 23.2), designar porta vozes do CC para distintas instâncias participativas e de gestão pública (*Idem*: 23.10), aprovar a solicitação de transferência de serviços públicos para o CC (*Idem*: 23.11). Além disso, a lei de 2009 especifica que o plano comunitário de desenvolvimento e qualquer outro projeto aprovado pela assembléia devem seguir o que a lei chama de “ciclo comunal”, ou seja um ciclo de projeto que envolve a participação da população nas suas diferentes fases que vão desde o diagnóstico e a elaboração de um plano

---

<sup>106</sup> Apesar da lei de 2009 tirar o artigo dedicado às competências da assembléia de cidadãos sobre a gestão financeira (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 6.13), na parte relativa às competências da unidade de gestão financeira, a nova lei afirma que essa última deverá administrar os recursos do CC com a aprovação da assembléia de cidadãos.

de trabalho e de um orçamento, até a execução, avaliação e controle (*Idem*: Art. 44, 45)<sup>107</sup>.

Mesmo se a lei de 2009 elimina o artigo que dava a assembléia o poder de decidir sobre a gestão financeira do CC, ela atribui a essa instância o poder de decidir sobre outros aspectos da vida do CC, como o âmbito geográfico do próprio CC ou a eleição de porta vozes dos CC em instituições públicas, e especifica melhor quais os poderes e competências na aprovação de planos e projetos para o CC. Além disso, a nova lei não elimina todos os poderes da assembléia sobre a gestão financeira do CC, pois confere a essa instância o poder de tomar decisões sobre o orçamento de cada projeto que será aprovado pelo CC, vinculando, em alguma medida, a unidade de gestão financeira às decisões tomadas pela assembléia.

Com respeito ao órgão executivo dos CC, ambas as leis estabelecem que esse último deverá executar as decisões da assembléia (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art.21.1; 2009: 29.2) e criar e organizar um sistema de informação comunitário interno ao CC (*Idem*, 2006d: Art.21.6; 2009: 29.2), mas sem entrar em maiores detalhes. Além disso, a lei 2006 previa que o órgão executivo elaborasse planos de trabalho para resolver os problemas que a comunidade tinha condição de resolver com seus próprios recursos e avaliasse seus resultados (*Idem*, 2006d: Art. 21.3). O órgão executivo devia também elaborar o plano de desenvolvimento da comunidade através do diagnóstico participativo (*Idem*: Art. 21.10). Esses dois poderes atribuídos ao órgão executivo pela lei de 2006 foram eliminados pela lei de 2009, a qual atribui a responsabilidade de elaborar o plano de desenvolvimento da comunidade e qualquer outro plano e projeto que beneficie o CC à assembléia de cidadãos.

Apesar da lei de 2009 tirar alguns poderes do órgão executivo em favor da assembléia do CC, essa lei estabelece que a unidade executiva deverá coordenar a organização e execução dos planos de trabalhos com os comitês de trabalhos, as outras unidades do CC e as demais organizações que existem no seu território (*Idem*, 2009: 29.3). Nesse sentido, a lei de 2009, foca mais o papel da unidade executiva na coordenação e execução dos projetos e decisões tomadas pela assembléia e lhe tira o papel de elaborar planos e projetos ou coordenar sua elaboração junto com a população.

Além disso, as duas leis dos CC prevêm que a unidade executiva tenha algumas competências que podem ser consideradas consultivas ou, mais em geral, de suporte à atividade geral dos CC. Em efeito, as duas leis prevêm que a unidade executiva incentive a participação das comunidades no CC e, onde necessário, promova a criação de novas organizações em defesa do interesse coletivo (*Idem*, 2006d: Art. 8, 21.2; 2009: Art. 29.4). A

---

<sup>107</sup> A lei de 2009 especifica que os projetos que podem ser aprovados pela assembléia do CC poderão ser também de caráter sócio-produtivo (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 46).

lei de 2006 prevê também que o órgão executivo do CC possa solicitar frente às instituições públicas a transferência de serviços, a gestão de empresas públicas e a recuperação de empresas paralisadas, através de mecanismos de autogestão ou co-gestão (*Idem*, 2006d: Art. 21.7). Além disso, a lei estabelece que o órgão executivo do CC deverá participar das consultas e propostas no marco do “parlamentarismo social”<sup>108</sup> (*Idem*, 2006d: 21.8). A lei de 2009 elimina essas duas últimas competências, mas estabelece que a unidade executiva deve promover a participação da população na elaboração e execução de políticas públicas, através de propostas aos entes do poder público e da formulação de projetos comunitários (*Idem*, 2009: Art. 29.6, 29.9). Todas essas funções da unidade executiva não criam vínculos ou obrigações para o CC ou para outras instituições públicas, mas permitem a essa instância ter voz sobre vários assuntos tanto no interior do próprio CC, como além dele.

Se por um lado as duas leis dos CC dão a unidade executiva vários poderes assim como a possibilidade de ser ouvida tanto dentro do próprio CC, como fora dele, frente às instituições públicas, por outro lado, a lei de 2009 atribui a esse órgão algumas funções que não lhe dão nenhum tipo de poder e que parecem mais uma participação de fachada ou a transferência de responsabilidades das instituições públicas sobre essas instâncias. Em efeito, a lei de 2009 estabelece que esse órgão deverá receber as solicitudes e emitir comprovantes de residência dos habitantes da comunidade, aos efeitos das atividades de interesse do CC, promover e contribuir a seguridade e defesa da nação em conjunto com a “Milícia Bolivariana”<sup>109</sup>, 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 ao órgão executivo dos CC algumas responsabilidades que não comportam nenhum poder real, mas que lhe fazem assumir a execução de umas tarefas que poderiam ser responsabilidades de outras instituições públicas.

De maneira parecida à unidade executiva, a unidade de gestão financeira do CC também tem uma variedade de atribuições que é preciso analisar para poder entender melhor os poderes atribuídos aos CC pelas leis de 2006 e 2009, assim como o alcance das suas decisões.

---

<sup>108</sup> Com a expressão “parlamentarismo social” ou parlamentarismo social de calle”, se entende aquela prática, sancionada na constituição de 1999 (República Bolivariana de Venezuela, 1999: Art. 206, 211) pela qual a Assembléia Nacional deve consultar a sociedade civil e os cidadãos durante os processos de discussão e aprovação dos projetos de lei.

<sup>109</sup> 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).

Essa instância é responsável pela administração dos recursos do CC (*Idem*, 2006d: Art. 22.1; 2009: Art. 31.11) e, com a lei de 2009, ela deverá administrá-los junto com o coletivo de coordenação do CC e com a aprovação da assembléia comunitária, da qual deverá executar as decisões<sup>110</sup> (*Idem*, 2009: Art. 31.1, 31.11, 31.13). A lei de 2009 prevê também que a unidade de gestão financeira elabore e apresente o projeto anual de gastos dos fundos do CC (*Idem*, 2009: 31.12), mas não fica claro se esse projeto será aprovado e executado pela própria unidade de gestão financeira ou se deverá passar pela aprovação da assembléia.

Além disso, a unidade de gestão financeira, que na lei de 2006 é também chamada de banco comunal, pode prestar serviços não financeiros nas áreas de sua competência e realizar intermediação financeira, na comunidade que faz parte do CC (*Idem*, 2006d: Art. 22.8; 22.10; 2009: 31.4; 31.5). A única diferença relevante entre essas duas leis tem a ver com o fato que a lei de 2006 determinava que a unidade de gestão financeira tivesse que conformar um “banco comunal” o qual deveria adquirir a personalidade jurídica de uma cooperativa e ser regulamentado pela “Ley Especial de Asociaciones Cooperativas” e pela “Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero”, enquanto, com a lei de 2009 elimina a figura do banco comunal e atribui personalidade jurídica ao CC como um todo. Segundo vários dos entrevistados, a criação de um banco cooperativo teria resultado extremamente complexo por causa da normativa já existente e teria levado a vários problemas e irregularidades tanto na sua criação, como na gestão dos recursos. Isso teria levado os redatores da lei de 2009 a eliminar essa figura e a fazer com que o CC tivesse personalidade jurídica para poder manejar recursos do Estado de maneira direta.

Devido ao manejo direto de recursos provenientes do Estado, a unidade de gestão financeira tem um poder considerável dentro do CC. Mesmo assim a lei tenta contrabalancear o poder desse órgão obrigando-o a elaborar um registro contável e deixá-lo a disposição da comunidade (*Idem*, 2006d: Art. 27; 2009: Art. 31.2) e a prestar conta ao CC (*Idem*, 2006d: Art. 22.7; 2009: Art. 31.3)<sup>111</sup>. As duas leis prevêm também que os membros da unidade financeira possam ser responsáveis civil, penal e administrativamente pela gestão de recursos do próprio CC (*Idem*, 2006d: Art. 27; 2009: Art. 32). Nesse sentido as duas leis tentam impor algum controle sobre a gestão dos recursos financeiros do CC e fazer com que os membros dessa unidades não possam agir de maneira completamente arbitrária na gestão dos recursos.

---

<sup>110</sup> Mesmo assim, a lei de 2009 tira das competências atribuídas à assembléia de cidadãos do CC o poder de aprovar a gestão financeira contemplado pela lei de 2006.

<sup>111</sup> Na lei de 2009 se especifica que a unidade de gestão financeira deverá apresentar um informe de gestão trimestral ou a pedido da assembléia ou outro órgão do CC (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 31.3).

A lei de 2006 também previa que o órgão de gestão financeira prestasse contas frente ao “Fondo Nacional de los Consejos Comunales”<sup>112</sup> (*Idem*, Art. 22.11), mas esse artigo foi eliminado pela lei de 2009. A nova lei elimina, então, a obrigação da unidade de gestão financeira prestar contas frente ao ente público principal financiador dos CC e, em consequência disso, enfraquece os controles externos sobre a gestão dos recursos públicos outorgados aos CC.

Um último aspecto que vale a pena destacar sobre a unidade de gestão financeira dos CC é que ela tem várias outras funções que, apesar de não lhe conferirem poderes de decisão no interior do próprio CC nem estarem relacionadas de maneira direta com a gestão dos recursos desse último, fazem com que essa instância tenha que promover e dar conselhos e assistência a várias atividades do CC. Mesmo se a lei de 2009 reduz essas funções<sup>113</sup>, isso parece mais uma tentativa de reorganizar as atribuições da unidade financeira e não sobrecarregá-la, do que um intento de reduzir seus poderes. Mais em geral, é possível afirmar que a unidade de gestão financeira tem importantes poderes e responsabilidades na gestão dos recursos do próprio CC, mas que o grande número de funções e competências que as duas leis atribuem a essa unidade poderia sobrecarregar os participantes de tarefas ou reduzir a possibilidade de participar dessa unidade a quem já tem competências na gestão de recursos financeiros. Além disso, as duas leis não estabelecem de maneira muito detalhada os mecanismos de controle sobre a gestão dos recursos do CC, sendo que a lei de 2009 elimina a obrigação da unidade de gestão financeira prestar contas frente à “Fondo Nacional de los Consejos Comunales” e, dessa maneira, enfraquece as possibilidades de controles externos sobre esses recursos.

Mesmo assim as duas leis dos CC prevêm a existência de uma unidade de controle, interna ao próprio CC, a qual deve realizar a avaliação da gestão comunitária e a vigilância das atividades, recursos e administração dos fundos do CC (República Bolivariana de

---

<sup>112</sup> O “Fondo Nacional de los Consejos Comunales” é um fundo criado pela lei de 2006 e cujo objetivo é o de financiar projetos comunitários, sociais e produtivos apresentados pela comissão nacional pelo poder popular (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 29).

<sup>113</sup> A lei de 2006, por exemplo, estabelecia que a unidade de gestão financeira tinha que: promover a constituição de cooperativas para a elaboração de projetos de desenvolvimento endógeno; incentivar o diagnóstico e o orçamento participativo; promover formas alternativas de intercâmbio que permitam fortalecer as economias locais; articular-se com o sistema de micro-financiamento da economia popular; promover o desenvolvimento endógeno e a economia solidária e local; promover formas de economia alternativas e solidária para o intercâmbio de bens e serviços (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 22.2, 22.3, 22.4, 22.5, 22.6, 22.11). Já a lei de 2009 prevê só que a unidade de gestão financeira apóie as políticas de fomento, desenvolvimento e fortalecimento da economia social, popular e alternativa; proponha formas alternativas de intercâmbio de bens e serviços; incentive a poupança familiar; facilite as ferramentas que permitam a análise e avaliação dos créditos das organizações sócio-produtivas (*Idem*, 2009: Art. 31.6, 31.7, 31.8, 31.9).

Venezuela, 2009: Art. 33)<sup>114</sup>. Essa unidade tem funções de controle sobre as outras atividades do CC e, em particular, sobre a gestão dos recursos e a execução dos planos e projetos elaborados e aprovados por esse último (*Idem*, 2006d: Art. 23.1, 23.3, 23.4; 2009: Art. 34.2). Além disso, as duas leis estabelecem que a unidade de controle deve prestar contas publicamente (*Idem*, 2006d: Art. 24.5; 2009: Art. 34.3) e na lei de 2009 se especifica que ela deverá prestar informes sobre sua atuação, quando solicitada pela assembléia do CC ou pelo coletivo de coordenação comunitária (*Idem*, 2009: Art. 34.4). Mesmo assim, a lei não especifica se essas funções de controle dão a essa unidade o poder de sancionar falhas ou desvios na gestão dos projetos ou dos recursos do CC ou de denunciar tais irregularidades frente às instituições competentes, pois a lei de 2006 não diz nada ao respeito, enquanto a lei de 2009 só prevê que a unidade de controle dos CC terá que cooperar com os órgãos do poder público na função de controle, conforme a legislação (*Idem*, 2009: Art. 31.7).

Em consequência disso, é possível afirmar que as duas leis atribuem à unidade de controle alguns poderes em matéria de controle das atividades do respectivo CC, mas, que a lei de 2006 não especifica nada sobre o real alcance de suas funções e competências. Já a lei de 2009 prevê a possibilidade de apresentar informes para a assembléia de cidadãos e para o coletivo de coordenação comunitária e de colaborar com os órgãos do poder público. Em consequência disso, mesmo não tendo poderes diretos para sancionar comportamentos irregulares dentro do próprio CC, seus informes poderiam levar a assembléia de cidadãos a votar pela revogação de mandato de membros das diferentes unidades do CC ou que o poder judiciário comece investigações sobre eventuais responsabilidades administrativas, civis ou penais de membros da unidade de gestão financeira.

Um último ponto que é preciso analisar tem a ver com os poderes atribuído ao coletivo de coordenação comunitária, órgão instituído com a lei de 2009 para articular e coordenar o trabalho das outras unidades dos CC. As principais funções do coletivo de coordenação comunitária são a de convocar as outras unidades dos CC e de elaborar os estatutos do CC, os quais deverão ser aprovados pela assembléia de cidadãos (*Idem*, 2009: Art. 25.6, 25.13). Além disso, esse coletivo tem principalmente funções de seguimento e coordenação das atividades das outras unidades do CC e pode ser consultado pelas outras unidades do CC sobre vários assuntos<sup>115</sup>. Se por um lado essas funções não atribuem particulares poderes ao

---

<sup>114</sup> Já a lei de 2006 estabelecia que a unidade de controle deveria realizar a fiscalização, controle e supervisão do manejo de recursos destinados aos CC, assim como sobre os programas e projetos de investimento público do governo, estados ou municípios (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 11).

<sup>115</sup> A lei de 2009 prevê que o coletivo de coordenação comunitária tenha que: realizar o seguimento das decisões da assembléia de cidadãos; coordenar a elaboração, execução e avaliação do Plano Comunitário de

coletivo de coordenação comunitária, a não ser a de dar assessoria e ter voz em várias atividades do CC, por outro esse coletivo é responsável pela apresentação das propostas de políticas públicas da assembléia de cidadãos frente às instituições (*Idem*, 2009: Art. 25.4), assim como para promover a formação e capacitação para os porta vozes do CC e para a comunidade em geral (*Idem*: 2009: Art. 25.10). Porém a lei não especifica nem para quem deverão ser apresentadas as propostas e em quais circunstâncias poderiam ser ouvidas, nem em que deveriam consistir as atividades de formação e capacitação. Enfim, de maneira parecida ao estabelecido pela unidade executiva dos CC, a lei de 2009 estabelece que também o coletivo de coordenação comunitária deverá colaborar com a “Milícia Bolivariana” no que se refere a defesa da nação (*Idem*, 2009: Art. 25.8). Apesar da lei não especificar em que deveria consistir essa cooperação, é possível afirmar que a atribuição de funções de defesa a umas instâncias dos CC não comporta transferência ou delegação de poderes para essas últimas, mas lhe transfere umas responsabilidades que deveriam ser de outras instituições públicas.

Mais em geral as duas leis dos CC dão às diferentes instâncias que compõem esse mecanismo participativo um grande número de atribuições das quais nem todas comportam uma delegação de poderes ou a possibilidade de ser ouvidos e consultados. Em efeito, tanto algumas das atribuições da unidade executiva, como as inúmeras competências da comissão promotora e da comissão eleitoral, as quais são responsáveis por todas as primeiras etapas da criação de um CC e devem recolher uma grande quantidade de informações e documentos para poder criá-lo, podem ser consideradas mais umas tarefas de tipo burocrático ou administrativo, mas não atribuem nenhum tipo de poder às instâncias responsáveis por elas.

Nesse sentido, apesar da lei deixar a criação dos CC completamente nas mãos da população para sua conformação ela exige o respeito de regras estritas e rígidas. Além disso a grande quantidade de funções atribuídas a cada instância do CC pode levar a que só poucas pessoas tenham condição, competências ou o tempo necessário para se postular para os vários cargos das unidades que compõem o CC. Mesmo se a assembléia de cidadãos tem importantes poderes dentro do CC, a execução das suas decisões depende da capacidade de atuação das outras unidades do CC. Isso, poderia ser um limite à atuação e efetividade dos

---

Desenvolvimento Integral e sua articulação com os planos municipais, estaduais e nacionais; dar seguimento à atuação da unidade de gestão financeira; garantir informações sobre a atuação de todas as unidades do CC; coordenar a aplicação do ciclo comunal para a elaboração do plano de desenvolvimento comunitário; coordenar ações que incentivem o modelo produtivo comunitário e redes sócio-produtivas comunitárias; elaborar propostas de informe sobre a solicitude de transferência de serviços e apresentá-lo a Assembléia de cidadãos; coordenar as ações com os distintos comitês que integram a unidade executiva em suas relações com os órgãos da administração pública (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 25.1, 25.2, 25.3, 25.5, 25.7, 25.9, 25.11, 25.12).

CC, principalmente nos setores mais desfavorecidos da população.

Antes de analisar com maior detalhe se as atribuições que as duas leis dos CC outorgam à esses mecanismos participativos têm a ver mais com a elaboração, execução ou controle de políticas, planos e projetos, é preciso entender qual é o alcance dos poderes atribuídos aos CC e as unidades que o compõem. Em efeito, a maioria dos poderes e das funções desse mecanismo participativo são limitados ao âmbito territorial do próprio CC e, mesmo se alguns dos órgãos que o compõem podem ter voz ou ser consultados por algumas instituições públicas, a lei não garante que essas instâncias possam determinar ou influenciar políticas ou programas públicos numa escala mais ampla como a municipal, estadual ou nacional.

A lei de 2006, por exemplo, dava algumas atribuições que vão além do âmbito local só ao órgão executivo, e à unidade de controle. Segundo essa lei, o órgão executivo do CC poderia solicitar frente às instituições públicas a transferência de serviços, a gestão de empresas públicas e a recuperação de empresas paralisadas, através de mecanismos de autogestão ou co-gestão e participar das consultas e de propostas no marco do “parlamentarismo social” (*Idem*, 2006d: Art. 21.7, 21.8). Por sua parte, a unidade de controle devia fiscalizar os programas e projetos de investimento público executados pelo governo nacional, estadual ou municipal (*Idem*, 2006,d: Art. 11). Esses artigos destacam que a unidade executiva e a unidade de controle podiam ter voz ou serem consultadas em alguns casos, como a transferência de serviços, a elaboração de leis ou o controle de políticas públicas em diferentes níveis de governo. Mesmo assim essas funções não dão a essas unidades poderes que vão além do âmbito territorial do CC nem especificam como ou em quais condições elas serão consultadas ou escutadas por instituições públicas que atuam num nível territorial maior.

Já a lei de 2009 deixa a possibilidade da unidade de controle cooperar com os órgãos do poder público na função de controle (*Idem*, 2009: Art. 31.5), mas elimina as atribuições da unidade executiva previstas nos artigos 21.7 e 21.8 da lei de 2006<sup>116</sup>. Mesmo assim, a nova lei estabelece que a unidade executiva deverá apresentar propostas de políticas públicas elaboradas pelo próprio CC ou por seus comitês de trabalho aos entes do poder público (*Idem*, 2009: Art. 29.6). A lei de 2009 elimina, então, a possibilidade da unidade executiva ter voz sobre a elaboração de leis e sobre a transferência de serviços públicos. Mesmo assim, ela

---

<sup>116</sup> Esses artigos previam que a unidade executiva pudesse solicitar, frente às instituições públicas, a transferência de serviços, a gestão de empresas públicas e a recuperação de empresas paralisadas, e que pudesse participar das consultas e de propostas no marco do “parlamentarismo social”.

mantém a mesma lógica pela qual, apesar de atribuir a essa unidade do CC a possibilidade de ter voz sobre a elaboração de políticas pública num âmbito maior do que o próprio CC, não especifica as modalidades em que suas propostas poderão ser apresentadas ou tomadas em consideração<sup>117</sup>.

Um último ponto que é preciso destacar com respeito à lei de 2009, é que ela atribui à assembléia de cidadãos o poder de designar porta vozes dos CC para distintas instâncias participativas e de gestão pública (*Idem*, 2009: Art. 23.10), o que, apesar de não garantir que suas demandas serão escutadas, permite que seus porta vozes tenham voz em distintas instâncias públicas.

De maneira mais geral é possível afirmar que as duas leis analisadas atribuem aos CC poderes só no nível local, restrito ao lugar no qual atuam. Se por um lado isso pode ser importante, pois como afirma García Guadilla (2008), eles podem definir e hierarquizar as necessidades de cada comunidade e executar diretamente os projetos que consideram prioritários, por outro, como a mesma 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).

#### 4.4) *Competências dos Conselhos Comunais*

Depois de ter analisado os poderes atribuídos aos CC pelas leis de 2006 e de 2009 e seu alcance territorial, é preciso se perguntar em quais momentos de um determinado plano, programa ou política se dá a participação das distintas unidades do CC. Entender se e de que maneira essas instâncias participam das fases de elaboração, implementação ou avaliação do planos e programas que afetam um determinado CC é de particular importância, pois vai ajudar a entender se os CC têm realmente o controle sobre todos os aspectos e fases de tais planos, programas ou projetos ou se, então, eles só tem controle e poder de decisão sobre aspectos secundários desses últimos.

---

<sup>117</sup> A lei de 2009 prevê também que a unidade executiva e o coletivo de coordenação comunitária colaborem com a “Milícia Bolivariana” em matéria de defesa e seguridade da nação (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 28.5, 29.7). Apesar de que essa atribuição pode comportar algumas competências ou funções que vão além do âmbito local, ela não atribui nenhum poder a essas unidades do CC, mas as carregam de umas responsabilidades que deveriam ser assumidas por outras instituições públicas.

Em primeiro lugar, é preciso salientar que tanto a lei de 2006, como a lei de 2009 estabelecem que os CC, em geral, são uma instância de participação que permite à população exercer de maneira direta a gestão das políticas públicas (República Bolivariana de Venezuela 2006d: Art. 2; 2009: Art. 2). A definição dos CC dada pelas duas leis parece indicar que esses mecanismos participativos são mais voltados à gestão e execução de políticas públicas que interessam seu território. Mesmo assim, a análise das duas leis revela que as distintas unidades que compõem os CC têm uma grande variedade de funções tanto na elaboração, como na execução de planos e projetos que interessam seu território.

A lei de 2006 atribuía à assembléia de cidadãos competências que tinham a ver principalmente com a elaboração de planos e projetos para o CC. Em efeito, além de ser responsável pela aprovação das normas de convivência da comunidade, do estatuto, da ata constitutiva do CC e dos mecanismos necessários para o funcionamento do CC (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 6.1, 6.2, 6.14), a assembléia de cidadãos deveria também aprovar o plano de desenvolvimento da comunidade e projetos que beneficiassem sua comunidade (*Idem*: Art. 6.3, 6.4). Essa lei atribuía, então, à assembléia competências principalmente na regulamentação do funcionamento do próprio CC e na elaboração de planos e projetos para a própria comunidade. Além disso, a lei de 2006 estabelecia também que a assembléia deveria exercer controle social e avaliar e aprovar a gestão financeira (*Idem*: Art. 6.5, 6.13). Mesmo se a lei não especifica o que deve ser entendido por “controle social”, é possível afirmar que a lei de 2006 atribuía à assembléia também algumas funções gerais de controle sobre a atuação do CC.

A lei de 2009 mantém todas as competências do CC relativas à elaboração das normas e regras internas do mesmo, assim como aquelas que lhe permitem elaborar e aprovar planos e projetos para a própria comunidade (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 23.5, 23.7, 23.9, 23.13). Além disso, a nova lei prevê também que a assembléia de cidadãos tenha que: aprovar o âmbito geográfico do CC (*Idem*: Art. 23.1); aprovar a criação de comitês de trabalho ou outras formas de organização comunitária de caráter permanente ou temporário (*Idem*: Art. 23.2); aprovar as solicitudes de transferências de serviços (*Idem*: Art. 23.11). Outros elementos introduzidos pela lei de 2009 são a ênfase dada à possibilidade da assembléia aprovar projetos de caráter produtivos que fomentem a economia local (*Idem*: Art. 46), o fato que essa assembléia deverá avaliar a atuação de cada uma das unidades do CC<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> A avaliação da atuação e da gestão das distintas unidades que compõem o CC, pode ser considerada uma função de controle da assembléia a qual, em caso de irregularidades, pode até pedir a revocatória do mandato dos

(*Idem*: Art. 23.8) e o fato que todos os planos e projetos aprovados e executados por um CC devem seguir as fases do chamado ciclo comunal, cada uma das quais deve receber o aval da assembléia de cidadãos (*Idem*: Art. 44, 45). Isso significa que todo projeto aprovado e executado no âmbito de um CC deve passar por um diagnóstico das necessidades da comunidade, pela elaboração de um plano de trabalho e de um orçamento, pela execução desse plano e pelo controle sobre seus desenvolvimentos, e que todas essas fases devem envolver a participação ativa da comunidade (*Idem*: Art. 45).

Em consequência disso, é possível afirmar que a lei de 2009 prevê que todos os membros de um CC, os quais compõem sua assembléia, podem, em alguma medida, participar também das fases de execução e controle dos planos e projetos que aprovam. Mesmo assim, não fica claro de que maneira o grande número de pessoas que compõem a assembléia de cidadãos do CC poderia estar participando da execução de vários planos ou projetos e, ao mesmo tempo, do controle sobre esses últimos (Lovera, 2008).

Se por um lado a assembléia de cidadãos dos CC não tem só competências na elaboração de planos e projetos, mas também na sua execução e controle, por outro o órgão executivos dos CC não tem competências só na execução das decisões da assembléia, mas, em alguma medida, contribui também na sua elaboração. Em efeito, essa unidade deve incentivar e promover a formulação de projetos comunitários para satisfazer as necessidades e aspirações da comunidade (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 29.9)<sup>119</sup>. Além disso a lei de 2009 introduz um artigo que estabelece que a unidade executiva deverá promover a participação dos comitês de trabalhos e outras formas de organização comunitária na elaboração e execução de políticas públicas, através da apresentação de propostas aos entes do poder público (*Idem*, 2009: Art. 29.6). Apesar da lei de 2009 introduzir a possibilidade do CC, através de sua unidade executiva, fazer propostas às instituições públicas, ela elimina o artigo da lei de 2006 que previa a possibilidade dessa unidade participar de consultas e propostas no marco do chamado “parlamentarismo social” (*Idem*, 2006d: Art. 21.8). Em consequência disso, a lei de 2009 tira a possibilidade das unidades executivas dos CC participar e ser consultadas sobre propostas de lei elaboradas ou em discussão na AN.

---

representantes eleitos nas distintas unidades do CC (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 38, 39, 40, 41).

<sup>119</sup> Também a lei de 2006 previa esse papel do órgão executivo na elaboração de planos e projetos do CC, mas, em lugar que limitar seu papel a um incentivo à elaboração, essa lei estabelecia que a unidade executiva deveria elaborar o plano de desenvolvimento da comunidade através do diagnóstico participativo e elaborar planos de trabalhos para resolver os problemas que a comunidade pode resolver com seus próprios recursos e avaliar os resultados (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: 21.10, 21.3). Mesmo se esses planos e projetos deveriam passar pela aprovação da Assembléia do CC, a lei de 2006 dava à unidade executiva um papel mais amplo na elaboração de planos e projetos.

A unidade executiva tem também competências na execução de tais planos e projetos. Em efeito, tanto a lei de 2006, como a lei de 2009 estabelecem que a unidade executiva deve executar as decisões tomadas pela assembléia do CC (*Idem*, 2006d: Art. 8, 21.1; 2009: Art. 29.1) e que, para isso, deverá organizar o “voluntariado social” em cada um dos comitês de trabalho existentes no CC (*Idem*, 2006d: 21.4; 2009: 29.5). Além disso, a lei de 2009 especifica que a unidade executiva do CC deverá coordenar a organização, funcionamento e execução dos planos de trabalho com os comitês de trabalhos, as outras unidades do CC e as demais organizações da comunidade (*Idem*, 2009: Art. 29.3). Se por um lado essas competências têm a ver com a execução de decisões tomadas no interior do próprio CC, por outro, a unidade executiva tem funções que podem ser consideradas simplesmente a execução de decisões tomadas em outros lugares ou de tarefas burocráticas. Mesmo se a lei de 2006 não previa nenhuma competência desse tipo, a lei de 2009 prevê que a unidade executiva deverá: ajudar os órgãos do poder público na coleta de dados e informações relativas à sua comunidade, conforme o ordenamento jurídico; emitir comprovantes de residência dos habitantes da comunidade, aos efeitos das atividades de interesse do CC; participar e contribuir à seguridade e defesa da nação em conjunto com a “Milícia Bolivariana” (*Idem*, 2009: Art. 29.8, 29.10, 29.7). Em consequência disso é possível afirmar que a nova lei dos CC introduz competências que não dão à unidade executiva poderes reais, mais a sobrecarregam com a execução de tarefas sobre as quais não tem nenhum poder de decisão<sup>120</sup>.

Por sua parte a unidade de gestão financeira tem competências principalmente na execução dos projetos aprovados pelo CC e na gestão dos recursos desse último. Em efeito, mesmo se a lei de 2006 prevê, de maneira geral, que a unidade executiva deverá incentivar o diagnóstico e o orçamento participativo (*Idem*: 2006d: Art. 22.3)<sup>121</sup>, todas as outras competências dessa unidade têm a ver com a administração e gestão dos recursos dos CC e com a prestação de serviços não financeiros ou de intermediação financeira dentro do próprio CC (*Idem*, 2006d: Art. 10, 22.1, 22.8, 22.9, 22.10). A lei de 2009, mantém essas funções (*Idem*, 2009: Art. 31.4, 31.5, 31.11), mas especifica que essa unidade deverá elaborar e apresentar o projeto anual de gastos dos fundos do CC e apresentar e gerenciar o financiamento dos projetos aprovados pela assembléia do CC (*Idem*, 2009: Art. 31.12, 31.13). Além disso, a nova lei prevê que a unidade de gestão financeira deverá administrar quatro tipos de fundos, os quais deverão ser criados em cada CC: de ação social; de gastos operativos

---

<sup>120</sup> As duas leis dos CC prevêm também que a unidade executiva deverá criar e organizar um sistema de informação comunitária interno ao CC (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 21.6; 2009: Art. 29.2), mas não especifica em que deveria consistir tal sistema nem qual deveria ser sua finalidade.

<sup>121</sup> Esse artigo foi eliminado pela lei de 2009.

e de administração; de poupança e financiamento; de risco (*Idem*, 2009: Art. 51). Nesse sentido, mesmo se a lei de 2009 elimina a figura do chamado “banco comunal” e a necessidade de criar uma cooperativa para poder administrar recursos, ela torna a gestão dos recursos um assunto complexo, pois estabelece a criação de quatro fundos distintos com distintas finalidade, modalidades de funcionamento e de financiamento.

Um último ponto que é preciso destacar a respeito da unidade de gestão financeira dos CC tem a ver com o fato de que as duas leis dos CC prevêm que essa unidade deverá incentivar várias atividades que promovam a economia e o desenvolvimento econômico no interior da área geográfica na qual o CC atua (*Idem*: 2006d: Art. 22.2, 22.4, 22.6, 22.11; 2009: Art. 31.6, 31.7, 31.8, 31.9). Se por um lado essas funções de incentivo à economia local não comportam automaticamente uma delegação de poderes e carregam essa unidade com uma quantidade de tarefas para cumprir as quais pode ser preciso muito tempo disponível, por outro elas permitem que essa unidade tenha voz sobre a elaboração de projetos que visem a melhorar a economia local dentro do CC.

Mais em geral, è possível afirmar que a unidade de gestão financeira é responsável pela execução das decisões tomadas pela assembléia de cidadãos dos CC e, em particular pela gestão dos aspectos financeiros dos planos e projetos aprovados por essa assembléia. Mesmo assim as modalidades de administração dos recursos estabelecidas nas duas leis são complexas e as funções atribuídas a essa unidade são numerosas e requerem um mínimo de conhecimentos específicos em economia. Isso poderia levar a problemas e/ou irregularidades dentro dos próprios CC, pois, poderia ser difícil encontrar pessoas com os conhecimentos necessários para executar estas atividades, principalmente nos setores mais desfavorecidos da população. Ao mesmo tempo, as duas leis só afirmam de uma maneira muito geral que distintas instituições terão que dar suporte e formação aos CC em matéria de gestão dos recursos<sup>122</sup>. Em particular, nem a lei de 2006, nem a de 2009 prevêm alguma instituição tenha funções de acompanhamento da gestão dos recursos dos CC, apesar da grande maioria dos recursos manejados pelos CC serem recursos públicos.

Já a unidade de controle tem a função de controlar as atividades das outras unidades do CC e, mais em geral, de vigiar sobre as atividades desse mecanismo participativo. A lei de 2006 estabelecia que essa unidade tivesse que exercer controle e fiscalização de todas as

---

<sup>122</sup> A lei de 2006 só estabelece de maneira geral que a comissão presidencial para o poder popular crie mecanismos de formação e capacitação para os CC (*Idem*, 2006d: Art. 30.3). A lei de 2009, por sua parte limita-se a estabelecer que o ministério com competências em matéria de participação deverá coordenar com a “Contraloría General de la República” mecanismos que orientem os CC sobre a correta administração dos recursos (*Idem*, 2009: Art. 57.9).

atividades dos CC desde a elaboração e execução do plano de desenvolvimento comunitário e outros planos e projetos, até as unidades administrativas e o manejo dos recursos atribuídos ao CC ou gerados por esse último (*Idem*, 2006d: Art. 11, 23.11, 23.3, 23.4). Além disso, a lei estabelecia também que essa unidade deveria realizar a fiscalização e controle de programas e projetos de investimento público dos distintos níveis de governo (*Idem*, 2006d: Art. 11). Porém a lei de 2006 não explicava quais deveriam ser as modalidades de controle e fiscalização, nem se essa unidade teria algum poder de sanção frente a comportamentos irregulares, pois só previa, de maneira geral, que a unidade de controle tivesse que prestar contas de maneira pública (*Idem*, 2006: Art. 24.5).

A lei de 2009, por sua parte, elimina o artigo que previa a possibilidade da unidade de controle fiscalizar programas e projetos executados pelos distintos níveis de governo e limita as funções da unidade de controle ao seguimento, supervisão e controle da execução dos planos e projetos comunitários, produtivos e do chamado “ciclo comunal” (*Idem*, 2009: Art. 34.2). Ao mesmo tempo a nova lei especifica que essa unidade, além de prestar contas publicamente (*Idem*, 2009: Art. 34.3), deverá apresentar informes à assembleias de cidadãos do CC e ao coletivo de coordenação comunitária, quando solicitado (*Idem*, 2009: Art. 34.4) e cooperar com os órgãos do poder público na função de controle (*Idem*, 2009: Art. 34.5). Nesse sentido a lei de 2009 não dá a essa unidade o poder de sancionar diretamente eventuais comportamentos irregulares no interior do CC, mas especifica melhor suas funções, sendo que a própria assembleia do CC, informada pela unidade de controle, pode pedir a revogação do mandato de representantes das várias unidades do CC.

A lei de 2009 também introduz uma nova unidade de gestão dos CC, ou seja o coletivo de coordenação comunitária. Esse coletivo foi criado para coordenar as ações das outras unidades do CC, pelo que tem competências tanto na elaboração, como na execução e controle das atividades do próprio CC. Em efeito a lei afirma que ele deverá coordenar a elaboração, execução e avaliação do plano comunitário de desenvolvimento e sua integração com os planos municipais, estaduais e nacionais<sup>123</sup> (*Idem*, 2009: Art. 25.2), assim como coordenar a aplicação do “ciclo comunal” pelo que concerne o plano de desenvolvimento comunitário (*Idem*, 2009: Art. 25.7).

Além disso, o coletivo de coordenação comunitária têm outras competências tanto na elaboração de propostas que deverão ser apresentadas à assembleia de cidadãos dos CC ou a

---

<sup>123</sup> Apesar da lei de 2009 fazer referência aos planos municipais, estaduais e nacionais, ela não diz nada a respeito de como as atividades dos CC deveriam se integrar ao sistema nacional de planejamento, nem explica de que maneira o coletivo de coordenação comunitária poderia fazer com que o plano de desenvolvimento do seu CC se integre aos planos elaborados nos vários níveis de governo.

outras instituições públicas, como no suporte da execução de decisões tomadas pelo CC e no controle da execução de tais decisões. Com respeito ao primeiro ponto, essa unidade é responsável pela elaboração do estatuto do CC<sup>124</sup> (*Idem*, 2009: Art. 25.13), por apresentar propostas de políticas públicas aprovadas pela assembléia de cidadãos do CC (*Idem*, 2009: Art. 25.4) e por elaborar informe sobre a solicitude de transferência de serviços e apresentá-los à assembléia de cidadãos (*Idem*, 2009: Art. 25.11).

Com respeito à execução de programas ou projetos do próprio CC, a lei prevê que esse coletivo deverá coordenar as ações que incentivem as redes produtivas comunitárias (*Idem*, 2009: Art. 25.9) e coordenar as ações dos distintos comitês de trabalho que integram a unidade executiva em suas relações com os órgãos da administração pública (*Idem*, 2009: Art. 25.12). Se por um lado essas funções podem ser consideradas um reforço das competências da unidade de gestão financeira e dos comitês de trabalho, por outro a lei prevê também que essa unidade deverá coordenar junto com a “Milícia Bolivariana” assuntos referentes à seguridade da nação (*Idem*, 2009: Art. 25.8). Como no caso do apoio que a unidade executiva dos CC deve dar a essa milícia, também no caso do coletivo de coordenação comunitária, essa função parece mais uma obrigação desse coletivo colaborar com essa milícia sobre questões que, como a segurança nacional, são decididas fora do contexto de atuação do CC.

A lei de 2009 estabelece também que o coletivo de coordenação comunitária deverá realizar o acompanhamento das decisões da assembléia de cidadãos do CC (*Idem*, 2009: Art. 25.1) e garantir a informação sobre as unidades do CC à dita assembléia (*Idem*, 2009: Art. 35.5). Tais funções de controle são muito parecidas àquelas atribuídas à unidade de controle, a qual deve efetuar seguimento e controle dos planos e projetos comunitários e apresentar informes à assembléia do CC. Nesse sentido elas não aportam nenhum elemento a mais ou de suporte às atividades da unidade de controle, mas parecem simplesmente uma repetição das atividades dessa última, das quais deverão participar também os representantes de todas as unidades do CC que fazem parte da unidade controle.

Um último aspecto que é preciso destacar, tem a ver com o fato que a lei de 2009 atribui ao coletivo de coordenação comunitária competências também na área de formação, pois prevê que esse último deverá promover formação e capacitação para os porta vozes do CC e a comunidade em geral (*Idem*, 2009: Art. 25.10). Porém a lei não especifica que tipo de formação deveria ser proporcionada por essa unidade do CC nem de que maneira as pessoas que participam do coletivo de coordenação comunitária seriam capacitadas para realizar essa

---

<sup>124</sup> O qual deverá ser aprovado pela assembléia do CC (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 23.13).

formação. Mais em geral a lei de 2009 atribui ao coletivo de coordenação comunitária muitas funções, algumas das quais só estão esboçadas de maneira geral, enquanto outras repetem mais do que articular e coordenar as funções das outras unidades do CC. Com efeito, mesmo se esse coletivo está composto por representantes das distintas unidades do CC, seu objetivo deveria ser o de articular as atividades das unidades do CC (*Idem*, 2009: Art. 25), nem todas suas funções estão relacionadas com essa finalidade.

Além disso, tanto o coletivo de coordenação comunitária como as outras unidades do CC têm uma grande quantidade de funções e competências tanto na elaboração, como na execução e controle das atividades dos CC, o que levou alguns pesquisadores a se interrogar sobre as reais potencialidades desses mecanismos participativos. Maria Pilar García Guadilla (2008), por exemplo, se pergunta como os participantes de um CC vão conseguir assumir a quantidade de funções que a lei lhe atribui e se eles vão ter as competências necessárias para elaborar e executar planos e projetos. Alberto Lovera (2008), por sua parte, afirma que os CC exercem várias funções que, juntas, podem chegar a ser contraditórias, como, por exemplo as de executar os projetos dos CC, administrar os recursos transferidos por instituições públicas e, ao mesmo tempo, exercer funções de controle sobre tais atividades. Esse autor (*Idem*) salienta também que nem sempre o nível territorial no qual o CC atua é o melhor para resolver todas as necessidades de uma comunidade e que a falta de articulação com as instâncias de governo municipais, estaduais e nacional pode conduzir a ações fragmentárias e desarticuladas. Em consequência disso, para entender melhor a real capacidade dos CC de incidir sobre programas e políticas públicas que afetam o contexto local no qual atuam, é preciso entender qual é a dependência desse mecanismo dos recursos do Estado e, mais em geral que tipo de relações com as instituições públicas estão sancionadas na lei.

#### *4.5) Relações dos Conselhos Comunitários com o Estado*

Depois de ter analisado a composição dos CC, seus poderes e suas funções, é preciso se perguntar de que maneira esses mecanismos participativos se articulam com os distintos níveis de governo e com outros órgãos do Estado. Entender se tais instituições podem participar diretamente ou ter representantes nas distintas unidades do CC e se podem influenciar ou condicionar direta ou indiretamente as atividades desses mecanismos participativos ajuda a entender se os CC foram criados para ser mecanismos participativos 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 suportada pela retórica do governo, permita implementar decisões tomadas de cima para baixo.

A análise de como as duas leis dos CC regulamentam as relações entre esse mecanismo participativo e o Estado vai também ajudar a entender se os CC têm a possibilidade de incidir sobre programas e políticas que afetam o contexto local no qual atuam, ou se então eles são pensados para transferir responsabilidades sociais e funções do Estado diretamente para população, com a intenção de reduzir os custos e aumentar a eficiência das políticas públicas, ou ainda se as leis dos CC permitem uma transferência indiscriminada de recurso para a população, a qual poderia favorecer a criação de redes clientelistas entre os CC e os diferentes níveis de governo.

Em primeiro lugar é preciso destacar que tanto a lei dos CC de 2006, como a nova lei promulgada em 2009 não prevêm a participação direta de representantes das instituições no interior dos CC. As duas leis prevêm que os participantes da assembléia de cidadãos do CC e os representantes eleitos nas várias unidades desse último deverão ser pessoas que residem na comunidade na qual o CC atua e, além disso estabelecem que os que já ocupem cargos de eleição popular não poderão ser eleitos nas unidades do CC nem como porta vozes dos seus comitês de trabalho (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: 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 e a lei de 2009 até dedica um capítulo inteiro às relações entre esses últimos e órgãos e entes do poder público (*Idem*, 2009: Capítulo VII). A análise desses artigos vai permitir entender se e quais instituições suportam e garantem que os CC possam agir de maneira independente, assim como a existência de elementos que os tornam dependentes dessas últimas e os expõem à sua influência ou decisões arbitrárias.

O elemento mais importante para entender como as relações entre CC e instituições estavam regulamentadas na lei de 2006 é a criação de uma “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*, 2006d: Art. 30)<sup>125</sup>. Esta comissão tinha várias funções, umas voltadas a incentivar a criação dos CC e a suportar suas atividades, outras que visavam regulamentar a criação e registro dos CC assim como a

---

<sup>125</sup> A “Comissão Nacional Presidencial do Poder Popular” devia, por sua vês designar uma Comissão Regional Presidencial do Poder popular por cada estado e uma Comissão Local Presidencial do Poder Popular em cada município. A designação dessas comissões deveria também ser autorizada previamente pelo presidente da República (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 31, 32).

aprovação e financiamento dos projetos desses últimos. Com respeito às primeiras, a lei de 2006 estabelecia que a comissão presidencial devia: orientar, coordenar e avaliar o processo de desenvolvimento dos CC (*Idem*, 2006d: Art. 30.1); fortalecer o poder popular, a democracia participativa e o desenvolvimento endógeno (*Idem*, 2006d: Art. 30.2); gerar mecanismos de formação e capacitação (*Idem*, 2006d: Art. 30.3); criar, nas comunidades onde se considere necessário, equipes promotoras externas, para incentivar a criação dos CC (*Idem*, 2006d: Art. 30.6).

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 ajudar, suportar ou capacitar dependam mais de interesses ou cálculos políticos do que de critérios objetivos. Esse problema podia ser particularmente relevante, pois a complexidade das regras estabelecidas na lei de 2006 poderia levar a que, sem a assistência da comissão presidencial, muitos CC não conseguissem se conformar e funcionar.

A dependência direta da Comissão Presidencial do Poder Popular da presidência da República resultava mais problemática nas outras funções que a lei de 2006 lhe atribuía. Em efeito os poderes que essa comissão tinha tanto sobre a criação e registro dos CC, assim como sobre a aprovação dos projetos e financiamentos desses últimos, tornavam os CC fortemente dependentes das decisões dessa comissão e, por consequência, também da presidência da República. A lei de 2006 estabelecia que: a comissão promotora de cada CC tinha que pedir a presença e a participação em suas atividades de um representante da Comissão Presidencial do Poder Popular (*Idem*, 2006d: Art. 15); os CC deviam levar seu estatuto e sua ata constitutiva à sede local da Comissão Presidencial para o Poder Popular para registrar-se (*Idem*, 2006d: Art. 20); a Comissão Presidencial tinha que recolher os projetos aprovados pelos CC (*Idem*, 2006d: Art. 30.4) e tramitar os recursos técnicos, financeiros e não financeiros necessários para a execução dos projetos, de acordo com os recursos disponíveis no Fundo Nacional dos CC. (*Idem*, 2006d: Art. 30.5). Além disso a lei de 2006 previa que o Fundo Nacional dos CC<sup>126</sup> tivesse que financiar os projetos apresentados pela Comissão Nacional do Poder Popular (*Idem*, 2006d: Art. 29). O fato que os CC fossem dependentes da

---

<sup>126</sup> A lei de 2006 previa que esse fundo estivesse ligado ao ministério das finanças. Mesmo assim sua junta diretiva tinha que ser designada diretamente pelo presidente da República (República Bolivariana de Venezuela, 2006d: Art. 28). Essa característica do Fundo Nacional dos CC fazia com que as decisões sobre o financiamento dos projetos dos CC pudessem se tornar ainda mais dependentes das decisões e interesses do executivo.

comissão presidencial tanto para poder ser registrados como CC<sup>127</sup>, como para que seus projetos fossem aprovados e financiados, expressa que a possibilidade de formular e implementar projetos a favor da própria comunidade eram vinculados de maneira estrita às decisões de um órgão cujas escolhas podiam ser ligada muito mais aos interesses da presidência da República do que a critérios objetivos e independentes.

A lei de 2006 não regulamentava outros tipos de relações dos CC com as instituições, pois, além dos artigos dedicados à Comissão Presidencial do Poder Popular, essa lei só previa a possibilidade das instituições transferir a gestão de serviços ou empresas públicas para os CC (*Idem*, 2006d: Art. 21.7) e a criação de uma comissão especial por parte da AN, a qual, junto com as comissões presidenciais, realizasse uma avaliação do processo de constituição e funcionamento dos CC e apresentasse informes trimestrais à AN (*Idem*, 2006d: Art. 33).

Mesmo assim, outro elemento da lei de 2006 que criava dependência dos CC com respeito às instituições públicas e aos distintos níveis de governo, tinha a ver com os recursos necessários para os CC poderem implementar seus projetos. Pois, mesmo se a lei previa que os CC podiam utilizar os recursos provenientes da administração de serviços públicos transferidos do Estado para os CC, gerados por suas próprias atividades, ou até recursos provenientes de doações (*Idem*, 2006d: Art. 25.3, 25.4, 25.5), as principais fontes de recursos dos CC provinham diretamente do Estado e, em particular, do Fundo Nacional dos CC e do FIDES e do LAEE (*Idem*, 2006d: Art. 25.2). Além disso a lei estabelecia que também a União, os estados e os municípios pudessem repassar fundos para os CC (*Idem*, 2006d: Art. 25.1), mas sem especificar se essas transferências seriam obrigatórias ou voluntárias nem quais critérios tinham que seguir.

Apesar da lei dos CC de 2006 não prever 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 criação da Comissão Nacional Presidencial do Poder Popular e das comissões regionais e locais, assim como a dependência dos CC de recursos públicos, administrados, em boa medida, pelo executivo, proporcionam elementos que podem gerar aos CC uma dependência direta dos interesses e lógicas de ação da presidência da República. Em efeito, apesar de poder tomar decisões de maneira autônoma, sua aprovação, financiamento e viabilidade dependerão da avaliação e das decisões de um órgão cujos

---

<sup>127</sup> A lei de 2006 não estabelecia regras ou casos nos quais a Comissão Presidencial do Poder Popular pudesse recusar o registro de um CC, mesmo assim, o fato de não terem regras estabelecidas deixava uma grande discricionariedade à atuação desse órgão.

membros são designados diretamente pelo presidente da República<sup>128</sup>. Segundo García Guadilla (2008), a subordinação dos CC ao nível central de governo, do qual dependem para a distribuição de recursos, poderia facilitar uma relação com o executivo de tipo clientelista, onde os partidários do presidente recebam os recursos prometidos com maior facilidade dos que lhe se opõem.

A lei de 2009, por sua parte, mantém as mesmas modalidades de financiamento e atribuição de recursos aos CC<sup>129</sup>, mas elimina a Comissão Presidencial do Poder Popular criada pela lei anterior. Em lugar dessa comissão, a nova lei estabelece que quem deverá acompanhar a criação e o funcionamento dos CC será o ministério com competências em matéria de participação e que esse ministério deverá também facilitar as relações e articulações entre os CC e os órgãos do poder público (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 56). Esse ministério<sup>130</sup> tem competências muito parecidas com as que tinha a Comissão Nacional Presidencial do Poder Popular na lei de 2006, pois a nova lei prevê que ele deverá: coordenar o sistema de informação comunitário e procedimentos para a organização e desenvolvimento dos CC (*Idem*, 2009: Art. 57.3); elaborar e dirigir os programas de capacitação e formação dos CC (*Idem*, 2009: Art. 57.4); prestar assistência técnica no processo do “ciclo comunal” (*Idem*, 2009: Art. 57.8); fomentar a organização dos CC (*Idem*, 2009: Art. 57.10).

Além disso, a lei de 2009 prevê que esse ministério apóie e coordene as relações entre os CC e as outras instituições públicas. Por isso ele deverá: dar apoio a todos os entes públicos nos assuntos relacionados com os CC (*Idem*, 2009: Art. 57.1); sistematizar e divulgar a informação dos órgãos públicos relacionada aos financiamentos e projetos dos CC (*Idem*, 2009: Art. 57.6); coordenar com a “Contraloría General de la República” mecanismos que orientem os CC sobre a correta administração dos recursos (*Idem*, 2009: Art. 57.9); orientar os CC em caso de supostas responsabilidades administrativas, civis ou penais derivadas das atividades de suas instâncias (*Idem*, 2009: Art. 57.5).

O fato de ser um ministério e não uma comissão diretamente dependente do presidente da República quem deve incentivar e dar seguimento à criação e funcionamento dos CC, assim como às suas relações com as outras instituições públicas, faz com que os CC sejam

---

<sup>128</sup> Também 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).

<sup>129</sup> Mesmo assim, a diferença da lei de 2006, a nova lei estabelece que todas as disposições relativas ao Fundo Nacional dos CC serão incorporadas no regulamento orgânico do ministério com competências em matéria de participação (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. *Primera disposición transitoria*).

<sup>130</sup> Atualmente trata-se do “Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social”.

menos expostos a decisões arbitrárias e a ligações diretas com a presidência da República. Isso fica evidente na análise das regras que a lei de 2009 introduz com respeito ao registro dos CC. A nova lei estabelece que será o ministério com competências em matéria de participação quem deverá registrar os CC (*Idem*, 2009: Art. 57.2). Além disso ela regulamenta de maneira detalhada os prazos de registro, os documentos necessários e também os casos em que o registro de um CC pode ser negado<sup>131</sup> (*Idem*, 2009: Art. 17, 18). Isso faz com que os CC não sejam mais expostos a decisões arbitrárias das instituições públicas e que tenham garantias de serem reconhecidos como CC.

Mesmo se a lei de 2009 elimina a dependência direta dos CC da presidência da República, a regulamentação da distribuição dos recursos ao CC permanece muito parecida à lei de 2006, com a única diferença que não será mais a Comissão Presidencial para o Poder Popular quem decidirá sobre os projetos dos CC que deverão ser financiados pelo Fundo Nacional dos CC e que a regulamentação desse último será deixada ao ministério com competências em matéria de participação. Além disso, a nova lei só prevê que esse ministério deverá promover os projetos sociais que fomentem o desenvolvimento endógeno e que estejam relacionados com o plano comunitário de desenvolvimento dos CC (*Idem*, 2009: Art. 57.7) e que deverá também financiar projetos comunitários, sociais e produtivos para os CC, em suas componentes financeiras e não financeiras, com empréstimos ou a fundo perdido (*Idem*, 2009: Art. 57.11). Mais em geral, pode se considerar que a gestão dos fundos por um ministério, em lugar que por um comissão presidencial possa dar maiores garantias de imparcialidade na hora da atribuição dos recursos, mesmo assim a lei não estabelece critérios para atribuição de recursos aos CC deixando a possibilidade dos funcionários desse ministério agir de maneira arbitrária ou guiada por interesses particularistas ou afinidades políticas.

Um último ponto que é preciso destacar é que a lei de 2009 estabelece, de maneira geral, as linhas que os distintos órgãos do Estado e níveis de governos devem seguir nas suas relações com os CC. A nova lei prevê que os órgãos e entes do Estado deverão dar preferência aos requerimentos dos CC e a seus projetos (*Idem*, 2009: Art. 59). Em particular eles deverão: dar atenção aos CC na formulação, execução e controle das políticas públicas (*Idem*, 2009: Art 59.1); dar preferência, na atribuição dos recursos do orçamento público, aos requerimentos dos CC (*Idem*, 2009: Art. 59.2); dar preferência aos CC na transferência de serviços públicos (*Idem*, 2009: Art. 59.3). Além disso, a lei prevê também que os CC estarão

---

<sup>131</sup> Segundo a lei de 2009 o ministério com competências em matéria de participação só poderá se abster de registrar um CC se: esse último tem finalidades distintas das previstas na lei; se na área geográfica delimitada já existe um outro CC; se faltam alguns dos documentos exigidos na lei (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 18).

isentos de qualquer imposto nacional, que estados e municípios também poderão isentá-los dos seus impostos locais (*Idem*, 2009: Art. 61) e que o ministério público deverá contar com fiscais especializados para atender as denúncias e ações relacionadas com os CC e que derivem de maneira direta ou indireta do exercício da participação (*Idem*, 2009: Art. 60).

Esses artigos mostram a intenção dos legisladores de transferir ao nível local muitas funções e competências em matéria de políticas públicas e gestão de serviços e de dar preferência aos CC com respeito a outros entes e órgãos que atuam no nível municipal ou estadual. Essa preferência para os CC se expressa também na grande quantidade de recursos atribuídos aos CC, pois além dos recursos provenientes do Fundo Nacional do CC e do fato que todos os entes do Estado deverão dar preferência, na atribuição dos recursos do orçamento público, aos requerimentos dos CC, as reformas da lei do FIDES e da LAEE, ambas de 2006, estabelecem que a maioria dos seus recursos serão atribuídos aos CC<sup>132</sup>. Apesar da lei de 2009 estabelecer que o ministério público deverá fiscalizar a atuação dos CC, a grande quantidade de recursos atribuídos aos CC sem o estabelecimento de regras e critérios precisos para sua distribuição, pode incentivar práticas de clientelismo difusas e voltadas mais a fortalecer lealdades políticas do que práticas participativas.

Resumindo, se por um lado a lei de 2006 deixava espaço para afirmar que os CC tinham sido pensados como um mecanismo participativo voltado a reforçar os vínculos diretos entre a população e o presidente da República, por outro a lei de 2009 redimensiona esse aspecto, pois introduz regras mais detalhadas para a criação e registro desse mecanismo participativo e estabelece que todas as questões relativas aos CC deverão ser tratadas pelo ministério que tem competências em matéria de participação. Mesmo assim, na nova lei, os artigos que tratam do repasse dos recursos aos CC são muito parecidos com os da lei de 2006 e não estabelecem regras claras para sua distribuição. Além disso, a lei prevê que tanto municípios e estados, como o executivo nacional poderão outorgar recursos diretamente aos CC. O executivo nacional, em particular, detém um controle muito grande sobre os recursos que podem ser atribuídos aos CC, pois o presidente da República nomeia os presidentes do FIDES e tem voz sobre os projetos que utilizam os fundos da LAEE. Todos esses elementos

---

<sup>132</sup> Diniz e Lopez (2007: pp. 195-197) destacam que na reforma da lei do FIDES a distribuição do orçamento desse fundo é modificada passando de 40% aos municípios e 60% aos estados, para 30% para os CC, 28% aos municípios e 42% aos 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 Comuns (e que o restante será distribuído entre estados e municípios) A reforma da LAEE também modifica da mesma maneira a distribuição dos recursos que provêm dos hidrocarbonetos, pois, antes eles eram distribuídos 60% aos estados e 40% aos municípios, 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, 50% para os conselhos comunais.

destacam o fato de que, se o ministério com competências em matéria de participação, assim como os distintos níveis de governos e órgãos do Estado não estabelecerem regras claras para a gestão e atribuição de recursos aos CC, esses últimos podem se tornar um terreno fértil para a criação de redes clientelistas voltadas mais à manutenção de laços particularistas, do que a incentivar a participação da população de maneira autônoma.

De uma maneira mais geral, é possível afirmar que as duas leis que regulamentam os CC dão a esses mecanismos 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. Ao mesmo tempo, 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. Mesmo assim, tanto a lei de 2006, como a lei de 2009, atribuem aos CC uma grande quantidade de funções e, em alguns casos, até tarefas sobre as quais as várias unidades dos CC não têm controle ou poder de decisão. Isso poderia criar dificuldades no funcionamento dos CC, pois o cumprimento de todas as diferentes funções que as leis dos CC atribuem a suas diferentes unidades requer a disponibilidade de muito tempo por parte dos participantes e no caso da gestão dos recursos ou da execução de planos e projetos, pode requerer também conhecimentos específicos.

Além disso, o fato dos CC serem dependentes dos recursos outorgados por outras instituições públicas, sem que existam regras precisas para a distribuição de tais recursos entre os CC, pode fazer com que a efetivação dos projetos desses últimos seja dependentes de escolha arbitrárias e dos interesses dos diferentes níveis de governo ou incentive a criação de redes clientelistas.

Outro elemento que pode reduzir a capacidade dos CC sobre políticas, planos e programas que afetam a comunidade na qual atuam, tem a ver com o fato que os CC atuam num nível territorial muito reduzido. Isso, junto com o fato que a lei não prevê nenhum tipo de articulação com os outros níveis de governo ou com outras instâncias participativas como os CLPP ou os Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas, pode levar a que as respostas dadas aos problemas e necessidades de cada comunidade sejam tratados de forma fragmentada e desarticulada sem considerar o contexto no qual estão inseridos e as funções dos outros níveis de governo.

## Capítulo 5

### As origens dos mecanismos participativos

Como exposto anteriormente (no começo do segundo capítulo), o processo constituinte de 1998 foi marcado pelas demandas de uma maior participação da população na vida política do país. Essas demandas expressavam um profundo descontentamento presente na sociedade venezuelana, mas também a existência de algumas experiências participativas que começaram a tomar forma ao longo da década de 1990.

Este capítulo, se propõe resgatar as ideias e experiências que marcaram a década de 1990 e os primeiros anos do governo Chávez e que podem ter influenciado o marco constitucional e legislativo que regulamenta os principais mecanismos participativos existentes em Venezuela. Isso vai ajudar a entender como determinadas ideias sobre a participação emergiram e se impuseram na cena política venezuelana, levando a criação de uma legislação específica sobre o tema da participação. Através dessa análise vai ser possível também entender quais as diferentes ideias e concepções de participação estavam presentes, quais as disputas, conflito e compromissos que, ao longo dos últimos dez anos, levaram ao atual desenho institucional.

Para entender melhor de onde vêm as ideias sobre a participação presentes nas leis analisadas nos capítulos anteriores e quais as forças políticas que pautaram esse debate, é preciso, em primeiro lugar, se interrogar brevemente sobre a existência de experiências participativas anteriores a esse processo e sobre suas eventuais repercussões nos programas de governo e nos debates parlamentares posteriores à 1998<sup>133</sup>. Essa análise vai ajudar a esclarecer as origens dos diferentes mecanismos participativos analisados nos capítulos anteriores, assim como os elementos inovadores introduzidos depois de 1998. Além disso, serão retomados alguns aspectos do processo constituinte, destacando os diferentes atores e ideias que marcaram esse processo. Em segundo lugar se tentará distinguir os mecanismos participativos analisados nos capítulos anteriores segundo sua origem e segundo os atores envolvidos em sua criação. Refletir sobre as origem desses mecanismos participativos vai também ajudar a entender se a legislação que os regulamenta expressa práticas e ideias já

---

<sup>133</sup> Segundo Hawkins (2010) muitos dos mecanismos participativos criados depois de 1998 teriam sua origem nos esforços de mobilização popular anteriores à eleição de Chávez.

existentes ou responde a demandas presentes em determinados setores da sociedade civil, ou se então responde mais a lógicas implementadas de cima para baixo pelo novo governo.

### **5.1) Experiências participativas anteriores a 1998 e processo constituinte**

As décadas de 1980 e 1990 estão marcadas pela crise do modelo econômico baseado na renda petroleira (acarretada pela diminuição dos preços do petróleo) e, ao mesmo tempo, pela deterioração da legitimidade nos atores políticos e das instituições públicas (López Maya, 2005, Ellner, 2003b). O declínio dos atores políticos tradicionais que tinham dominado a cena política venezuelana desde a caída do regime de Pérez Jiménez (em 1958) e a profunda crise econômica e social que o país atravessou a partir do final da década de 1980 levaram à emergência de novos atores e à redefinição das forças políticas presentes no país. Analisar essa conjuntura vai ajudar a entender a origem dos atores que chegaram ao poder no final do milênio e de suas ideias e quais as experiências que podem ter influenciado a legislação examinada nos capítulos precedentes. Essa análise vai também permitir entender a origem dos atores que participaram do processo constituinte quais as propostas que foram pautadas nesse processo.

#### *5.1.1) Experiências participativas e atores políticos nos anos 80-90*

A crise econômica e o aumento das desigualdades que marcaram as décadas de 1980 e 1990 na Venezuela foram acompanhadas de uma perda de legitimidade do sistema de partidos e, mais em geral, do sistema político. Por um lado a crise econômica fez com que as demandas da população não pudessem mais ser satisfeitas pelos mecanismos clientelistas e corporativos amplamente utilizados nas décadas anteriores (López Maya, 2005)<sup>134</sup>, por outro lado os principais partidos políticos não conseguiram responder de maneira adequada à crise e se tornaram cada vez mais ineficazes (Ellner, 2003b). Com efeito, a partir de 1958, esses atores políticos, tinham associado à democracia ao bem estar econômico e social, mas com a

---

<sup>134</sup> O regime democrático que se instaurou depois da caída de Pérez Jiménez em 1958 estava baseado num pacto político entre os principais partidos políticos venezuelanos, o “*Pacto de Punto Fijo*”. “Este grande acordo representou a tradução político-institucional de uma economia baseada na exportação de petróleo. Além de abrigar os interesses das elites, visava a amortecer os conflitos sociais mediante lenta, porém constante, melhoria do padrão de vida da população. Clientelismo, fisiologismo e corrupção eram também as características de um tipo de dominação que, no reverso da medalha, reprimia duramente qualquer contestação mais consistente. Uma democracia dependente do fluxo dos petrodólares” (Maringoni, 2008: 62).

crise econômica e a diminuição dos preços do petróleo, os tradicionais mecanismos de processamento das demandas e dos conflitos se tornam inutilizáveis e o discurso dominante do sistema político venezuelano começa a desmoronar (López Maya, 2005). Nesse contexto de crise econômica, social e política, começaram a emergir novos atores, os quais modificaram a cena política do país e abriram o caminho para a eleição de Hugo Chávez Frías à presidência da República em 1998. 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.

Alguns autores (Ellner, 2003b; López Maya: 2005) e também várias pessoas entrevistadas durante a pesquisa de campo 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 partido (Ellner, 2003b; Maringoni, 2006).

Mesmo assim, o final da década de 1980 e o começo da década de 1990 foram marcados por um ciclo de protestos de grande impacto, cuja expressão mais emblemática é constituída pelo Caracazo de 27 de fevereiro de 1989. A avaliação desses acontecimentos permanece controversa na própria sociedade venezuelana, tanto que alguns dos entrevistados ao longo da pesquisa de campo se referiram a esses protestos e, em particular, aos acontecimentos de 27 de fevereiro de 1989, como “*una insurgencia popular sin una estructura organizativa previamente definida, un levantamiento social, de rabia, de descontento pero sin planificación*”, o qual “*no formó parte de una estrategia política, no tenia atrás ningún movimiento, había algunas cosas muy puntuales pero fue un levantamiento social espontáneo*” (Funcionário 4)<sup>135</sup>. Por outra parte, 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

---

<sup>135</sup> Essa entrevista foi realizada com o chefe do departamento de pesquisa da AN.

período (García Guadilla, 2007; López Maya, 2005; Machado, 2009). Pesquisas como a realizada por Margarita López Maya (2005)<sup>136</sup>, confirmam que houve mudanças importantes nos protestos e nas manifestações que sacudiram a Venezuela entre a década de 1980 e a de 1990. Segundo essa autora os protestos desse período teriam se tornado mais violentos e mais politizados, sendo que as motivações políticas e o questionamento do modelo de Estado e do sistema político, considerados responsáveis pela crise econômica, teriam substituído as reivindicações ligadas a demandas específicas e pontuais. Isso teria permitido a criação de movimentos e organizações com maior autonomia, mesmo se de maneira fragmentária e com experiências isoladas (*Idem*: 106)<sup>137</sup>.

Ao mesmo tempo, o vazio deixado pelos partidos tradicionais fez com que começassem a emergir, principalmente ao nível local, novos atores políticos que se propunham romper com as tradições e o domínio de AD e COPEI<sup>138</sup>. Se por um lado o MBR-200<sup>139</sup> se manteve afastado das disputas eleitorais, 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 os primeiros intentos de criar mecanismos participativos na Venezuela. 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, no prelo). Por isso, a análise dessas experiências de governo local

---

<sup>136</sup> Em um dos capítulos do livro publicado em 2005, Margarita López Maya descreve os resultados de uma ampla pesquisa conduzida pela autora sobre as formas e características dos protestos na Venezuela a partir da queda do regime de Pérez Jiménez.

<sup>137</sup> Durante uma das entrevistas realizadas com um militante de La Vega, grande favela de Caracas, o entrevistado lembra dos protestos daquela época da seguinte maneira: “*El 27 de febrero de 1989, que es un gran estallido popular. A partir de entonces, las luchas populares más dinámicas, más activas, más politizadas, y consecutivamente más numerosas son luchas populares urbanas que se plantean el tema del agua. ... durante de ese periodo las luchas reivindicativas pasan rápidamente, se politizan, para mí tiene que ver con una característica, no de las luchas mismas, sino de la ofensiva de las elites económicas. Y el modelo neoliberal que intentan implementar, justamente hace que, permea la sobrevivencia misma de la gente y hace que las luchas por la sobrevivencia se vuelvan luchas políticas. Por ejemplo, empezábamos a luchar para que nos llevaran agua, que sé yo una vez por semana, después terminamos luchando contra la privatización del agua*” (Membro CTU 2).

<sup>138</sup> O próprio Rafael Caldera, ao se apresentar como candidato à presidência da República nas eleições de dezembro de 1993, rompeu com seu partido, COPEI e criou o movimento “Convergência Nacional”.

<sup>139</sup> O Movimiento Bolivariano Revolucionario 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.

vai ajudar a entender possíveis elementos de continuidade ou descontinuidade entre essas últimas e os mecanismos participativos criados pelo governo Chávez.

LCR foi criada em 1971 por alguns militantes que se separaram do Movimiento al Socialismo (MAS), o qual, por sua vez, era uma cisão do Partido Comunista Venezuelano (PCV). Esse partido se difundiu sobretudo em Caracas e no estado Bolívar<sup>140</sup>, onde conseguiu o governo do estado e o município de Caroní. Naquela época, LCR era considerado um partido marxista não ortodoxo e suas bandeiras eram a democracia radical e os direitos humanos (López Maya, 2005: 152-153). De qualquer maneira, suas propostas eram vagas, assim que, a partir de suas primeiras vitórias eleitorais no final de 1989, com o triunfo de Andrés Velásquez como governador do estado Bolívar e de Clemente Scotto no município de Caroní, LCR teve que se perguntar, como governar e como concretizar suas ideias.

As experiências de governo municipal de Clemente Scotto (o qual foi prefeito de Caroní durante dois mandatos, de 1990 a 1996) e a de governo de Aristóbulo Istúriz<sup>141</sup> no município Libertador em Caracas, entre 1993 e 1996, foram os primeiros casos venezuelanos nos quais se tentou implementar mecanismos participativos no nível municipal<sup>142</sup>. Em ambas as experiências de gestão de governo teve esforços importantes para desenvolver práticas participativas e a busca de uma democratização do poder orientada pelos princípios da democracia radical. A ideia de democracia radical teria sido vinculada à de uma crescente participação dos habitantes das cidades em todas as atividades de governo (López Maya, 2005: 307). Isso levou os governos municipais de LCR a tentar desenvolver mecanismos para que os habitantes das cidades que administravam pudessem realmente participar das diferentes atividades do município. Segundo um militante do PPT que, naquela época, pertencia a LCR, os poucos espaços que esse partido obteve através dos mecanismos eleitorais foram utilizados como “*una vitrina para mostrar una gestión diferente e involucrar de manera efectiva y lograda la participación de la gente*” (Deputado PPT).

Tanto na experiência da prefeitura de Caroní, como na do município Libertador de Caracas se deu um processo de “*parroquialización*” do município, ou seja de descentralização do governo municipal para incorporar a população nos processos decisórios que se davam nesse nível territorial local (López Maya, 2005). Em Caroní a prefeitura instaurou um sistema

---

<sup>140</sup> A difusão de LCR no estado Bolívar está ligada à formação de um novo sindicalismo na região de Ciudad Guayana, na qual surgia um importante pólo siderúrgico. O trabalho dos militantes de LCR para criar um movimento sindical alternativo ao sindicalismo dominado por AD permitiu que o partido se difundisse na região.

<sup>141</sup> Tanto Clemente Scotto, como Aristóbulo Istúriz e boa parte dos militantes de LCR, que em 1997 deixaram esse partido para fundar o partido Patria Para Todos (PPT), apoiaram a candidatura de Hugo Chávez Frías à presidência da República. Em particular Scotto e Istúriz assumiram cargos importantes no governo Chávez.

<sup>142</sup> Essas experiências serão analisadas a partir do trabalho de Margarita López Maya (2005) e das entrevistas efetuadas durante a pesquisa de campo que relataram a experiência do governo municipal de Aristóbulo Istúriz.

de assembléias que permitissem incorporar as pessoas na definição de suas necessidades e na formulação, seguimento e avaliação das atividades do município. Essas assembléias eram convocadas por setores da cidade ou por grupos que debatessem temáticas e problemas específicos. As primeiras eram assembléias convocadas em cada paróquia da cidade e se dividiam em “assembléias do orçamento”, das quais participavam também funcionários públicos e que tinham o objetivo de definir as áreas onde seriam gastos os recursos do orçamento municipal, e “assembléias de memória e conta”, nas quais funcionários da prefeitura prestavam contas sobre a gestão municipal. Além disso, a prefeitura podia convocar mesas de trabalho entre funcionários da prefeitura e os habitantes de um determinado bairro ou região, ou setores específicos da população para discutir problemas nos serviços municipais (*Idem*)<sup>143</sup>.

A vitória de Aristóbulo Istúriz nas eleições municipais de 1993 para o município Libertador de Caracas<sup>144</sup>, fez com que, também na capital do país, se dessem alguns intentos de gestão participativa ao nível municipal. Apesar das dificuldades para tornar operativas as ideias de LCR, devido à falta de preparação e à complexidade do município, o governo municipal começou a criar governos paróquias aos quais a prefeitura pudesse transferir poderes. Além disso, o novo prefeito enfatizou a importância de mecanismos de informação, considerando-os um elemento fundamental para incentivar as pessoas a participarem, e a necessidade que os funcionários municipais fossem trabalhar nas paróquias para atender as demandas da população (*Idem*).

A presença das instituições nas diferentes regiões do município tomou a forma de “*gabinetes parroquiales*” nos quais os funcionários municipais se reuniam com a população de um determinado setor ou paróquia para discutir suas necessidades e problemas<sup>145</sup>. Segundo uma militante do PPT que participou da experiência de governo de LCR no município Libertador:

---

<sup>143</sup> Tanto Maríngoni (2008), como López Maya (2005), e afirmam LCR, foi considerado por muitos como o correspondente venezuelano do Partido dos trabalhadores (PT) brasileiro. Esse paralelismo não parece completamente fora do lugar, pois os intentos de criar um orçamento participativo na Venezuela poderiam ser comparadas com as primeiras experiências de orçamento participativos que se deram no Brasil. Além disso, um deputado do PPT (que na época dessas experiências fazia parte de LCR), afirmou, ao longo da entrevista, que LCR teve contatos e intercâmbio de experiências com o PT de Belo Horizonte e que esse partido chegou a enviar alguns militantes e funcionários públicos no Brasil para que pudessem conhecer as experiências do PT.

<sup>144</sup> A cidade de Caracas está dividida em cinco municípios.

<sup>145</sup> Esse mecanismo foi promovido pela prefeitura e, apesar de não ser vinculante, o compromisso do governo municipal fazia com que as instituições municipais tomassem em conta as questões debatidas nesses gabinetes. Segundo um dos entrevistados “*era como un compromiso político del alcalde de que sus directores asumieran las respuestas a las necesidades de estas asambleas*” (funcionário 2).

*“todas las dependencias de la alcaldía tenían un representante en la parroquia, y eso se llamaba el gabinete, el gabinete técnico parroquial, y luego todas las organizaciones comunitarias, deportivas, culturales, asociaciones de vecinos, comités de amigos, comités de trabajo, todos ellos se reunían una vez a la semana en la parroquia y exponían sus planes, sus programas, sus proyectos”* (Militante PPT).

Com respeito aos governos paroquiais, desenvolveram-se algumas experiências em diferentes lugares de Caracas e, em 1995, se aprovou a lei municipal sobre os governos paroquiais, a qual legitimava e suportava essas práticas. Nesses anos houveram tentativas de criar experiências de orçamento participativo em algumas paróquias de Caracas e de preparar os governos paroquiais para a gestão de recursos próprios mas, em muitos casos, a falta de preparação técnica e legal fez com que essas ideias não se concretizassem (*Idem*). Mesmo assim, em algumas paróquias do município Libertador, os governos paroquiais conseguiram se desenvolver e promover experiências participativas significativas a partir da gestão de determinados problemas.

Em particular, na tentativa de solucionar o problema do abastecimento de água, foi criada uma das experiências de participação mais significativas desse período. Trata-se da criação, na paróquia de Antímamo, de mesas de trabalho para enfrentar o problema de abastecimento de água<sup>146</sup>. A experiência dessas mesas, batizadas de “Mesas Técnicas de Água”, tornou-se particularmente significativa, pois, apesar de ter sido abandonada pelo prefeito que sucedeu Aristóbulo Istúriz, foi retomada durante os primeiros anos do governo Chávez e promovida em todo o país. Essas mesas eram compostas por habitantes da paróquia junto com representantes das instituições e funcionários da empresa hidrológica municipal e se reuniam uma vez por semana para discutir os problemas de abastecimento de água e saneamento. Segundo Arconada (1996) a ideia de uma mesa foi muito pedagógica, pois implicava que a população e as autoridades se sentassem em condiciones de igualdade ao redor de uma mesa, para discutir e intercambiar informações. Segundo o autor, esse processo de informação foi extremamente importante e permitiu que os habitantes da paróquia pudessem entender as problemáticas ligadas ao abastecimento de água e propôr, debater e planejar possíveis soluções junto com os técnicos da empresa hidrológica e as instituições municipais. Nesse sentido, Arconada argumenta que o princípio básico que tinha permitido o sucesso dessa experiência foi o de entender a difusão da informação como uma primeira fonte de poder para a população. Além disso, a disponibilidade e o intercâmbio de informações

---

<sup>146</sup> Segundo um funcionário de Hidrocapital (a empresa hidrológica responsável pelo abastecimento de água de Caracas), entrevistado durante o trabalho de campo, naquela época, a água chegava à paróquia de Antímamo só uma vez a cada dois meses.

permitiu uma nova capacidade de fiscalização sobre a atuação municipal e fez com que, no interior da paróquia, se criassem diversos comitês de vizinhos que efetuavam o controle sobre a periodicidade do abastecimento da água e sobre sua qualidade.

Durante os três anos do mandato de Aristóbulo Istúriz no município Libertador de Caracas, se deram experiências interessantes e que mostraram os intentos de LCR pôr em prática suas ideias sobre a democracia e de se diferenciar dos partidos tradicionais que tinham dominado a cena política venezuelana até aquele momento. Mesmo assim, em muitas áreas de Caracas as experiências só começaram a ser esboçadas e tiveram um curto período de existência, pois não tiveram continuidade depois das eleições municipais de 1996.

Apesar de que as experiências de governo municipal de LCR podem ser consideradas as primeiras tentativas de criar mecanismos participativos na Venezuela, existem diferentes leituras sobre essas experiências. Por um lado, alguns consideram que as vitórias eleitorais de LCR seriam uma expressão do fortalecimento dos movimentos sociais venezuelanos e indicariam o começo de mudanças mais amplas. Além disso, segundo Margarita López Maya (2005), o programa de governo desses prefeitos pode ser considerado o embrião das ideias desenvolvidas pelo PPT, quando esse último se dividiu de LCR em 1997 e muitas das suas orientações teriam influenciado o programa político dos primeiros anos do governo Chávez. Por outro lado, existe também um certo ceticismo sobre a importância e o êxito dessas experiências, principalmente em Caracas. Alguns dos entrevistados destacaram o fato de que, apesar do governo municipal de Aristóbulo Istúriz ter começado com um discurso de esquerda sobre a participação, a colaboração com as instituições teria debilitado a autonomia de muitas organizações e movimentos sociais da cidade. Além disso, ao longo da pesquisa de campo foi possível constatar que, fora de Caracas e também entre os militantes mais jovens do PSUV essas experiências são completamente desconhecidas<sup>147</sup>. Esse desconhecimento pode ser explicado, em parte, pelo fato de que Chávez nunca se referiu explicitamente a essas experiências, apesar do PPT ter apoiado sua candidatura e seu governo até o final de 2009. Mesmo assim o escasso conhecimento e divulgação dessas experiências põem alguns interrogativos sobre a real influência das práticas iniciadas por LCR sobre os mecanismos participativos criados durante o governo Chávez.

---

<sup>147</sup> Nenhum dos entrevistados com residência fora de Caracas ou que, por motivos de idade, ainda não estava militando na primeira metade dos anos de 1990, fez referência alguma ou mostrou conhecer essas experiências.

### 5.1.2) O processo constituinte

Com respeito ao processo de elaboração da Constituição da República Bolivariana de Venezuela em 1999, ele é consequência da profunda crise política e social que o país atravessou nas décadas de 1980 e 1990. Se, por um lado, demandas para uma renovação do sistema político existiam na sociedade venezuelana desde a época da COPRE, por outro a incapacidade das forças políticas de governo em responder de maneira satisfatória a essas demandas, agravou a crise na qual se encontravam os principais partidos políticos do país. Os partidos AD e COPEI viram sua força eleitoral consideravelmente reduzida depois das eleições parlamentares do final de 1998 e foram praticamente cancelados da cena eleitoral depois das eleições dos membros da assembléia constituinte, nas quais o PP (Pólo Patriótico), aliança de partidos que apoiou a candidatura de Hugo Chávez Frías à presidência da República nas eleições de 1998, obteve 100 representantes de 128 que formariam essa assembléia.

Nesse contexto começaram a emergir alguns novos dirigentes e organizações políticas, alheios ao velho sistema partidário (López Maya, 2005: 212) as quais, em boa medida, confluíram no PP. O Pólo Patriótico era formado por um grupo heterogêneos de partidos, alguns dos quais, como o PCV e o MAS, contavam com uma história de militância de muitos anos, ou tinham tido algumas experiências anteriores de governo no nível local, como o PPT que tinha se separado de LCR. Porém, os militantes do MVR, principal componente do PP, tinham-se mantido afastado das disputas eleitorais até 1997 e criaram este partido como um braço eleitoral do MBR-200<sup>148</sup>, com o objetivo de participar das eleições para poder dar impulso a uma profunda reforma constitucional.

A heterogeneidade e as diferenças entre as distintas forças que compunham o PP são elementos de particular relevância, pois foi a insatisfação com respeito ao sistema político anterior o elemento aglutinador desse conjunto de forças ao redor da figura de Hugo Chávez Frías (Lander, 2005; Maringoni, 2008). Por isso, a maioria dos membros da assembléia constituintes eleitos pelo PP compartilhavam mais um desejo de mudança, do que um projeto de país bem definido. O próprio MVR *“fue concebido como una herramienta de la organización<sup>149</sup> 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: 110). A autora afirma

---

<sup>148</sup> O MVR foi criado, por um lado para permitir a candidatura de personalidades independentes nas eleições de 1998, por outro, porque a legislação venezuelana proibia a utilização de referências a Simon Bolívar para identificar partidos políticos, pelo que não foi possível inscrever o MBR-200 no Conselho Supremo eleitoral.

<sup>149</sup> A autora refere-se aqui ao MBR-200.

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). Por sua parte o MAS ficou sem decidir se participaria do PP ou não até o começo de 1998 e sua adesão foi motivada mais por cálculos eleitorais e estratégicos do que por afinidades ideológicas, pois muitos de seus dirigentes consideravam que a aliança com o MVR iria melhorar substancialmente seus resultados eleitorais nas eleições daquele ano (López Maya, 2005: 219-220). Já o PPT tinha algumas afinidades políticas com o MVR, em particular sobre temas como o nacionalismo, o anti-neoliberalismo, a atenção aos setores populares e as necessidades de uma reforma constitucional. Além disso, muitos de seus líderes tinham vínculos antigos com o MBR-200, apesar de se ter distanciado dessa organização depois da tentativa de golpe de Estado do 4 de fevereiro de 1992 (*Idem*).

Essa diversidade de perspectivas fez com que, ao longo do processo constituinte, emergissem divergências entre os próprios membros do PP (Diniz e López, 2007). A fragilidade interna do PP foi acentuada com fato que os partidos que os compunham e, em particular, o MVR não eram muito enraizados na população venezuelana, por serem partidos pequenos que cresceram eleitoralmente só no final da década de 1990 (Goldfrank, 2011, no prelo).

Apesar dessas debilidades internas do PP e das enormes expectativas da população com respeito a esse processo, existe, na Venezuela, um consenso geral sobre o êxito da assembléia constituinte e sobre o fato que a nova Constituição atendeu à maioria das demandas de mudança existentes na sociedade, em particular aquelas relativas à abertura de espaços de participação para a população<sup>150</sup>. Segundo alguns dos entrevistados, Chávez e os partidos que apoiaram sua candidatura conseguiram apropriar-se e veicular a linguagem e as reivindicações dos movimentos sociais que estavam começando a se formar no país:

*“...la consigna con la que Chávez llega al poder, es la consigna que demanda espacios de participación popular. Eso estuvo muy presente en nuestras consignas como asamblea de barrios, como asamblea popular, en el gobierno de Aristóbulo,*

---

<sup>150</sup> Todos os entrevistados, apesar de pertencer a diferentes organizações políticas e ter avaliações muito diferentes sobre os resultados e os rumos do governo Chávez, concordaram sobre o fato que o processo constituinte foi bem-sucedido e que atendeu a maioria das demandas para uma maior participação presentes na sociedade venezuelana.

*los gobiernos parroquiales y desde las mismas demandas de las bases que permitieron ese proceso constituyente.” (Membro CTU 2).*

Isso, além de proporcionar um grande apoio ao novo presidente, teria permitido que as demandas para uma maior participação se colocassem ao centro dos debates sobre assembléia constituinte. Apesar de existir um crescente interesse dos cidadãos para promover reformas que permitissem uma redistribuição do poder, os debates sobre a situação do país e os mecanismos de mudança não se produziram nas condições esperadas (Diniz e López, 2007). Diniz e López (*Idem*) mostram como, apesar das condições favoráveis ao processo constituinte, também existiram elementos que dificultaram os debates dessa assembléia e, em alguma medida, condicionaram seu resultado.

Com respeito às condições favoráveis, as autoras destacam: o apoio da população ao processo constituinte<sup>151</sup>; a vitória das forças políticas favoráveis às mudanças nas eleições dos representantes da assembléia constituinte; e o fato que o executivo não obstaculizou, mas promoveu a assembléia constituinte. Por outro lado, as autoras salientam como a desconfiança proveniente do exterior, a postura vacilante da corte suprema venezuelana sobre a natureza da assembléia constituinte, a qual não deixou claro o caráter e o mandato dessa assembléia<sup>152</sup>, as grandes expectativas e a pressão da opinião pública e a heterogeneidade e fragmentação da assembléia constituinte e da própria coalizão do PP, teriam constituído alguns dos obstáculos que o processo constituinte teve que enfrentar. Esse último aspecto, assim como os fracos vínculos programáticos e ideológicos que existiam entre os partidos dessa coalizão é particularmente relevante, pois permite refletir sobre as diferentes ideias e interesses que existiam no interior dela<sup>153</sup>.

Diniz e López (*Idem*) destacam como a polarização política entre apoiadores e opositores a Chávez refletiu dentro da assembléia constituinte. Isso levou que um grande

---

<sup>151</sup> A ideia de possibilidade de mudança através de um novo texto constitucional tinha penetrado profundamente na população venezuelana desde o final dos anos de 1980 e das propostas COPRE. Isso fazia com que amplos setores da sociedade considerassem uma reforma constitucional necessária para enfrentar a crise política que o país atravessava (Diniz e López, 2007).

<sup>152</sup> Em uma primeira sentença, a Corte Suprema tinha declarado o caráter originário da assembléia constituinte, o que significava que o cumprimento das normas preexistentes seria válido só se não entrasse em contradição com os atos dessa assembléia. Mesmo assim, três meses depois, em abril de 1999, a mesma corte pronunciou uma sentença oposta na qual afirmava que a assembléia constituinte não poderia ter caráter originário e que, em sua atuação deveria, respeitar o ordenamento jurídico em vigor. Em outubro do mesmo ano a Corte Suprema voltou a se pronunciar a favor do caráter originário e supra-constitucional da assembléia constituinte (Diniz e López, 2007: 105-107).

<sup>153</sup> Mesmo assim a bibliografia sobre o processo constituinte na Venezuela é escassa e, em sua maioria, concentra-se sobre aspectos técnicos ou jurídicos, ou então sobre a análise dos resultados mais do que sobre os debates e as diferenças internas da assembléia constituinte. As pessoas entrevistadas durante o trabalho de campo também não chegaram a relatar elementos significativos desses debates, salientando mais os resultados positivos desse processo e as inovações introduzidas na nova carta constitucional.

número de deputados quase não se pronunciava nos debates sobre os vários aspectos do novo texto constitucional mas, simplesmente, dirigia seu voto a favor do próprio bloco e contra o bloco opositor. Se por um lado isso enfraqueceu os debates e o diálogo entre diferentes forças políticas, por outro, o processo constituinte deixou claro que o principal elemento de unidade do PP era a figura de Chávez e que os distintos partidos dessa aliança tinham visões diferentes acerca dos programas que tinham que ser respaldados na assembléia constituinte (*Idem*, p. 101). O MVR, principal partido do PP, em particular, chegou a votar dividido em várias ocasiões<sup>154</sup>, tornando manifesta a falta de experiência partidária dessa organização e a existência, no seu interior, de setores com procedência ideológica muito distinta. Também no interior do MAS apareceram diferenças e divisões importantes na hora de votar. Pelo contrário, o PPT atuou com uma maior unidade e muitas das propostas desse partido foram aceitas e incorporadas ao novo texto constitucional (*Idem*). Apesar dessas interessantes informações sobre as divisões internas ao PP e sua atuação na assembléia constituinte, Diniz e López não aprofundam os temas que causaram essas divisões nem suas motivações, nem dão maiores informações sobre as propostas levantadas por cada um desses partidos.

Mesmo assim Goldfrank (2011, no prelo) destaca a importância do PPT e sua influência nos primeiros anos de governo, apesar do seu pequeno peso eleitoral. Em consequência disso, mesmo se não é possível afirmar com certeza quais foram as propostas desse partido no processo constituinte, é provável que sua visão de democracia radical e a centralidade dada à participação nas experiências de governo municipal de LCR (das quais participaram muitas de suas lideranças) tenham influenciado a importância dada à participação na nova carta constitucional assim como a redação dos artigos que tratam desse tema.

Além disso, tanto Diniz e López (2007), como García Guadilla (2003) salientam como, ao longo do processo de elaboração da nova constituição, foram incorporadas importantes demandas da sociedade civil. Segundo García Guadilla, em 1999, “*el espacio se abre a la participación de otros actores, organizaciones y movimientos sociales, los cuales lograron ‘institucionalizar’ sus demandas y proyectos de sociedad en la nueva Constitución, convergiéndose así en los interlocutores legítimos del Estado*” (*Idem*: 231). Muitas organizações criaram redes formais e informais com o fim de facilitar a formulação de propostas comuns e participar da assembléia constituinte. Foram feitas 624 propostas formuladas através da mesa da *Asociación de Organizaciones de la Sociedad Civil, Sinergia,*

---

<sup>154</sup> Por exemplo, os militantes do MVR não votaram uniformemente com respeito à escolha entre unicameralismo ou bicameralismo.

e mais de 50% de tais propostas foram incorporadas ao texto constitucional de forma textual ou com algumas modificações de estilo. Essa participação foi dinâmica e, segundo as próprias organizações, teve um bom êxito (*Idem*: 240). Nesse processo a heterogeneidade da sociedade civil e a diversidade de interesses não impediram a cooperação entre diferentes organizações e uma das grandes reivindicações que pode ser considerada transversal à maioria dessas organizações e movimentos foi o direito a participar de maneira mais ativas sobre a vida política do país (*Idem*: 242).

A maioria dos atores entrevistados também concordaram sobre o fato que a população venezuelana acompanhou de perto os trabalhos da assembléia constituinte e que amplos setores da sociedade civil participaram ativamente das suas discussões. Isso teria permitido que o tema da participação estivesse amplamente presente no novo texto<sup>155</sup> e, mais em geral, que a Constituição da República Bolivariana de Venezuela, adquirisse uma grande legitimidade. Segundo um dos entrevistados:

*“una asamblea constituyente, como la que hubo en el 99, que es una asamblea con mucha participación popular. La constitución fue debatida con muchos sectores, con muchos actores, hace que el registro legal, el registro jurídico adquiera mucha fuerza en el imaginario político de las clases populares. El tema de las leyes se convierte en el elemento de máxima politización de las bases populares”* (Membro CTU 2).

Mesmo se existe um consenso geral sobre o saldo positivo do processo constituinte, principalmente com respeito ao tema da participação, é preciso destacar que os tempos de elaboração da nova Constituição foram muito curtos (um pouco mais de três meses). Segundo Margarita López Maya (2003, 2005), o presidente da República e a coalizão que o apoiava fizeram pressões para acelerar o processo de redação da nova carta constitucional do país, pois queriam aproveitar dos grandes apoios eleitorais conseguidos nas eleições e estavam com medo de que, com o tempo, a legitimidade e o apoio ao novo governo e ao processo constituinte pudessem debilitar-se.

A autora afirma que os cálculos políticos para se assegurar uma vitória eleitoral no curto prazo tiveram repercussões sobre o processo constituinte e impediram que os debates sobre vários pontos da nova Constituição pudessem ser aprofundados da maneira que mereciam. Essas afirmações colocam algumas questões relevantes não só sobre o processo constituinte, mas também sobre a criação das leis analisadas nos capítulos anteriores. Isso porque a autora

---

<sup>155</sup> Segundo um dos entrevistado, a Constituinte de 1999 foi “una constituyente democrática radical. Es decir, radicaliza ciertos mecanismos tradicionales de participación, mas allá de lo electoral, de lo partidista, y le da ciertos poderes a los movimientos populares, desde el punto de vista de las decisiones que ellos puedan tomar. Es decir, asigna a los movimientos populares elementos vinculantes para el poder político”.

destaca que o processo de elaboração da constituição não foi guiado só por diferentes ideias ou projetos políticos, mas também pela lógica eleitoral e por interesses políticos particulares. Nesse sentido, è possível que interesses pontuais e de curto prazo possam ter influenciado também o processo de elaboração dessas leis analisadas nos capítulos anteriores, em detrimento do debate e afirmação de concepções específicas de participação.

## **5.2) Mecanismos participativos: continuidades e discontinuidades**

Os mecanismos participativos analisados nos capítulos anteriores se diferenciam não só pelas características expressas nas leis que os regulamentam, mas também por suas origens e pelos atores que participaram na sua elaboração. Os conselhos locais e estaduais do sistema nacional de planejamento, por exemplo, foram introduzidos pela Constituição da República Bolivariana de Venezuela e as leis que os regulamentam foram promulgadas pela AN nos primeiros anos do governo Chávez. Já a experiência das MTAs teve início antes de 1998 e se difundiu no país antes mesmo da elaboração e promulgação da LOPSA, enquanto os CTUs são o resultado de amplos debates que começaram nos anos de 1990. Por outra parte, tanto os CC como o Conselho Federal de Governo foram criados depois das eleições legislativas de final de 2005, nas quais a oposição se retirou da disputa eleitoral. Isso fez com que a nova AN fosse composta, na sua grande maioria, por apoiadores do governo e que a agenda legislativa dos anos seguintes fosse monopolizada pelas forças políticas que apoiavam o governo.

Em geral, os atores que participaram no processo que levou à regulamentação dos diferentes mecanismos participativos que existem na Venezuela representam um conjunto amplo e heterogêneo formado por atores como ativistas, lideranças, partidos, movimentos sociais ou outras organizações. Todos estes atores carregam consigo diferentes projetos e interesses e podem ter incidido de maneira mais ou menos relevante na elaboração das leis analisadas.

Além disso, os diferentes momentos nos quais as leis foram debatidas na AN e a conjuntura política enfrentada pelo país nestes períodos, são outros elementos que podem ter incidido tanto sobre as prioridades da AN, como sobre o rumo dos debates travados no interior do legislativo.

Em consequência disso, vai ser importante traçar a história dos diferentes mecanismos participativos analisados em precedência, salientando os atores que participaram da

elaboração das leis, as experiências que podem ter influenciado esse marco legislativo e também o contexto político no qual as leis foram criadas. Tudo isso vai permitir entender melhor quais ideias de participação estão em debate na Venezuela e qual a posição predominante do governo sobre esse tema.

Antes disso, vai ser preciso resgatar alguns aspectos do cenário político atravessado pelo país nos últimos anos e, em particular, as mudanças na composição da AN que se deram com as eleições de 2000 e 2005. Com efeito, 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 assembléia.

Antes de 2006, a AN era composta por deputados de todas as principais forças políticas do país. Mesmo assim, seus membros estavam claramente divididos entre apoiadores e opositores do governo e, como relata um dos entrevistados, todos os debates eram marcados por essa divisão:

*“Hubo un debate muy fuerte, casi que no se podía aprobar ninguna ley porque, bajo la premisa de que el que no está contigo está contra ti, entonces, no reconociéndose las diferencias, el juego es: todo lo que tú hagas o lo que intentes hacer yo lo bloqueo y todo lo que yo intente o proponga tú lo bloqueas...”*  
(Deputado PPT).

Essa conjuntura política no interior da assembléia, refletia, em alguma medida, a polarização política e social que o país atravessou naquele período, e que foi marcada por alguns acontecimentos como a tentativa de golpe de Estado de 2002, a greve petroleira do mesmo ano e o referendun revocatório de 2004. Essa mesma polarização fez com que, ao final de 2005, a oposição se retirasse da contenda eleitoral, com a intenção de deslegitimar o governo e o novo legislativo. O fato da nova AN ser muito mais homogênea e dominada por um único partido, o PSUV (criado para substituir o MVR e tentar reunir os vários partidos que tinham composto o PP), marcou de maneira significativa a atuação desse órgão, porém as avaliações sobre as consequências dessa situação anômala não são unívocas.

Segundo alguns dos entrevistados, que representam setores mais críticos, dentro ou fora do chavismo, o fato que a nova AN fosse dominada pelo PSUV fez com que o executivo conseguisse ter maior influência sobre essa assembléia e sobre a sua agenda. Isso teria levado também a uma maior vinculação entre os processos eleitorais e a prioridade dada a determinados temas na agenda da AN. Segundo um deputado do PPT, a nova repartição de

forças no interior da AN comportou também uma atitude de rejeição do diálogo e ao confronto dos deputados do PSUV frente às outras forças políticas presentes com a AN:

*“bajó una línea política desde el partido que todo se aprobaba y nada se cambiaba y menos con una propuesta fuera del seno de esa organización. Eso le hizo mucho daño a esa Asamblea.”* (Deputado PPT).

Por outro lado, deputados e militantes do PSUV afirmam que, frente a renúncia da oposição em participar da disputa eleitoral, os deputados eleitos no final de 2005 tiveram que buscar outros caminhos para que a AN não ficasse isolada e para encontrar mecanismos que ajudassem a fortalecer a legitimidade dessa instituição. Isso teria dado origem ao chamado *“parlamentarismo social de calle”*. Essa prática consiste em que os deputados promovam consultas públicas e debates sobre as leis que estão em discussão na AN. A través do *parlamentarismo social de calle* todo cidadão que tiver interesse poderia participar dos debates sobre as leis que estão sendo elaboradas pela AN e fazer com que suas ideias e propostas sejam ouvidas. Mesmo assim, existem avaliações muito diferentes sobre a efetividade dessa prática e, durante as entrevistas, foram expressadas várias críticas tanto do ponto de vista metodológico, como sobre seu uso midiático e propagandístico.

Esse contexto, assim como os inúmeros processos eleitorais aos quais os cidadãos venezuelanos tiveram que acudir nos primeiros dez anos do governo Chávez, são elementos que devem ser tomados em conta ao tentar reconstruir as origens dos mecanismos participativos analisados nos capítulos precedentes, pois constituem o pano de fundo dos debates e embates que acompanharam a criação de um marco legislativo que regulamenta esses mecanismos.

### *5.2.1) A origem dos conselhos do sistema nacional de planejamento*

Os conselhos do sistema nacional de planejamento público foram criados com a Constituição de 1999. Sua introdução no texto constitucional pode então ser associada aos debates que se deram nesse contexto e pode ser considerada uma resposta dos constituintes às demandas para uma maior participação na vida política que existiam na sociedade venezuelana<sup>156</sup>. Segundo García Guadilla (2008), com a criação desses conselhos, se

---

<sup>156</sup> Se por um lado é possível afirmar que a criação dos conselhos que fazem parte do sistema nacional de planejamento é uma consequência dos debates que se deram no interior da assembléia constituinte ao respeito de como criar mecanismos que permitissem uma maior participação da sociedade venezuelana na vida política do país, por outro não foram encontrados documentos ou bibliografia que permitam afirmar com certeza quais os

combinaram a vontade de descentralizar competências do Estado com a legitimação da participação de amplos setores da sociedade civil.

Além disso, a maioria dos entrevistados referiu-se a esses conselhos e, em particular, aos CLPP como à tentativa de instaurar, na Venezuela, o orçamento participativo em distintos níveis de governo. Alguns até se referiram explicitamente a experiências de outros países latino-americanos e à ideia de criar, nesse país, mecanismos parecidos:

*“Los CLPP, podrían tener, creo que para eso se previeron, para desarrollar experiencias parecidas a las que ha habido en otros países, en Chile, Colombia, en Brasil hay varias, de presupuesto participativo; en Brasil hay numerosas experiencias de presupuesto participativo”* (militante PCV).

A lei dos CLPP, em particular, teria sido elaborada, segundo vários entrevistados, com a intenção de criar um mecanismo que permitisse que os cidadãos tivessem uma ingerência na administração do município. Essa lei teria sido criada também para tentar enfrentar o fato que os municípios venezuelanos, apesar de serem a instituição pública mais próxima da população, tinham sido marcados pela ineficiência, a corrupção e a incapacidade de atenderem as necessidades da população.<sup>157</sup>

Mais em geral, é possível afirmar que os conselhos de planejamento foram pensados, pelos membros da assembléia constituinte, como a possibilidade de criar um sistema de orçamento participativo que funcionasse nos diferentes níveis de governo e que, ao nível federal, pudesse também tratar de assuntos relativos ao tema da descentralização.

Mesmo assim, é preciso salientar que, enquanto a lei dos CLPP e dos Conselhos Estaduais foram criadas nos primeiros anos do governo Chávez, a lei do Conselho Federal de governo só foi promulgada em 2010. A distância de tempo que separa essas leis e a diferente composição da AN nos períodos 2000-2005, no qual foram elaboradas as leis dos CLPP e dos Conselhos Estaduais, e 2006-2010, no qual foi elaborada a lei do Conselho Federal de governo, poderiam, pelo menos em parte explicar as diferenças que existem entre essas leis. Por um lado, as leis dos CLPP e dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas são mecanismos que propõem a promoção, a participação e o debate da sociedade civil sobre as políticas dos respectivos municípios e estados e, mesmo se existem

---

deputados ou grupos políticos foram os principais responsáveis pela ideia de criar conselhos de planejamento em diferentes níveis de governo. Ao mesmo tempo nenhum dos entrevistados conseguiu deixar claro esse aspecto.

<sup>157</sup> Nenhum dos entrevistados mencionou a lei dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas nem a eventuais diferenças entre essa lei e as leis dos CLPP e do Conselho Federal de Governo. Mesmo assim, o fato dela ter sido aprovada no mesmo ano da lei dos CLPP e o fato das duas leis apresentarem estrutura e características parecidas, permite afirmar que os motivos e as ideias que levaram os legisladores a elaborar a lei dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas foram parecidas/similares à que motivaram a criação da lei dos CLPP.

algumas diferenças entre elas<sup>158</sup>, ambas podem ser reconduzidas às ideias que estavam presentes também na assembléia constituinte. Por outro lado a lei do Conselho Federal de Governo prevê um papel muito limitado para os representantes da sociedade civil e concentra os poderes em um pequeno grupo de prefeitos, governadores e ministros que fazem parte da secretaria desse órgão. A lei do Conselho Federal de governo foi avaliada de maneira contrastante ao longo das entrevistas e se, por um lado, teve quem a considerou como um avanço em termo de participação<sup>159</sup> outros, não lhe deram tanta importância como mecanismo participativo e até chegaram a criticar duramente essa lei. Em particular, um funcionário público que participou dos trabalhos de elaboração da lei, ao longo da entrevista realizada durante o trabalho de campo, avaliou que essa lei não teria sido criada visando ampliar os mecanismos participativos presentes no país, mas sim para diminuir os recursos atribuídos a municípios e governos estaduais, de modo que tais recursos fossem repassados diretamente à população, através dos CC. Segundo ele, a criação dessa lei não responderia ao desejo de ampliar os espaços de participação, mas a interesses políticos específicos:

*“El Consejo Federal de Gobierno no se desarrolla como está planteado en la Constitución, sino corresponde más a intereses políticos, porque en vista de haber perdido algunas gobernaciones importantes, donde está el mayor peso electoral del país, claro, se crea la ley del Consejo Federal de Gobierno, con el ánimo de quitarle competencia a estas gobernaciones y crear una dependencia directa del ciudadano con el poder central. (...) En líneas generales, la ley del Consejo Federal de Gobierno, es la transferencia de servicios y recursos desde el gobierno central a las comunidades, básicamente”* (Funcionário 1).

Mesmo se esse funcionário foi a única pessoa entrevistada que fez uma crítica contundente à Lei do Conselho Federal de Governo, ele foi também o único, entre os entrevistados, que fez uma análise das origens e das motivações que guiaram a elaboração dessa lei. Ao longo da análise da lei, foi possível comprovar que ela não atribui poderes importantes para a maioria dos participantes desse conselho. Além disso, o fato de que ela só foi criada em 2010, poderia indicar que, até essa data, o governo não teve interesse em incentivar a participação nesse nível de governo e que, mesmo depois da promulgação da lei do Conselho Federal de Governo, a abertura para a participação da sociedade permanece mínima e não comporta poderes importantes para esse mecanismo participativo.

Se por um lado ainda não é possível traçar um balanço do funcionamento desse mecanismo participativo, pois o Conselho Federal de Governo só começou a funcionar em

---

<sup>158</sup> Em particular os menores poderes atribuídos aos Conselhos Estaduais, com respeito aos CLPP:

<sup>159</sup> As pessoas que avaliaram positivamente a lei do Conselho Federal de Governo foram os deputados do PSUV entrevistados e dois funcionários públicos, esses últimos também ligados ao PSUV. Mesmo assim, todos eles fizeram avaliações muito gerais sobre a lei, sem entrar em detalhe.

maio de 2010, por outro já existem avaliações sobre o funcionamento dos CLPP e sobre os problemas que a instauração desses mecanismos teve que enfrentar na prática. Tanto García Guadilla (2008) como Goldfrank (2011, no prelo) afirmam que os CLPP deram resultados escassos e foram abandonados ao longo dos anos, deixando espaço à busca de novos mecanismos participativos. García Guadilla, em particular destaca que muitos prefeitos e vereadores sentiram seus poderes ameaçados e, em consequência disso, colocaram travas para o funcionamento desses mecanismos ou interferiram na seleção dos representantes eleitos pela sociedade civil, chegando até a nomeá-los diretamente (*Idem*).

Quase todos os entrevistados afirmaram que os CLPP nunca foram criados na maior parte dos municípios do país e que, onde foram criados, foram logo abandonados por causa dos seus problemas. Mesmo assim Maingon (2005) afirma que, em 2004, os CLPP tinham sido instalados no 87% dos municípios do país. Esse desconhecimento por parte dos entrevistados (tanto deputados, como funcionários públicos e representantes da sociedade civil), leva a supor que, apesar de muitos CLPP terem se estabelecido formalmente, em sua maioria, não conseguiram se consolidarem nem se tornarem um meio efetivo de participação da população venezuelana. Apesar desse ser um tema que precisaria de maior aprofundamento e cuja discussão ultrapassa os limites desse trabalho, é possível destacar que, por um lado, os entrevistados ligados aos partidos políticos ou a administração pública enfatizaram mais os problemas ligados à instrumentação e controle dos CLPP pelo prefeito e a câmara municipal, por outro, os entrevistados que pertenciam a alguma organização da sociedade civil salientaram sobre tudo os problemas ligados ao mecanismo representativo necessário para escolher os representantes da sociedade civil no CLPP:

*“Lo que pasa es que de la forma en que se constituye en la ley, termina construyendo un mecanismo de representatividad muy perverso, donde el delegado de La Vega para el CLPP lo eligieron 50 personas, es un mecanismo muy pervertido de representación y eso hace que los CLPP nunca terminen de arrancar. (...) No sé su origen, pero, en el caso de los CLPP no tenían participación, no tenían organización aguas abajo, eran 14 personas, o 20, no me recuerdo, en Caracas que discutían a nombre de millones” (Membro CTU 2).*

Os processos de eleição dos representantes do CLPP, seu pequeno número e também a falta de mecanismos de prestação de conta frente à população, fizeram com que esses mecanismos fossem percebidos como distantes da população e incapazes de responder a suas exigências. Esses conjuntos de problemas levaram o governo a não considerá-los mais uma prioridade e a buscar outras formas de participação.

Os deputados do PSUV e os funcionários da AN entrevistados destacaram que, em consequência das dificuldades encontradas na instauração e funcionamento dos CLPP, no começo de 2006 foi efetuada uma ampla consulta pública em vista à reforma da lei de 2002. Essa consulta deixou explícito que a população não tinha interesse em participar dos CLPP e não considerava que esses mecanismos tivessem alguma utilidade na gestão municipal. Mesmo se, segundo os deputados do PSUV entrevistados, a lei dos CLPP foi reformada a partir dessa consulta, a AN e o governo começaram a pensar na possibilidade de criar novos mecanismos participativos que melhor respondessem às exigências da população venezuelana. Isso fez com que, no mesmo ano, fosse promulgada a lei dos Conselhos Comunais. Antes de passar a analisar o nascimento dos CC, vai ser preciso entender também quais foram as origens e desenvolvimentos das MTAs e dos CTUs. Tudo isso vai permitir ter uma visão mais completa do contexto no qual foram criados os CC.

### *5.2.2) A origem das Técnicas de Águas e dos Comitês de Terras Urbanas*

De maneira diferente dos Conselhos do sistema nacional de planejamento, as MTAs e os CTUs não são mecanismos participativos previstos pela Constituição da República Bolivariana de Venezuela, mas sua origem pode ser encontrada em experiências anteriores à chegada de Hugo Chávez Frías ao Poder. No caso das MTAs, esse mecanismo deriva diretamente das experiências de governo paroquial que se deram em Caracas durante o mandato de Aristóbulo Istúriz como prefeito do município Libertador, em particular da experiência de gestão do sistema de abastecimento de água que se deu na paróquia de Antímano.

Já no caso dos CTUs a ligação com os mecanismos participativos criados durante o governo municipal de Arisóbulo não é tão direta. Mesmo assim, nos anos que precederam sua eleição, um conjunto de organizações e movimentos sociais tinha criado, em Caracas, a chamada “Asamblea de Barrios”<sup>160</sup>. Essa assembléia reunia militantes e ativistas de grupos e organizações que provinham sobre tudo de favelas ou bairros populares da grande Caracas e se reunia uma vez por mês para debater uma agenda de lutas sociais e reivindicações para a cidade. O tema da regularização da posse da terra, junto com o da necessidade de políticas para a reabilitação urbana de favelas e bairros populares eram debatidos por essa assembléia (Antillano 2005). Segundo um dos fundadores da “Asamblea de Barrios” entrevistado durante o trabalho de campo, muitos dos integrantes dessa assembléia teriam se somado à experiência

---

<sup>160</sup> A “Asamblea de Barrios” foi criada em 1991 e continuou reunindo-se até 1993 (García Guadilla, 2007b).

dos governos paroquiais promovidos por Aristóbulo Istúriz, levando suas pautas para essa arena<sup>161</sup>. Isso teria feito com que os temas da posse da terra urbana, da moradia e da urbanização dos assentamentos urbanos populares fossem debatidos e vinculados, de alguma maneira, às primeiras experiências de participação que se deram em Caracas nos anos de 1990. Além disso, María Cristina Iglesias, a ministra que durante os primeiros anos do governo Chávez promoveu a criação e constituição dos CTUs e os debates e consultas públicas que levaram a elaboração da “Ley especial de regularización integral de la tenencia de la tierra de los asentamientos urbanos populares”, tinha tomado parte da experiência do governo municipal de LCR em Caracas entre 1993 e 1995. Em consequência disso, sua decisão de incentivar a participação nas políticas urbanas voltadas para os setores populares podem ter sido influenciadas por essa experiência.

Em consequência de tudo isso é possível afirmar que as leis que regulam esses mecanismos participativos foram elaboradas a partir de experiências e debates que são anteriores ao governo Chávez. Mesmo assim a promulgação dessas leis nem sempre foi considerada satisfatória e todos os militantes da sociedade civil entrevistados destacaram em maior ou menor medida a existência de tensões e contradições entre as experiências prévias e o texto legislativo ou sua implementação.

Como exposto anteriormente, os primeiros mecanismos participativos na gestão dos sistemas de água potável e saneamento foram criados em Caracas entre 1993 e 1995. As Mesas Técnicas de água foram pensadas inicialmente como meios de planejamento e a gestão dos serviços de abastecimento e saneamento junto com as comunidades, em particular naqueles lugares onde esses serviços eram mais deficientes. Elas previam a participação direta da população junto com as autoridades municipais e representantes da empresa responsável por esses serviços e estavam baseados no diálogo e intercâmbio de informações (Arconada, 2006).

Apesar desse mecanismo ter sido eliminado em 1996, depois que LCR perdeu as eleição para a prefeitura do município Libertador de Caracas, logo depois da chegada de Chávez ao poder a ideia das MTAs foi retomada e espelhada por todo o país. A iniciativa de retomar a experiência de participação na gestão dos sistemas de abastecimento de água veio inicialmente dos funcionários e dirigentes da empresa hidrológica de Caracas, Hidrocapital, muitos dos quais tinham participado das experiências do governo municipal de Aristóbulo

---

<sup>161</sup> Mesmo assim, segundo esse militante, muitos militantes de movimentos e organizações sociais se somaram à experiência do governo de Aristóbulo Istúriz de maneira acrítica e acabaram sendo cooptados pelo governo municipal.

Istúriz. Desde Hidrocapital se começou um trabalho de sistematização da experiência previa, através do qual se chegou a retomada da experiência das MTAs. Essas últimas eram concebidas como um mecanismo participativo flexível e aberto, através do qual as comunidades, junto com os funcionários das empresas hidrológicas, elaboram um diagnóstico participativo para entender os problemas de abastecimento e saneamento que afetam a área em que vivem e elaborar soluções e planos para um melhor desempenho e gestão desses serviços (Arconada, 2006).

A retomada e consolidação das MTAs, depois da eleição do governo Chávez e do processo constituinte, foi, então, promovida por pessoas que participaram da primeira experiência participativa de gestão dos recursos hídricos que se deu nos anos de 1990 em Caracas, em particular, pelos funcionários e dirigentes da empresa hidrológica de Caracas. Esse processo se deu inicialmente em Caracas e, em seguida, funcionários de Hidrocapital foram enviados a explicar e promover a implantação das MTAs em outras partes do país. Tudo isso permite afirmar que tanto a primeira experiência de participação na gestão dos recursos hídricos, como sua retomada nos primeiros anos do governo Chávez se propuseram objetivos muito mais amplos daqueles sancionados pela LOPSA. Essa última reduz as MTAs a organismos consultivos e de controle da atuação das hidrológicas, mas não lhe atribui nenhum poder no planejamento e na gestão dos serviços de abastecimento de água potável e saneamento. Tanto que um dos promotores das MTAs avalia a LOPSA da seguinte maneira:

*“Ese es un autogol que yo todavía no me lo perdono, porque yo formaba parte de alguna manera del mundo hidrológico y me hubiera sentido mucho más contento conmigo mismo si yo hubiera hecho las críticas en su momento, uno estaba tan metido en la actividad ahí: “y otro se encargará de la ley”... y efectivamente otro se encargó. (...) La mención que hace esa ley en el artículo 75 creo, de las mesas técnicas de agua, casi que en el último artículo que dice que los ciudadanos podrán hacer mesas técnicas de agua. Ahora, no hay mesas técnicas porque hay esa ley, ¿me explico? Eso es algo bueno. Si las mesas técnicas hubieran existido, existían sin esa ley y esa ley no fue ni quien las legitimó, ni quien las hizo existir, ni las que la ayudó a existir ni a seguir existiendo. Y el hecho que la LOPSA, mencione las mesas técnicas, personalmente yo pienso que se lavó la cara con esa mención” (Membro MTA).*

A promoção e funcionamento das MTAs, pelo menos em Caracas, continua baseado na ideia de que o planejamento e a gestão dos recursos hídricos devem dar-se em conjunto com a população e que isso é possível a partir da partilha de informações técnicas com a população (Arconada, 2005). Se por um lado isso permite que na realidade, as MTAs sejam um mecanismo participativo com mais poderes e capacidade de gestão do que está

estabelecido na lei, por outro, essa mesma característica faz com que o efetivo funcionamento das MTAs, além das atribuições previstas na lei, dependa, em boa medida do compromisso e abertura das empresas do setor e de seus funcionários. Em consequência disso é possível afirmar que as MTAs têm suas raízes nas experiências participativas que se deram em Caracas nos anos de 1990 e que foram acompanhadas por uma crescente politização dos protestos e reivindicações populares. Mesmo assim seu reaparecimento e consolidação depois de 1999 dependeram mais dos esforços e do compromisso de alguns grupos que apoiaram o governos e, em particular, de funcionários e dirigentes de algumas das empresas hidrológicas presentes no país, do que do estabelecimento de uma legislação que regule e incentive tais mecanismos. Com efeito a LOPSA desconsidera as experiências que foram promovidas pelas empresas hidrológicas durante os primeiros anos do governo Chávez e reduz o papel das MTAs a órgãos consultivos e de controle.

Apesar dos debates sobre posse das terras urbanas, moradia e reforma dos assentamentos urbanos populares terem raízes no mesmo período e no mesmo contexto no qual se deram as primeiras experiências de MTAs, o processo que levou a elaboração do “Decreto mediante el cual se inicia el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares” e da “Ley especial de regularización integral de la tenencia de la tierra de los asentamientos urbanos populares” foi muito distintos daquele que levou a elaboração da LOPSA.

Se por um lado, os debates que se deram na década de 1990 sobre esses temas não chegaram a desembocar em experiências participativas concretas, por outro, depois de 1999 teve um compromisso das autoridades de governo para com esses setores. Esse compromisso se manifestou através da criação de uma equipe coordenada por Maria Cristina Iglesias, a qual se propunha a desenvolver políticas que enfrentassem os graves problemas de exclusão e precariedade do habitat dos setores populares urbanos (Antillano, 2005). Dessa equipe participaram arquitetos, advogados, urbanistas e também militantes de movimentos e organizações sociais, alguns dos quais tinham participado da experiência da “Asamblea de Barrios” no começo da década de 1990.

Segundo Antillano (*Idem*), a partir dos debates que se deram nesse contexto começaram a ser discutidos os temas da posse da terra urbana e de sua regulação, os quais, por sua vez deram origem ao Decreto de 2002 sobre esse tema. Durante os debates que originaram o decreto sobre a regularização da posse da terra tornou-se evidente que a informalidade desses assentamentos, assim como da maior parte das transferências ou compra venda de imóveis teriam dificultado enormemente qualquer procedimento exclusivamente

legal ou administrativo que intentasse enfrentar esse problema. Em consequência disso, a participação da população foi considerada como um meio necessário para que o processo de regularização fosse reconhecido, aceitado e controlado pelos interessados, sendo resultado de uma mobilização popular e não de procedimentos burocráticos distantes e incompreensíveis pela população<sup>162</sup>. Além disso a participação foi tratada como um elemento necessário para permitir a transformação de amplas áreas urbanas e garantir a articulação entre o processo de regularização da posse da terra urbana e os processo de ordenamento e reabilitação física dos assentamentos urbanos populares.

Para responder a essas necessidades, o Decreto de 2002 cria os CTUs, os quais, além de participar diretamente do processo de regularização da posse da terra urbana, foram encarregados de debater e elaborar um anteprojeto de lei que regulamentasse o tema da posse da terra urbana. A importância desse decreto reside, então, no fato que, além de criar um mecanismo participativo, ele promove a participação na elaboração de uma lei, ou seja, na definição das principais diretrizes que vão orientar as políticas específicas desse setor. Durante o trabalho de campo foram entrevistadas duas pessoas que participam dos CTUs e ambas afirmaram que o debate que deu lugar a lei foi amplo e intenso. Se criaram CTUs em todo o país e, através deles organizaram-se reuniões nos diferentes estados e a nível nacional para debater o conteúdo do projeto de lei. Segundo os entrevistados, os CTUs formaram também uma comissão que se reunia com a AN e que debatia suas propostas com os deputados. Apesar da AN ter introduzido algumas mudanças na hora de aprovar a “Ley especial de regularización integral de la tenencia de la tierra de los asentamientos urbanos populares”, eles reconheceram que a lei inclui muitas das propostas que foram debatidas junto com os CTUs.

Em particular, os grupos que participaram dos debates sobre o projeto de lei, conseguiram introduzir no texto aprovado pela AN que a “Carta del Barrio” e as diretrizes para a elaboração de um plano de ordenamento urbano contidas nesse documento tenham que ser reconhecidos e respeitados pelas autoridade municipais e, em consequência disso, constituir a base para planos e políticas urbanas voltadas a melhorar as condições a qualidade de vida nos assentamentos populares.

Mais em geral, é possível afirmar que, a diferença da LOPSA, o Decreto de 2002 e a lei de regularização da posse da terra urbana de 2006 levaram em conta as propostas e

---

<sup>162</sup> Vale a pena destacar que, de maneira parecida à experiência das MTAs, também nos debates que levaram a criação dos CTUs foi salientado a importância da informação e do conhecimento de uma determinada política pública, como meio de empoderamento da população frente às instituições e como elemento necessário para incentivar uma maior participação.

reivindicações de amplos setores da população interessados pelo tema da regularização da posse da terra e suas preocupações para ser incluídos e participar ativamente dos programas de regularização. Além disso, a lei de 2006 atende também aos pedidos dos militantes e ativistas, os quais queriam que a lei previsse que as instituições fossem obrigadas a tomar em conta as decisões dos CTUs em matéria de reformas e reabilitação urbana no nível local no qual atuam. Mesmo assim, não existe uma instância, legalmente estabelecida, onde os participantes dos CTUs possam fazer propostas e debater junto com as instituições sobre políticas urbanas a um nível territorial mais amplo.

Concluindo, vale a pena destacar algumas similaridades e diferenças entre o processo que levou a elaboração e promulgação da LOPSA e aquele relativo ao Decreto de 2002 e à Ley de regularização da posse da terra de 2006. Em primeiro lugar, os debates e reivindicações sobre mudanças nas políticas urbanas e nas políticas relativas aos serviços de água potável e saneamento, assim como as reivindicações para uma maior participação nesses assuntos, começam a se difundir, pelo menos em Caracas, no começo da década de 1990. Esses debates foram acompanhados, no mesmo período, pelos primeiros experimentos de gestão participativa que se deram ao nível municipal. Mesmo se essas experiências não conseguiram sobreviver à derrota eleitoral de LCR em 1996, tinha-se criado um conjunto de experiências e debates que foram retomados depois da eleição de Chávez por membros do governo ou por funcionários públicos comprometidos com as propostas de maior participação levantadas pelo PP e pelos debates que se deram durante a assembléia constituinte.

Porém as propostas de participação em matéria de gestão dos recursos hídricos e em matéria de regularização da posse da terra seguiram caminhos distintos. Por um lado o compromisso dos trabalhadores das empresas hidrológicas permitiu a sistematização das experiências prévias e a difusão de mecanismos participativos nos quais o planejamento e gestão dos serviços previa a participação da população juntos com os funcionários dessas empresas. Mesmo assim, o processo de elaboração da lei se deu de maneira paralela e sem tomar em conta essas experiências nem ouvir as propostas das pessoas que estavam promovendo esse mecanismo. Em consequência disso é possível afirmar que a LOPSA, apesar de prever legalmente a possibilidade de criar MTAs e dar alguma garantia em relação à participação da população, ignorou as experiências que estavam se dando de gestão conjunta dos recursos hídricos entre as prestadoras de serviços e a população.

Já o Decreto de 2002 e a lei de regularização da posse da terra urbana de 2006, foram elaborados a partir da sistematização de debates e experiências que tinham atravessado a sociedade civil na década de 1990. Assim, apesar da lei não prever mecanismos mais amplos

de participação que permitam aos CTUs incidirem sobre o planejamento das políticas urbanas ao nível estadual ou nacional, ela responde a demandas de inclusão e participação nos planos e políticas de regularização da posse da terra, assim como nas políticas urbanas que afetam os territórios nos quais surgem os assentamentos urbanos informais. Esse fato é reconhecido pelos membros dos CTUs que participaram dos debates relativos à elaboração da lei e ambas as pessoas entrevistadas que participaram dessa experiência se identificaram com a lei de 2006, a considerando um sucesso.

### *5.2.3) As origens das leis dos Conselhos Comunais*

Nos últimos anos têm proliferado na Venezuela os artigos e a pesquisas que, a partir de várias perspectivas, analisam as experiências dos conselhos comunais (García Guadilla 2008; Goldfrank, 2011, no prelo; Lovera, 2008; Machado, 2009; Maingon, 2007). A maior parte dessa literatura tem se concentrado sobre as características dos CC, seus aspectos positivos e negativos e sobre o seu funcionamento, sem aprofundar as questões relativas à suas origens e as ideias e concepções que levaram à elaboração das duas leis dos CC. Mesmo se uma pesquisa aprofundada vai além dos limites desse trabalho, nesse tópico serão esboçadas algumas reflexões sobre as diferentes ideias e atores que participaram ou foram excluídos desse processo.

Ao longo das entrevistas efetuadas durante o trabalho de campo, emergiram opiniões divergentes sobre as origens desse mecanismo e sobre o processo que levou a elaboração da primeira lei dos CC. Até mesmo os deputados da Comissão de Participação Cidadã da AN<sup>163</sup>, na qual a lei dos CC de 2006 foi elaborada destacaram elementos diferentes ao falar da origem da ideia dos CC.

A partir do material das entrevistas foi possível identificar dois aspectos que estariam na base da elaboração dos conselhos comunais. Por um lado os participantes das MTAs, CTUs e de outros mecanismos participativos setoriais que não estão regulamentados por uma legislação específica (como por exemplo os Comitês de Saúde e as Mesas de Energia), começaram a discutir a possibilidade de criar um mecanismo participativo que unificassem essas distintas experiências em diferentes áreas. Por outro, o baixo desempenho dos CLPP 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.

---

<sup>163</sup> Durante a pesquisa de campo foram entrevistados três deputados dessa comissão, todos os três pertenciam ao PSUV.

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 mecanismos participativos e organizações que estavam surgindo naqueles anos, foram os participantes dos CTUs e das MTAs e os militantes do PPT e do PCV. Porém, entre os três deputados do PSUV que faziam parte da Comissão de Participação Cidadã da AN e os dois funcionários dessa instituição, só um destacou a importância do papel dessas experiências como base a partir da qual se elaborou a lei dos CC<sup>164</sup>.

Os participantes dos mecanismos das MTAs e dos CTUs afirmaram também que foram eles próprios que começaram a se reunir de maneira espontânea para debater sobre os limites de tais experiências e o que consideravam uma excessiva fragmentação da participação, pelo fato de existirem muitas atividades setoriais distintas. Segundo o membro das MTAs:

*“Formulamos ideas sobre cómo el concejo comunal recogiendo la experiencia de la mesa técnica de agua, de los comités, tendría que formularse asambleariamente, la noción de concejo, ¿por qué concejo? Porque es reunión de todos, porque no es selección de nadie, no es comité, comité siempre implica de un grupo una selección, en cambio el concejo es lo, es la implicación de todos, la incorporación de todos, entonces tenía un sentido profundo. (...) Eso fue más bien informal, si se le dijo a gente de la Asamblea Nacional que había que legislar en eso. De hecho yo estoy seguro que la palabra concejo comunal le llega al presidente, no es el presidente quien la hizo. Y eso es bueno, eso habla bien de eso, eso significó que había un movimiento que se planteaba, que nos estaba haciendo falta un organismo que se planteara el gobierno del colectivo, y el problema de gobernar de una manera distinta”* (Membro MTA).

Segundo os relatos desses entrevistados, existiam, pelo menos em certos setores da sociedade civil ligados a essas experiências participativas, demandas para uma ampliação da participação e para a integração dos diferentes mecanismos que já funcionavam em várias áreas da administração pública. Essas demandas 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 no qual atuam, 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

---

<sup>164</sup> Segundo esse deputado (Deputado PSUV 3): *“la primera ley se da, por supuesto, a mi modo de ver, de forma muy particular, motivada por el proceso de organización que se venían gestando con los comités de tierra urbana, que se convirtieron verdaderamente en organismos de expresión de organización popular de la planificación y ejecución y que permitieron de alguna manera partir de una experiencia verdaderamente práctica real para formular la ley de los consejos comunales en el año 2006”*.

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 CLPP e, conseqüentemente, da necessidade de encontrar um mecanismo participativo que superasse os impasses que os CLPP enfrentavam.

Esses problemas teriam levado, em primeiro momento, a intenção de reformar a lei dos CLPP, que efetivamente culminou com a reforma dessa lei em 2006. Segundo os entrevistados que, em seguida, 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 geral, frente aos governos municipais. 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 teriam sido, então, os principais motivos que incentivaram a configuração de 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 das instituições municipais, a qual, segundo os entrevistados, limitou a capacidade de atuação desse mecanismo participativo, teriam influenciado a elaboração da lei dos CC, fazendo com que eles fossem concebidos como mecanismos participativos autônomos frente a atuação da prefeitura. Essa visão sobre instituições municipais levou também a que os deputados da AN enfatizassem a introdução da possibilidade de transferir recursos diretamente para os CC, sem passar por instituições locais consideradas corruptas e ineficientes, como um elemento positivo e que daria maior poder aos CC, com respeito a todos os outros mecanismos participativos analisados em precedência.

Mesmo assim a questão da transferência de recursos diretamente para a população tem levantado críticas tanto por parte de alguns pesquisadores e acadêmicos (Penfold, 2010; García Guadilla, 2008; Maingon, 2007), como 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 a 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 apóiam o chavismo e partidos que, como o PPT, já fizeram parte da coalizão de governo, têm uma leitura diferente sobre as origens, natureza e potencialidades dos CC, com respeito aos deputados e militantes do PSUV.

Além de uma maior ênfase dada às demandas que vinham da sociedade civil e dos setores que participavam de mecanismos participativos como as MTAs e os CTUs, esses entrevistados fizeram uma diferente leitura e avaliação dos processos de consulta e dos debates que antecederam a elaboração da lei, assim como da concepção de participação que se expressaria na 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. Esse processo teria envolvido a convocação de assembléias públicas nos quais os próprios deputados apresentavam o projeto de lei e debatiam com a população seus vários aspectos.

Por outro lado tanto os participantes das MTAs e CTUs, 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 substanciais ao projeto de lei apresentado pela AN. Um dos entrevistados chegou a se referir à essa lei, como uma “lei de emergência”<sup>165</sup> e um deputado do PPT afirmou que muitas das leis propostas pelos deputados do PSUV chegavam a AN com a consigna que tinham que ser aprovadas sem alterações, principalmente se as propostas de mudanças vinham dos poucos deputados da oposição. 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 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 as propostas que provinham de ambientes externos ao PSUV.

---

<sup>165</sup> Essa afirmação foi feita por um militante do M-13.

Se por um lado houveram 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. Segundo um dos deputados do PSUV entrevistados, 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, um funcionário que seguiu por perto os trabalhos da comissão de participação cidadã da AN afirmou que o debate sobre a lei foi muito “árido” e que esteve focado principalmente sobre quais teriam que ser as modalidades para poder entregar recursos diretamente aos CC sem a ingerência de entes do Estado e sobre as possibilidade e limites das funções de controle do Estado sobre os CC, para que esses últimos não se tornassem dependentes de determinadas instituições.

Vale a pena detalhar mais esse aspecto, do momento que a questão dos recursos constitui um marco distintivo com respeito aos mecanismos participativos que precederam os CC tanto por aqueles que a consideraram um elemento positivo, como para seus críticos. Como destacado em precedência, 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 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).

Segundo Goldfrank (2011, no prelo) a ênfase na criação de mecanismos participativos paralelos às instituições municipais e a ênfase nos CC em detrimento dos CLPP, marcariam a passagem desde os princípios da esquerda radical à ideias da esquerda ortodoxa. Se por um lado, as primeiras caracterizaram as experiências de LCR e a influência que o PPT teve sobre o governo Chávez durante os primeiros anos do seu mandato, por outro, a ideia que seja necessário substituir as instituições herdadas do passado por estruturas paralelas, indicariam que o pensamento da esquerda ortodoxa teria se tornado dominante no interior do governo e do PSUV<sup>166</sup>. Mesmo se esse tipo de avaliação apareceu também entre dois dos

---

<sup>166</sup> Goldfrank (2011, no prelo) afirma também que a criação dos CC teria marcado a aparição de “ideias clientelistas”, junto às ideias da esquerda ortodoxa. É possível que a atribuição de recursos, sem as devidas

entrevistados<sup>167</sup>, os quais chegaram a comparar a criação dos CC com a criação dos Soviets na União Soviética, a maior parte dos entrevistados ligados à sociedade civil destacaram a tensão existente entre o incentivo à definição, elaboração e gestão de planos e políticas locais e o repasse de recursos diretamente para a população como “*un cambio importante dentro de la lógica de la participación política*” (Membro CTU 1). Essa mudança teria comportado uma ênfase cada vez maior na transferência de recursos como política redistributiva, em detrimento da ênfase no planejamento e elaboração de políticas.

A lei dos CC de 2006 (e também sua reforma de 2009) focalizaria o funcionamento dos CC na transferência de recurso e não na participação e definição de políticas públicas. Segundo os entrevistados que fazem parte da sociedade civil e que já participaram de outros mecanismos participativos, essa mudança de perspectiva faria com que muitos CC se criem para buscar recursos e resolver problemas pontuais em suas comunidades, perdendo de vista a possibilidade e as demandas para uma participação na definição das políticas que se dão em níveis mais amplos de governo. Isso teria levado também a uma mudança no tipo de relação com o Estado, com respeito aos mecanismos participativos criados antes de 2006. Por um lado os Conselhos locais e estaduais de planejamento, assim como as MTAs e os CTUs teriam representado a tentativa de estabelecer mecanismos participativos que permitissem um certo grau de participação da população nas decisões tomadas sobre diferentes políticas públicas. Por outro os CC teriam sido pensados mais como uma política redistributiva e, segundo alguns dos entrevistados, assistencialista, através da qual o governo redistribui os recursos provenientes da renda petroleira<sup>168</sup>, mas sem permitir poderes efetivos para a população no planejamento e elaboração de políticas.

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;

---

regras e controles cause episódios de clientelismo e corrupção, assim como é possível que interesses eleitorais e de curto prazo incentivem o governo a repartir recursos de maneira arbitrária. Mesmo assim, considera-se inapropriado falar de “ideias clientelistas”, pois o clientelismo é marcado mais pelo cálculo dos interesses individuais ou de grupos políticos específicos e não pode ser considerado como parte de ideias ou projetos políticos os quais tentam realizar uma determinada visão de mundo ou de sociedade.

<sup>167</sup> O militante do M-13 e uma militante do PPT.

<sup>168</sup> Essa ênfase na redistribuição de recursos em detrimento da participação pode ser identificada também na lei do Conselho Federal de Governo. O fato que essa lei foi aprovada em 2010 pelos mesmos deputados da AN que aprovaram a lei dos CC de 2006 e sua reforma de 2009, poderia indicar uma mudança de orientação na concepção da participação, principalmente entre os deputados do PSUV, os quais constituíam a grande maioria dessa assembléia.

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. Por outro lado, 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, frente aos escassos resultados dos CLPP, poderia, pelo menos em parte, depender da necessidade do governo encontrar novos mecanismos participativos que apresentassem resultados concretos e que, em consequência disso, conseguissem consensos entre a população Goldfrank (2011, no prelo)<sup>169</sup>.

Em consequência disso, é possível afirmar que a elaboração da lei dos CC se deu em um contexto específico no qual, por um lado o PSUV e seus aliados tinham o completo domínio da AN, por outro 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, assim como a ênfase na transferência direta de recursos, em um momento de expansão da renda petroleira e de campanha eleitoral, podem indicar 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.

Concluindo, é possível afirmar que experiências anteriores à eleição de Hugo Chávez Frías e baseadas principalmente em casos de participação e debates no âmbito da gestão municipal, 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. Além disso, durante o processo constituinte (e apesar da heterogeneidade e contradições internas ao PP), teve uma grande abertura para a incorporação de demandas e reivindicações provenientes da sociedade civil.

A legislação sobre os Conselhos do sistema nacional de planejamento, por sua parte,

---

<sup>169</sup> 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.

pode ser considerada uma consequência direta dos esforços e dos debates que se deram ao longo desse processo constituinte e das demandas por maior participação da sociedade civil<sup>170</sup>. Mesmo assim, é preciso, diferenciar a lei do Conselho Federal de Governo das leis dos Conselhos Locais e Estaduais. A lei do Conselho Federal de Governo foi aprovada em um contexto diferente, oito anos depois da aprovação das outras duas leis, e a ênfase que ela dá à participação da sociedade civil é muito menor que no caso das leis dos CLPP e dos Conselhos Estaduais. Em particular, o destaque dado à redistribuição de fundos do governo faz com que as ideias que orientam essa lei possam ser aproximadas às duas leis dos CC, as quais foram aprovadas na mesma legislatura.

Já as experiências das MTAs e dos CTUs, podem ser consideradas desdobramentos de experiências e debates anteriores à 1998. Mesmo assim, a criação das leis que regulamentam seu funcionamento passaram por caminhos distintos. Por um lado a lei dos CTUs é o resultado da vontade política do governo (ou parte dele) de incentivar o debate e a participação na elaboração de políticas voltadas para os assentamentos urbanos informais. Por outro a LOPSA foi elaborada desconsiderando as experiências de participação que já existiam e os esforços feitos pelos funcionários das empresas hidrológicas para dar lugar a modalidades inovadoras de planejamento e gestão dos sistemas de abastecimento de água e saneamento em conjunto com a população. Em consequência disso, a LOPSA limita-se a legitimar a existência das MTAs, mas lhe dá poderes e competências muito menores daqueles consolidados ao longo dos anos por muitas MTAs que atuam em conjunto com as empresas hidrológicas. Em consequência disso, é possível afirmar que o compromisso de setores do governo, da AN, ou de determinadas instituições públicas tem tido um papel importante tanto na promoção de experiências participativas, como na sua regulamentação através das leis. Nesse sentido a presença ou não de compromisso para com práticas participativas entre diferentes instituições tem levado, como no caso das MTAs, à discrepâncias entre o que está estabelecido na lei e o efetivo funcionamento dos mecanismos participativos.

Por outra parte, 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

---

<sup>170</sup> A ênfase na participação no planejamento nos distintos níveis e instâncias de governo, pode também ter sido influenciada pelas experiências de participação no planejamento e gestão municipal que se deram durante os governos municipais de LCR entre o final da década de 1980 e a primeira metade da década de 1990. Mesmo assim, não foi possível encontrar referências bibliográficas ou documentais ao respeito.

políticas públicas e a preocupação para com a substituição e neutralização de instituições ineficientes, corruptas e reticentes em abrir mão do seu poder. Além disso, o contexto de forte polarização política da campanha eleitoral para as eleições presidenciais de final de 2006 pode ter incentivado a ênfase na transferência de recursos diretamente aos CC, como mecanismo redistributivo. Com efeito, frente às ineficiências das instituições locais (tanto aquelas governadas por pessoas que apoiavam o governo, como aquelas governadas pela oposição), a transferência direta de recursos para os CC, permitira redistribuir parte da renda petroleira e ter resultados concretos que o governo poderia utilizar durante a campanha eleitoral.

Se por um lado essa ênfase na transferência de recurso se mantém tanto na reforma da lei do CC de 2009, como na lei do Conselho Federal de Governo, por outro não é possível considerar essas leis simplesmente como o fruto de cálculo político envolvendo interesses eleitorais de curto prazo. Mesmo assim, o contexto específico no qual se deu a elaboração e promulgação dessas leis, não pode ser desconsiderado, ao avaliar quais as ideias e concepções de participação foram incluídas e destacadas por essas leis.

## Conclusões

Com a presente investigação procurou-se entender que tipo de projeto político e concepção de participação estão expressas nos mecanismos participativos criados ao longo do governo Chávez. A análise da legislação que regulamenta esses mecanismos permitiu delinear as principais características de cada um dos mecanismos analisados e quais as potencialidades e limites de uma efetiva participação através deles. Mesmo assim não foi possível detectar uma única concepção de participação que fosse capaz de reunir todos os mecanismos regulamentados pela legislação venezuelana em um único projeto estruturado de maneira coerente.

Ao longo da análise da legislação foi encontrada uma grande diversidade de mecanismos participativos, cada um com suas peculiaridades e características. Apesar disso, é possível delinear algumas tendências gerais e destacar alguns elementos de continuidade e descontinuidade. Para isso, o resgate dos processos que levaram à elaboração e aprovação das distintas leis foi um complemento importante, pois ao permitir destacar o contexto específico e alguns dos debates que estiveram atrás de cada lei, auxiliou a entender melhor algumas das características da legislação.

Nesse sentido, um ponto importante que precisa ser destacado tem a ver com o fato que as contendas eleitorais do final de 2005 e início de 2006, parecem demarcar o começo de algumas mudanças relativas à maneira de conceber a participação. Se por um lado, todos os mecanismos participativos criados antes dessa data<sup>171</sup> derivam de maneira direta ou indireta dos debates que atravessaram a década de 1990, por outro, a partir de 2006, há sinais de mudança de orientação e a introdução de alguns elementos novos na maneira de conceber a participação.

Em primeiro lugar tanto os Conselhos Locais e Estaduais de Planejamento, como os mecanismos participativos contidos na LOPSA, no “Decreto mediante el cual se inicia el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares” e na “Ley especial de regularización integral de la tenencia de la tierra de los asentamientos urbanos populares” dão, em alguma medida, respostas as demandas por uma ampliação dos espaços de participação que vinham aumentando na sociedade venezuelana desde a década de 1990.

---

<sup>171</sup> E também a “Ley especial de regularización integral de la tenencia de la tierra de los asentamientos urbanos populares”, a qual, apesar de ter sido provada em 2006 pela nova AN, pode ser aproximada às leis aprovadas na legislatura anterior pelo fato de ser o resultado de um longo processo de consultas e elaboração começado em 2002.

As leis que regulamentam os CLPP e os Conselhos Estaduais de Planificação e Coordenação de Políticas Públicas podem ser consideradas consequência direta dos debates que se deram na constituinte e da abertura que a nova carta constitucional dá para a participação. Além disso, suas características retomam alguns aspectos das experiências participativas implementadas pelo partido LCR na década de 1990, ao enfatizar a participação nos debates e decisões sobre os planos e orçamentos de inversão. Isso permitiria confirmar as afirmações feitas por alguns autores (Diniz e López, 2007; Goldfrank, 2011, no prelo) sobre a importância dos militantes de deputados do PPT e sua respectiva influência nos primeiros anos do governo Chávez<sup>172</sup>.

Também a LOPSA e os dois textos legislativos que criam e regulamentam a atuação dos CTUs expressam uma retomada das discussões e das experiências que se deram na década de 1990, principalmente na cidade de Caracas. Em particular, essas leis abrem espaços de participação sobre temáticas que afetam partes importantes da população venezuelana e principalmente os setores populares urbanos. É possível, então, encontrar uma matriz comum a todas essas leis criadas nos primeiros anos do governo Chávez, pois os mecanismos que elas criam ou regulamentam são consequência dos debates e demandas que estavam presentes em alguns setores da sociedade civil e política venezuelana nos anos de 1990, assim como de algumas experiências de participação que se deram no começo dessa década.

Apesar dessa matriz comum, cada uma das leis foi criada em um contexto específico visando resolver questões diferentes. Nesse sentido, cada um dos mecanismos criados ou regulamentados entre 2000 e 2006 tem suas próprias peculiaridades e elementos que o diferenciam dos outros criados no mesmo período.

Um primeiro ponto que pode ser destacado é que, enquanto os CLPP e os Conselhos Estaduais são mecanismos obrigatórios que devem ser criados em todos os municípios e estados do país, a iniciativa de criar as MTAs e os CTUs é deixada aos cidadãos, os quais podem se organizar através desses mecanismos para fazer frente a questões relativas ao abastecimento de água e saneamento ou à regularização da posse de terrenos urbanos nos quais surgem assentamentos urbanos populares.

Outro elemento que diferencia esses mecanismos participativos tem a ver com o fato que os Conselhos de Planejamento Locais e Estaduais e, em alguma medida, também as

---

<sup>172</sup> Apesar do presente trabalho não ter encontrado muitas evidências da relação entre o PT brasileiro e o LCR/PPT e sobre o fato de que a experiência do OP no Brasil possa ter influenciado tanto as primeiras experiências de LCR, como a criação dos CLPP, as semelhanças desses últimos com o OP permitem levantar algumas hipóteses sobre a existência dessas relações e da influência do PT nas primeiras experiências participativas na Venezuela. Além disso, essas considerações abrem o campo para futuras pesquisas comparativas entre os dois países.

MTAs são espaços de debate e deliberação junto com representantes das instituições. Por outro lado, os CTUs não contemplam a participação direta de representantes das instituições. Mesmo assim, o Decreto de 2002 e a lei de 2006 prevêm que essas últimas tenham que dar apoio e assistência técnica em todas as atividades dos CTUs. Isso faz com que, mesmo se os representantes das instituições não participam de maneira direta das decisões e atividades que se dão no interior de cada CTU, eles têm que suportar suas atividades e garantir que possam desenvolvê-las segundo quanto estabelecido na lei.

Esses mecanismos participativos se diferenciam também pelos poderes atribuídos a cada um deles e pelo seu âmbito de atuação. Os Conselhos Locais e Estaduais de planejamento atuam respectivamente ao nível dos governos municipais e estaduais. Já os CTUs atuam prevalentemente no âmbito local de um determinado bairro ou comunidade, enquanto as MTAs (segundo previsto na LOPSA) têm um campo de atuação variável, mas, pelo geral, sua participação se dá em nível municipal ou da empresa hidrológica que presta serviços de abastecimento de água e saneamento. Se por um lado o diferente nível territorial de cada um desses mecanismos participativos não implica de maneira automática que eles expressem diferentes concepções de participação, por outro, as diferenças nos poderes que as leis atribuem a esses mecanismos, podem indicar uma maior ou menor abertura à participação e à redistribuição de poder em diferentes âmbitos da vida política do país.

Os CLPP são os mecanismos aos quais a legislação atribui maiores poderes e capacidades decisórias. Por outra parte, Conselhos Estaduais de Planificação e Coordenação de políticas públicas, apesar de terem competências parecidas às dos CLPP no nível estadual, têm poderes menores com respeito a esses últimos, do momento que não têm controle sobre o orçamento de inversão dos estados, através do qual os projetos aprovados nos planos de desenvolvimentos estaduais podem ser executados.

De maneira diferente, as MTAs só têm poderes consultivos, sendo que a LOPSA não estabelece nenhum tipo de garantia de que o ponto de vista e as sugestões das MTAs sejam considerados pelas instituições<sup>173</sup>.

Já os CTUs têm vários poderes de decisão, sendo que, em muitos casos são eles mesmos que aplicam as decisões tomadas sobre vários aspectos dos planos e programas de regularização de posse das terras urbanas<sup>174</sup>. Isso leva a outro ponto de diferença entre os

---

<sup>173</sup> Mesmo se a LOPSA não confere importantes poderes às MTAs, esse mecanismo participativo funciona, pelo menos em Caracas, como espaço no qual a população e os funcionários da empresa hidrológica debatem e decidem sobre vários aspectos da gestão do serviço de abastecimento de água potável e de saneamento.

<sup>174</sup> Mesmo assim, sua capacidade de incidir sobre a atuação das instituições se restringe ao fato que o município deve tomar em conta suas propostas ao respeito de planos e projetos relativos ao bairro no qual cada CTU atua.

mecanismos participativos criados até 2006, pois, enquanto os Conselhos Locais, Estaduais e as MTAs atuam principalmente na elaboração de determinadas políticas públicas, os CTUs têm um papel muito importante na execução dos programas de regularização da posse da terra urbana. Mesmo assim, no caso dos CTUs, isso não pode ser considerado como uma ação do governo para se livrar de suas responsabilidades e funções, transferindo-as para a população. Isso porque, além de ter um papel ativo na elaboração de determinados aspectos desses programas, os CTUs foram criados como um elemento necessário para enfrentar um problema extremamente complexo que afeta todas as áreas urbanas do país.

Estas considerações sobre as leis criadas entre 2000 e 2006 permitem afirmar que, de uma maneira geral, elas dão maior ênfase à participação na elaboração de políticas públicas, principalmente ao nível local e que também existiu a vontade de incentivar a participação na implementação de determinados programas e políticas, para fazer frente a determinados problemas sociais e estruturar políticas sociais mais inclusivas<sup>175</sup>.

Além disso, apesar das diferenças existentes entre tais mecanismos participativos, é possível destacar alguns aspectos em comum que, em alguma medida, diferenciam esses mecanismos participativos dos criados a partir de 2006. Em primeiro lugar estes mecanismos participativos não colocam limites ou restrições à participação de determinados grupos da população ou da sociedade civil, nem privilegiam a participação de grupos ou setores da população que apóiam ou se identificam com o governo. Todos esses mecanismos também permitem que os participantes possam atuar de maneira autônoma. Com efeito, mesmo se os governos estaduais e municipais podem ter alguma interferência na atuação dos Conselhos Estaduais e nas MTAs respectivamente e mesmo se o prefeito tem algumas prerrogativas no interior dos CLPP, as leis que regulamentam todos esses mecanismos participativos dão todas as garantias para seu funcionamento autônomo. Nesse sentido, as leis não dão abertura para a possibilidade de manipulação por parte das instituições ou do governo central, nem para o desenvolvimento de relações clientelistas ou de mecanismos de controle de cima para baixo de tipo populista.

As leis elaboradas e promulgadas pela AN a partir de 2006 têm alguns elementos de continuidade, mas também aspectos importantes que permitem diferenciá-las das leis criadas na legislatura anterior. Se por um lado a reforma da lei dos CLPP mantém os principais elementos que caracterizavam a lei de 2002 (e até diminui as possibilidades de interferência

---

<sup>175</sup> Com efeito, a participação na elaboração e implementação de determinadas políticas sociais é presente em muitos programas do governo Chávez, as chamadas “*missiones*”. Essas “*missões*”, apesar de não serem regulamentadas por nenhuma lei e dependerem diretamente de distintos ministérios, incentivam a participação da população em vários programas das áreas de educação, saúde, etc. (Lander, 2007).

do prefeito) e a lei do Conselho Federal de Governo regulamenta um mecanismo que já estava previsto na Constituição de 1999, por outro lado, os CC, criados em 2006, são um mecanismo participativo novo. Por tratar-se de um mecanismo participativo aparentemente inovador, é importante destacar quais os principais elementos de continuidade e descontinuidade com respeito aos mecanismos participativos criados nos primeiros anos do governo Chávez.

Os CC têm algumas características que os aproximam das MTAs e, em particular, dos CTUs pois não são mecanismos participativos obrigatórios sendo que sua conformação é deixada à iniciativa dos cidadãos. Além disso, seus poderes e sua atuação estão circunscritos ao âmbito local e a participação da população se dá não só na elaboração, mas também na execução de determinados programas e projetos. Nesse sentido os CC são um mecanismo participativo que permite o debate e a deliberação sobre as necessidades e prioridades de um determinado bairro ou comunidade, assim como a execução das decisões tomadas pelos próprios integrantes do CC.

Porém, existe um elemento que diferencia os CC tanto das MTAs e dos CTUs, como dos Conselhos de Planejamento que atuam no nível municipal e estadual. Esse elemento é a possibilidade que a lei atribui aos CC de receber e manejar recursos públicos de maneira direta. A atribuição de recursos públicos diretamente aos CC para execução de projetos elaborados por eles mesmos levanta algumas questões com respeito à participação. A dependência de recursos públicos, junto ao fato de que nem a lei de 2006, nem a de 2009 estabelecem regras para a distribuição dos recursos públicos destinados aos CC, pode levar a que esses recursos sejam distribuídos de maneira arbitrária. Isso, por sua vez, pode favorecer decisões baseadas em interesses ou cálculos políticos específico, por parte dos diferentes níveis de governo e incentivar a criação de redes clientelistas.

A ênfase na gestão de recursos públicos está presente também na lei do Conselho Federal de Governo. O principal poder da plenária desse órgão é o de aprovar os recursos do FCI, cuja gestão, por sua vez é de responsabilidade da secretaria desse mesmo Conselho. Mas, em geral, a lei do Conselho Federal de Governo dá menor ênfase às funções de planejamento, se comparadas com as leis dos Conselhos Locais e Estaduais, e destaca o papel desse órgão na gestão de recursos provenientes, em boa medida, do governo central. Além disso, a plenária desse conselho tem menos poderes do que outros Conselhos que existem em níveis territoriais menores e está vinculada de maneira estrita à presidência da República.

Todas essas características das leis dos CC e da lei do Conselho Federal de Governo permitem afirmar que esses mecanismos participativos apresentam alguns elementos de ruptura com respeito aos que foram criados na legislatura anterior. Em primeiro lugar, uma

diferença que deve ser destacada tem a ver com o fato que essas novas leis começam a colocar restrições à participação de alguns setores da sociedade civil. Apesar das novas leis não proibirem explicitamente a participação de determinados grupos, organizações, elas podem desincentivar a participação de determinados setores da população. A reforma da lei dos CLPP de 2006 e a lei do Conselho Federal de governo (junto com seu regulamento) dão aos CC ou a outras instâncias reconhecidas pelo governo, um papel predominante na escolha de representantes que participarão em suas instâncias. Isso faz com que o acesso a esses mecanismos seja mediado pela participação em outras instâncias criadas ou regulamentadas pelo próprio Estado, como os CC, ou, no caso do Conselho Federal de governo, permite a participação só a organizações reconhecidas pelo governo.

Além disso, a lei do conselho Federal de governo substitui a expressão “sociedade organizada” (utilizada nas leis dos Conselhos Locais e Estaduais), por “organizações do poder popular”, as quais incluiriam os CC e as Comunas e, segundo o regulamento dessa lei, todos os outros grupos “devidamente registrados no ministério com competências em matéria de participação cidadã (República Bolivariana de Venezuela, 2010b: Art. 2). Essa mudança de linguagem que tende a identificar a sociedade civil ou sociedade organizada com os setores populares e com organizações e iniciativas reconhecidas ou incentivadas pelo próprio Estado está presente também na nova lei dos CC aprovada em 2009<sup>176</sup>. Mesmo se no caso dos CC, essa mudança não exclui automaticamente a participação de nenhum grupo ou setor da sociedade, ela deixa certa ambigüidade sobre a real abertura desses mecanismos a uma participação de grupos que não se reconhecem na retórica do governo ou não são reconhecidos por ela como “populares”. Essa ambigüidade é reforçada também pelo fato de que a lei dos CC de 2009 introduz, entre os objetivos desse mecanismo participativo, o de “construir um modelo de sociedade socialista”.

Todas essas mudanças no vocabulário das leis aprovadas a partir de 2006 podem, em alguma medida, ser consideradas uma tentativa de privilegiar o acesso à participação de determinados setores da sociedade e de vincular os mecanismos participativos com as posições das forças políticas atualmente no governo na Venezuela. Esse fato, por sua vez, poderia levar a que os opositores ao governo ou os que não compartilham suas ideias nem se identificam com sua retórica tenham menos predisposição para participar.

Outro aspecto que diferencia as leis criadas a partir de 2006, daquelas elaboradas no período anterior tem a ver com a autonomia desses novos mecanismos. Com exceção da

---

<sup>176</sup> A lei de 2009 substitui a expressão “grupos sociais” da lei de 2006, pela expressão “movimentos sociais e populares” (República Bolivariana de Venezuela, 2009: Art. 2).

reforma da lei dos CLPP a qual mantém as mesmas características da lei anterior e até diminui as possibilidades do prefeito interferir nas decisões desse Conselho, as duas leis dos CC e a lei do Conselho Federal de Governo deixam espaços para que distintas instituições e órgãos de governo possam controlar ou manipular esses mecanismos.

No caso dos CC, os limites à sua autonomia são devidos principalmente à dependência de recursos públicos, os quais são outorgados aos CC sem que existam regras claras para sua distribuição. A dependência de recursos do Estado para poder pôr em prática as decisões dos CC, abre então espaço para a criação de redes clientelistas e à possibilidade de utilizar os CC para ganhar consensos e apoios. Além disso, a Comissão Presidencial Para o Poder Popular criada pela lei de 2006 (e eliminada na lei de 2009) fazia com que o reconhecimento dos CC e a distribuição de recursos para seus projetos dependessem diretamente do poder central, criando um vínculo direto entre a população e a presidência da República.

O Conselho Federal de Governo também é um órgão ligado de maneira estrita à presidência da República. Em primeiro lugar os recursos do FCI, que o Conselho administra, derivam, em boa medida, do governo central. Em segundo lugar ele é presidido pelo vice-presidente da República e sua agenda e reuniões são autorizadas e controladas pelo próprio presidente. Em fim, a plenária desse Conselho é uma instância criada principalmente para elaborar conselhos e sugestões para a presidência da República. De maneira mais geral, como nas leis dos CC, a lei do Conselho Federal de Governo dá uma maior ênfase à redistribuição de recursos do que ao planejamento de políticas públicas e deixa espaço para que esse mecanismo possa ser controlado pelo governo central.

Mesmo se as leis dos CC e a lei do Conselho Federal de Governo deixam espaço para o controle e a manipulação por parte de distintas instituições e níveis de governo, isso não significa automaticamente que os CC e o Conselho Federal de Governo serão instrumentalizados e controlados por essas instituições. Nesse sentido, nem todas as pesquisas empíricas que analisaram o funcionamento dos CC na prática apontaram para conclusões unânimes sobre a existência real de controle ou manipulação dos CC por parte do governo<sup>177</sup>.

A ênfase na redistribuição de recursos sem a existência de critérios claros para sua repartição, além de deixar espaços para a criação de redes clientelistas, poderia ser entendida como o intento de ganhar consensos de maneira rápidas em vista da intensa agenda eleitoral

---

<sup>177</sup> Essas pesquisas ainda não são muitas e, de forma geral, têm se dedicado a estudos de casos ou a pequenas amostra. Nesse sentido, o estudo de como funcionam os CC e o Conselho Federal de Governo, constitui uma agenda de pesquisa interessante, para aprofundar a compreensão de quais são os problemas e os limites à sua autonomia que esses mecanismos enfrentam na prática.

que o governo enfrentou de 2006 para frente<sup>178</sup>. Nesse sentido, a criação dos CC e do Conselho Federal de Governo pode ter sido incentivada pela necessidade de reforçar o apoio ao líder principalmente entre os setores populares. Dessa maneira, pode ter aberto espaços para estratégias de tipo populista.

Mesmo se a distribuição de recursos pode proporcionar maior apoio ao governo e ter sido pensada em uma ótica mais instrumental do que visando a uma real redistribuição de poder, essa última preocupação não esteve totalmente ausente dos legisladores. Com efeito, a ideia de criar os CC não foi algo decidido de cima para baixo de maneira unívoca, mas foi também, em alguma medida, consequência de demandas e debates que estavam se dando em determinados setores da sociedade civil venezuelana<sup>179</sup>. Ao mesmo tempo, a preocupação dos legisladores, pelo menos num primeiro momento, foi a de criar um mecanismo participativo que não incorresse nos mesmos problemas experimentados, na prática, pelos CLPP e que não fosse dependente ou ligado às instituições locais consideradas ineficientes e corruptas. Além disso, como mostra Lodola (2004), a existência de medidas redistributivas não seria uma condição nem necessária nem suficiente para o sucesso de líderes populistas e não poderia ser considerada como uma das dimensões fundamentais da definição de populismo.

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.

Nesse sentido, é possível afirmar que os mecanismos participativos criados durante os primeiros cinco anos do governo Chávez não foram pensados de maneira unilateral de cima para baixo, com a intenção de reforçar os laços diretos entre um líder populista e umas massas desorganizadas. Por outro lado, algumas das características dos mecanismos participativos que começam a emergir após 2006, apontam para uma mudança na concepção de participação e parecem deixar maior espaço para uma manipulação e controle de cima para baixo. Mesmo assim, o único elemento encontrado na análise da legislação que poderia remeter a uma relação de tipo populista entre o líder e a população, foi a Comissão Presidencial para o Poder

---

<sup>178</sup> Entre 2006 e 2010, os venezuelanos foram às urnas uma vez por ano.

<sup>179</sup> Mesmo assim, as propostas desses setores sobre os CC foram, em última instância, desconsideradas pelos legisladores.

popular, eliminada pela lei dos CC de 2009, a qual deveria registrar os CC e administrar os recursos destinados a esses últimos.

Além disso, a existência de interesses específicos e estratégias eleitorais de curto prazo que se sobrepuseram e deixaram em segundo plano os debates e as propostas presentes na sociedade civil, não permitem, por si só afirmar a existência e o predomínio de uma tendência de tipo populista. Porém, o resultado dessa sobreposição (o qual está particularmente evidente na lei dos CC de 2006), mostra como intentos de aprofundar a participação podem chocar-se com outros interesses e dar lugar a mecanismos participativos que acabam deixando espaços para criação de redes clientelistas. Esses laços podem ser utilizados tanto pelo governo central, como por lideranças locais, tanto ao nível municipal como estadual. Nesse sentido, mais do que uma virada populista, seria possível encontrar nas leis dos CC e na lei do Conselho Federal de Governo uma volta a um velho *leitmotiv* da política venezuelana, ou seja, a utilização da renda petroleira para satisfazer as demandas da população, apaziguar possíveis conflitos e ganhar apoios políticos.

Enfim, as mudanças de vocabulário na legislação, dando maior ênfase à participação dos setores populares e introduzindo referências a uma sociedade socialista, junto com a tendência, presente principalmente entre os militantes do PSUV (ou entre militantes de outros partidos e da sociedade civil, mas de forma mais crítica), de entender os CC como instâncias pensadas para substituir, mais do que complementar, a atuação ineficiente de instituições tradicionais como os municípios, levam a se pôr algumas questões sobre a possível influência de ideias de cunho marxista nos mecanismos participativos criados a partir de 2006. A influência de ideias leninistas na criação dos CC, as quais teriam levado a enfatizar a necessidade de criar uma situação de duplo poder, é defendida por Goldfrank (2011, no prelo). Esse autor argumenta que os CC marcariam a passagem desde princípios da esquerda radical para ideias próprias da esquerda ortodoxa. 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 ou 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.

De forma mais geral, a possibilidade de que ideias de cunho marxista tenham influenciado a maneira de pensar a participação, para além da retórica do Governo Chávez, constitui uma questão que vai além dos limites desse trabalho e aponta para necessidade de uma agenda de pesquisa que estude de maneira aprofundada os documentos teóricos e programáticos do PSUV, o qual substituiu o MVR a partir 2007. O estudo desses documentos e a análise de suas relações, proximidade e divergências com os textos legislativos que tocam o tema da participação poderia aportar contribuições importantes para aprofundar a compreensão dos mecanismos participativos venezuelanos e inseri-los no contexto mais amplo de reformas que esse país está atravessando.

## Bibliografia

- ABERS, Rebecca Neera. *Inventing local democracy, grassroots politics in Brazil*. London: Lynne Rienner publisher, 2000.
- ABERS, Rebecca Neera; KECK, Margaret E.. Representando a Diversidade: Estado, sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, Salvador, vol.21, n 52, p. 99-112, jan-abr. 2008.
- \_\_\_\_\_. Mobilizing the State: the erratic partner in Brazil's participatory water policy. *Politics & Society*, vol. 37, n 2, p. 289-314, 2009.
- ANTILLANO, Andrés. La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, vol. 11, n 3, 2005.
- ARCONADA, Santiago. La experiencia de Antímano: reflexiones sobre algunos aspectos de la lucha por la constitución de los gobiernos parroquiales en el municipio Libertador de la ciudad de Caracas. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 2 n 4, p. 155-165, mayo-ago. 1996.
- \_\_\_\_\_. Seis años después: mesas técnicas y consejos comunitarios de aguas (Aportes para un balance de la experiencia desarrollada). *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 12, n 2, p. 127-132, oct-dic. 2005.
- \_\_\_\_\_. Mesas Técnicas de Agua y Consejos Comunitarios de Agua. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 11, n 3, sep-dic. 2006.
- ARENAS, Nelly; GÓMEZ CALCAÑO, Luis. *Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005*. Caracas: CENDES/CDCH, 2006.
- ARNSTEIN, Sherry R.. A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, vol. 35, n 4, jul. 1969.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- AVRITZER, Leonardo. 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.
- AVRITZER, Leonardo. COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. *Dados- Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 47 n 4, p. 703-728, 2004.
- BAIOCCHI, Gianpaolo. *Radicals in Power*. London: Zed Books Ltd, 2003. p. 1-26.
- BLYTH, Mark. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

- \_\_\_\_\_. Powering, Puzzling, or Persuading? The Mechanisms of Building Institutional Orders. *International Studies Quarterly*, vol. 51, p. 761–777, 2007.
- BOLIVAR BARRETO, Teolinda. La ciudad-barrio más allá de las apariencias. *Tribuna del Investigador*, Caracas, vol. 1 n 2, p. 101-110, 1994.
- CLEARY, Matthew R.. Explaining the left's resurgence. *Journal of Democracy*, vol. 17 n 4, oct. 2006.
- DAGNINO, Evelina. “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades”. IN: DAGNINO, Evelina, Org. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002. p. 279-302.
- DAGNINO, Evelina. Cultura, Cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina & ESCOBAR, Arturo (orgs). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.
- 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. (Coords.). *A disputa pela Construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DE LA TORRE, Carlos. Massa, Pueblo y Democracia: un balance crítico de los debates sobre el nuevo populismo. *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. XXIII, n 001, p. 55- 66, 2003.
- 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*, (no prelo).
- ELLNER, Steve. The Radical Potential of Chavismo in Venezuela: The First Year and a Half in Power. *Latin American Perspectives*; vol.28, n 5, 2001.
- \_\_\_\_\_. 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.
- \_\_\_\_\_. Las estrategias "desde arriba" y "desde abajo" del movimiento de Hugo Chávez. *Cuadernos del CENDES*, n 62, may-ago. 2006.

EVANS, Peter. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, vol. 24, n 6, p. 1119-1132, 1996.

\_\_\_\_\_. *Autonomia e Parceria: Estados e Transformação Industrial*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2004.

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. Sociedad civil: institucionalización, fragmentación, autonomía. In ELLNER, Steve; HELLINGER, Daniel (orgs.). *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*. Caracas: Nueva Sociedad, 2003.

\_\_\_\_\_. Democracia participativa e ciudadanía en una sociedad polarizada: la sociedad civil postconstituyente. In: CASTRO, Gregorio (org.). *Debate por Venezuela*. Caracas: Editorial Alfa, 2007.

\_\_\_\_\_. La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, n 1, p. 125-151, abr. 2008.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. IN: SANTOS JR, Orlando Alvez dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; e AZEVEDO, Sergio. *Governança Democrática e Poder Local: A Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004. p. 57-93.

GOLDFRANK, Benjamin. Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana? *Article manuscript under review*, 2010.

\_\_\_\_\_. The Left and Participatory Democracy: Brazil, Uruguay, and Venezuela. In LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth. *Latin America's "Left Turn"*. Johns Hopkins University Press, 2011, no prelo.

HAWKINS, Kirk. Populism in Venezuela: The Rise of Chavismo. *Third World Quarterly*, vol. 24, n 6, p. 1137-1160, dec. 2003.

\_\_\_\_\_. Who mobilizes? Participatory democracy in Chávez's Bolivarian Revolution. *Latin American Politics & Society*, vol. 52, n 3, p. 31-66, 2010.

HAWKINS, Kirk; HANSEN, David. Dependent Civil Society: The Círculos Bolivarianos in Venezuela. *Latin American Research Review*, vol. 41, n 1, p. 102-132, 2007.

HEVIA DE LA JARA, Felipe. A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Coords.). *A disputa pela Construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

LANDER, Edgardo. "Venezuela: a busca de um projeto contra-hegemônico". In: CECEÑA, 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.
- LODOLA, German. Neopopulismo e compensações aos perdedores da mudança econômica na América Latina. In: LODOLA, German; TRAINER, Martin; BENAVIDES, Jimena Costa; KELLER R., Alfredo. *Neopopulismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Cadernos Adenauer n°2, Fundação Konrad Adenauer, 2004.
- LOPEZ MAYA, Margarita. Alcaldías de izquierda en Venezuela: gestiones locales de LCR entre 1989 y 1996. *Cuadernos del CENDES*. Año 15 n 39, 163-194, 1998.
- \_\_\_\_\_ *Protesta y cultura en Venezuela: los marcos de acción colectiva en 1999*. Buenos Aires: CLACSO, 2002.
- \_\_\_\_\_ 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.
- \_\_\_\_\_ Democracia participativa y políticas sociales en el gobierno de Hugo Chávez Frías. *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*. Maracaibo: Universidad del Zulia (LUZ), vol. 28, p. 585-603, 2004.
- \_\_\_\_\_ *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Caracas: Alfadil, 2005.
- 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, tomoII*. 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.
- MAINGON, Thais, PÉREZ BARALT, Carmen, SONNTAG, Heinz R. La batalla por una nueva Constitución para Venezuela. *Cuestiones Políticas*, n 24, p. 22-48, ene-jun. 2000.
- MAINWARING, Scott. The crisis of representation in the Andes. *Journal of Democracy*, vol. 17, n 3, jul. 2006.
- MARINGONI, Gilberto. *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.

- NUÑEZ NAVA, Rosa Virginia. La participación ciudadana. Cambio paradigmático en la Constitución venezolana. *Cuestiones Políticas*, vol. 23 n 39, p. 75 -96, jul-dic. 2007.
- O'DONNELL, G. "Illusions about Consolidation." In: Diamond, L. et al. (eds.). *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- PIZZORNO, Alessandro. Introducción al estudio de la participación política. In: PIZZORNO, Alessandro. KAPLAN, Marcos. CASTELLS, Manuel. *Participación y cambio social en la problemática con temporánea*. Buenos Aires: Ediciones Siap – Planteos, 1975.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, O Poder, O Socialismo*, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1980.
- RENNÓ, Lúcio; CABELLO, Andrea. As bases do lulismo: A volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 25, n 74, p. 39-60, out. 2010.
- 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.
- SANI, Giacomo. Cultura Política. In: BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Il Dizionario di Politica*. Torino: Libreria UTET, 2004.
- \_\_\_\_\_. Partecipazione Politica. In: BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Il Dizionario di Politica*. Torino: Libreria UTET, 2004.
- SANTOS JR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sergio; e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. "Democracia e Gestão local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil". IN: SANTOS JR, Orlando Alvez dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; e AZEVEDO, Sergio, *Governança Democrática e Poder Local: A Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004. p. 11-56.
- SCHAMIS, Hector E. Populism, socialism and democratic institution. *Journal of Democracy*, vol. 17, n 4, oct. 2006.
- SCHONLEITNER, Gunter. Between liberal and participatory democracy: tensions and dilemmas of leftist politics in Brazil. *Journal of Latin American Studies*, vol. 38, p. 35-63, 2006.
- SELIGSON, Mitchell. The rise of populism and the left in Latin America. *Journal of Democracy*, vol. 18, n 3, jul. 2007.
- SINGER, André. Collor na periferia. A volta por cima do populismo? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Ed. Sumaré Ltda, 1990.

\_\_\_\_\_. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos Cebrap*, n 85, p. 83-103, 2009.

SOARES, Eliane. *O Processo Político da Revolução Nacional-Democrática e o socialismo na América Latina: Um estudo comparado sobre os programas da Revolução Cubana de 1959 e da Revolução Bolivariana da Venezuela*. 2008. Tese (doutorado em Ciências Sociais) - CEPPAC, UNB, Brasília 2008.

VILAS, C. "Participation, Inequality and the Whereabouts of Democracy." In: Chalmers, D. et al. *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Oxford, Oxford University Press, 2004.

WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WEYLAND, Kurt. Clarifying a contested concept. *Comparative Politics*, vol. 34, n I, p. 1-22, 2001.

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

## Documentos

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 36.860, 1999. Disponível em: <<http://www.analitica.com/BITBLIO/anc/constitucion1999.asp>>. Acesso em: 01/11/2010.

\_\_\_\_\_. *Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la descentralización (FIDES)*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 37.066, 2000. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/spanish/ven\\_res47.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/ven_res47.pdf)>. Acesso em: 12/11/2010.

\_\_\_\_\_. *Ley orgánica para la prestación del servicio de agua potable y saneamiento*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 5.568, 2001a. Disponível em: <[http://www.hidroven.gov.ve/ls\\_lopsa1.php](http://www.hidroven.gov.ve/ls_lopsa1.php)>. Acesso em: 14/11/2010.

\_\_\_\_\_. *Decreto n° 1528 con fuerza de ley orgánica de planificación*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 5.554, 2001b. Disponível em: <<http://150.188.8.226/db/bibpgr/edocs/2001/5554.pdf>>. Acesso em: 13/11/2010.

\_\_\_\_\_. *Decreto mediante el cual se inicia el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 37.378, 2002a.

\_\_\_\_\_. *Ley de los Consejos Locales de planificación pública*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 37.463, 2002b. Disponível em: <<http://www.gobiernoonlinea.ve/legislacion-view/sharedfiles/379.pdf>>. Acesso em: 10/11/2010.

- \_\_\_\_\_*Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.* Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 37.509, 2002c. Disponible em: <<http://150.188.8.226/db/bibpgr/edocs/2002/37509.pdf>>. Acceso em: 11/11/2010.
- \_\_\_\_\_*Ley Orgánica del Poder Público Municipal.* Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 38.204, 2005. Disponible em: <<http://150.188.8.226/db/bibpgr/edocs/2005/38327.pdf>>. Acceso em: 13/11/2010.
- \_\_\_\_\_*Ley especial de regularización integral de la tenencia de la tierra de los asentamientos urbanos populares.* Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 38.480, 2006a.
- \_\_\_\_\_*Reforma de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.* Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 38.591, 2006b. Disponible em: <<http://150.188.8.226/db/bibpgr/edocs/2006/38591.pdf>>. Acceso 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. Disponible em: <<http://web.laoriental.com/leyes/L021N/L021NT1Cap0.htm>>. Acceso em: 12/11/2010.
- \_\_\_\_\_*Ley de los Consejos Comunales.* Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 5.806, Extraordinario, 2006d.
- \_\_\_\_\_*Decreto N° 6.239, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.* Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 5.891, Extraordinario, 2008. Disponible em: <[http://static.eluniversal.com/2010/12/29/ley\\_fan\\_2008.pdf](http://static.eluniversal.com/2010/12/29/ley_fan_2008.pdf)>. Acceso em: 01/02/2011.
- \_\_\_\_\_*Ley Orgánica de los Consejos Comunales.* Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 39.335, 2009.
- \_\_\_\_\_*Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.* Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 5.963, Extraordinario, 2010. Disponible em: <<http://150.188.8.226/db/bibpgr/edocs/2010/5963.pdf>>. Acceso em: 12/11/2010.

## **Anexo:**

### **Roteiro entrevistas**

- 1) Podría hablar un poco de su experiencia de militancia y formación política?
- 2) Antes de la elección de Chávez en 1998, usted ya había participado de algunas experiencias de participación de la población en la elaboración, implementación o control de políticas públicas? Conocía alguna experiencia de participación anterior a 1998?
- 3) Cuales elementos ligados a estas experiencias influenciaron su actuación en el gobierno/la Asamblea Nacional/otras instituciones públicas?
- 4) Su organización enfrentó al tema de la participación institucional de la población (en la elaboración, implementación o control de políticas públicas)?
- 5) Cuales decisiones fueran tomadas sobre el tema de la participación en su organización y cual fue el proceso de toma de decisiones?
- 6) Cuales fueran los debates mas importantes sobre el tema de la participación en el gobierno/la Asamblea Nacional/otras instituciones públicas?  
En particular:
  - Quien introdujo el debate sobre la creación de una legislación que incorpore la participación?
  - Cuales fueron los principales puntos del debate?
  - Cuales los principales puntos de acuerdo y de divergencia?
  - Actores externos a las instituciones (movimientos sociales o otros sectores de la población) tuvieron alguna participación, formal o informal en estos debates? Podría hablar un poco sobre este aspecto?
  - Cual fue su posicionamiento en estos debates?
  - Cual fue el posicionamiento de su organización en estos debates?
- 7) Cuales fueran los debates mas importantes sobre los Consejos Comunales en el gobierno/la Asamblea Nacional/otras instituciones públicas?  
En particular:
  - De donde vino la idea de crear a los Consejos Comunales? Quien introdujo este? Cuales fueron los principales puntos del debate?
  - Cuales los principales puntos de acuerdo y de divergencia?
  - Actores externos a las instituciones (movimientos sociales o otros sectores de la población) tuvieron alguna participación, formal o informal en estos debates? Podría hablar un poco sobre este aspecto?
  - Cual fue su posicionamiento en estos debates?
  - Cual fue el posicionamiento de su organización en estos debates?
- 8) Cual es su evaluación sobre los mecanismos de participación que están presentes en la legislación? En particular cual es su evaluación de las dos leyes de los Consejos Comunales?
- 9) Cuales fueron los resultados que se alcanzaron por medio de los mecanismos participativos e, en particular, por medio de la actuación de los Consejos Comunales?