

**Os “Conselhos Comunais” em Caracas, Venezuela.
Reflexão acerca das similitudes e descoincidências com o
conceito de “movimento social”**

Inês Zuber
Bolsista da FCT
Assistente de investigação no CIES, ISCTE-IUL

Resumo: Os Conselhos Comunais surgem na Venezuela, em 2006, na sequência da chegada ao poder do Presidente Chávez e do início do chamado “processo bolivariano”. Estas organizações constituem um modelo de “micro-governos” em pequenos espaços territoriais geográficos, cujos “governantes” pertencem à comunidade em causa. Fazem ainda parte de um projecto governamental mais amplo, que pretende reconstruir administrativamente o território, com base na criação de Comunas. Neste texto pretendemos, com base em trabalho etnográfico realizado, analisar as formas de funcionamento, o conteúdo da sua actividade e as representações sociais sobre estas formas de organização. Discutiremos ainda o que as assemelha ou distingue do conceito teórico de “movimento social”.

Abstract: The Communal Councils in Venezuela occur in 2006, following the coming to power of President Chavez and the beginning of the “Bolivarian process”. These organizations constitute a model of “micro-governments” in small territorial Geographic spaces, whose “leaders” belong to the community concerned. They are also part of a broader governmental project, which aims to rebuild the administration of the territory, based on community building. In this paper, based on our ethnographic

fieldwork, we look at their ways of functioning, the content of their activity and the social representations of these forms of organization. Furthermore, we'll cover the resemblances or differences of Communal Councils from the theoretical concept of "social movement".

1. O pensamento sociológico e o conceito de “movimento social”

Os Conselhos Comunais são organizações sócio-territoriais venezuelanas que agrupam os moradores de uma determinada zona geográfica, de forma a que estes contribuam para a planificação das políticas nesse território específico. Mas terão estas organizações alguma semelhança com os designados “movimentos sociais” e “novos movimentos sociais”?

Para chegarmos a algumas hipóteses, é indispensável debruçarmo-nos sobre a evolução do conceito sociológico de “movimento social”. Abordado por diversos autores da Sociologia, sobretudo nos anos 60 e 70 do séc. XX, aquando da emergência dos movimentos estudantil, pacifista, ecologista, feminista, entre outros, o conceito de movimento social foi discutido, sobretudo, no seio do relacionamento e interligação entre a sociedade civil/cidadania e o Estado, remetendo, em geral, para o contexto das sociedades ocidentais. Para Claus Offe, o papel dos movimentos sociais seria “conciliar as exigências da relação capitalista dominante com as exigências da própria regulação estatal”¹ sendo, neste sentido, um elemento de complementaridade de um Estado social em crise. Alain Touraine, um dos principais teóricos dos movimentos sociais que os associa ao “retorno do actor”, ou seja, à primazia da individualidade e da sociedade civil sobre o Estado, remete os movimentos sociais para o domínio dos conflitos e da demanda da mudança social. O alcance totalizante ou não da mudança social pretendida diferenciam as “lutas” do “movimento social” – as primeiras serão conflitos em busca de modificação de decisões, enquanto que o último pretende transformar as relações de dominação exercidas sobre os principais recursos culturais (produção, conhecimento, regras éticas)². Um dos exemplos que Touraine dá para exemplificar o que constituem

¹ FERNANDES, António Teixeira, **O Estado Democrático e a Cidadania**, Porto, Afrontamento, 1998, p.100

² TOURAINE, Alain, **O Retorno do Actor**, Lisboa, Instituto Piaget, 1984, p.98

“lutas” é, precisamente, a das lutas urbanas, considerando-as acções limitadas que se opõem aos proprietários ou a autoridades, com vista a conseguir obter melhores condições de alojamento. De forma mais abrangente, o movimento social não é a procura de uma resposta a uma situação social, mas um conflito entre relações sociais desiguais, pela “apropriação da historicidade, dos modelos culturais de investimento, de conhecimento e de moralidade”³, a possibilidade de construção de um sistema social através de reivindicações não negociáveis, associadas a interesses e valores sociais, protagonizadas por classes sociais que conflituam por determinado modelo cultural. Para Touraine, um movimento social só o é se combinar os princípios da identidade, da oposição (ter um adversário visível) e da totalidade, e passa, muitas vezes por 3 etapas – 1. ruptura anti-institucional; 2. Afrontamento político; 3. Influência institucional⁴.

Não é possível abordarmos o conceito de “movimento social” no pensamento sociológico sem evidenciarmos as distinções efectuadas por diversos autores entre os denominados “velhos” e “novos” movimentos sociais. Diferentes autores concluem que, a partir de meados dos anos 60, os movimentos sociais referentes, sobretudo, ao mundo de trabalho (partidos políticos e movimento operário e sindical) começam, na sua perspectiva, a enfraquecer e a dar lugar aos chamados “Novos Movimentos Sociais”, protagonizados, em grande medida, pelas camadas médias⁵. A hipótese seria a de que as “identidades de classe” esmoreceriam simultaneamente com as alterações ocorridas na organização do trabalho (flexibilização, “desconcentração” do trabalho, crescente heterogeneidade da força de trabalho) e com a crise dos Estados-Nação, e que outras identidades culturais – como o pacifismo, o feminismo, o ecologismo, entre outros – ganhariam um terreno crescente. No entanto, o pensamento sobre os novos movimentos sociais caminhou a par com uma teoria da modernidade que colocou o individualismo, o risco global e a insegurança no centro da sua análise sobre a mudança social. Para Keith Faulks⁶, com a globalização criam-se oportunidades para o advento de uma cidadania pós-moderna cujo elemento de oposição não é mais o Estado-nação, incapaz de dar

³ Touraine, Alain, *Op. Cit.*, 1984, p.104

⁴ FERNANDES, António Teixeira, *Op. Cit.*, 1998, p.127

⁵ ESTANQUE, Elísio, “Acção Colectiva, Comunidade e Movimentos Sociais: para um estudo dos movimentos de protesto público” in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 1999, nº 55, p. 87

⁶ FAULKS, Keith (2000), *Citizenship*, London, Routledge, 2000, p.170

respostas às questões que se colocam, mas as autoridades globais resultantes de um fenómeno definido por Malcolm Waters⁷ como “um processo social através do qual diminuem os constrangimentos geográficos sobre os processos sociais e culturais”⁸. Um dos autores que mais se debruça sobre a relação entre a globalização e a modernidade é Anthony Giddens, considerando que uma das principais características desta última seria a desinserção das relações sociais dos contextos locais de interacção, a confiança em sistemas periciais (como tecnologias que não dominamos) e em garantias simbólicas, como o dinheiro⁹ inserido no sistema mundial do capitalismo. Confiança implica sempre a percepção de uma determinada contingência e, portanto, daí a reflexividade inerente às sociedades modernas (procura pelos actores de conhecimento sobre o seu entorno e construção social acerca dos riscos que correm, o que provoca novas formas de encarar o problema). Também Ulrich Beck considera que o risco é uma das principais características das sociedades modernas ocidentais, que avalia, pelo menos nos anos 90, como estando numa fase de pós-escassez¹⁰, ou seja, de satisfação das necessidades básicas. Nesse sentido, o conflito social centrar-se-ia aqui na percepção – exercício reflexivo - que as pessoas têm dos riscos globais e supranacionais que a modernidade lhes oferece, como os riscos ambientais, criados pela sobreprodução industrial. Perigos que não seriam já inerentes a uma condição de classe, mas seriam transversais a todas as classes, originando movimentos sociais, de “cidadãos”, transclassistas e transnacionais. Para Beck, a sociedade de riscos globais, de declínio da estrutura de classes e da organização taylorista do trabalho, é cada vez mais uma sociedade individualizada¹¹. O advento da construção social de novos perigos e medos originaria uma alteração dos sistemas de valores, condição profundamente relacionada com o período de pós-escassez – a passagem dos valores materialistas (referentes à

⁷ WATERS, Malcolm, **Globalização**, Oeiras, Celta Editora, 1999, p.3

⁸ A sociedade de rede tem uma economia organizada à volta de redes globais de capital, gestão, informação, o que reconfigura o espaço e o tempo, e cria novas formas de dominação, ao mesmo tempo que desvaloriza os territórios (CASTELLS, Manuel, **The Rise of the network Society**, Oxford: Blackwell Publishers, 1996, p.177)

⁹ GIDDENS, Anthony, **As Consequências da Modernidade**, Oeiras, Celta, 2000, p.15

¹⁰ Daniel Bell ditou, inclusive, o fim das ideologias no mundo ocidental uma vez que os trabalhadores se encontrariam mais satisfeitos do que os intelectuais com a sociedade (BELL, Daniel, **El Fin de las Ideologias**, Madrid, Editorial Tecnos, 1964, p.549)

distribuição de bens) para os pós-materialistas (referentes à qualidade de vida, à expressão individual e à comunidade) nas sociedades industriais avançadas - o que teria originado a emergência de novos movimentos sociais vinculados a estes novos valores¹². Estes novos movimentos sociais que ligariam as pessoas já não somente pelo elo classista mas pelas dimensões étnicas, sexuais, religiosas, entre outras, pretendem não a regulação estatal mas a emancipação da sociedade civil do Estado, segundo Claus Offe¹³.

Já em 1984 Alain Touraine faz uma auto-crítica¹⁴ ao afirmar que talvez se tenha sobrevalorizado o impacto dos chamados “novos movimentos sociais” dos anos 70 do séc. XX como os movimentos ecologistas, anti-nucleares, movimentos de libertação das mulheres, de consumidores, etc..., num período importante de expansão económica que os propiciou, mas que também os efemerizou e esgotou. No entanto, Touraine ainda que observe, já neste período, um refluxo dos movimentos sociais, considera que os mesmos se centram agora, sobretudo, num conflito entre o cidadão e o Estado e, especificamente, da sociedade civil contra a centralização de poderes do Estado (e já não dos trabalhadores contra o patrão)¹⁵. Destas concepções nasceram algumas propostas políticas enaltecidas da capacidade de iniciativa da sociedade, de que é exemplo a teoria do Desenvolvimento Alternativo de Friedmann (1996) cujo objectivo, definido pelo autor, é o da humanização do sistema, integrando as populações e cidadãos usualmente excluídos, através da potenciação dos seus poderes criativos. Os movimentos de protesto, as organizações económicas populares (como cooperativas), os movimentos sociais... são exemplos de formas de poder da sociedade civil, nomeadamente dos *disempowered*, que desta forma conseguem balancear o seu poder com o poder dos mercados e do Estado e obrigar este último à prestação de contas. Embora o projecto de Friedmann inclua um Estado que apoie fortemente a democracia participada, este assenta sobretudo na governação local do povo organizado em

¹¹ BECK, Ulrich (1992), **Risk society. Towards a new modernity**, Londres, Sage, 1992, p.3

¹² INGLEHART, Roland, **El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas**, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991, p.59

¹³ FERNANDES, António Teixeira, **Op.Cit.**, 1998, p.9

¹⁴ TOURAINE, Alain, **Op. Cit**, 1984, p. 182

¹⁵ TOURAINE, Alain, **Op. Cit**, 1984, p. 181

comunidades, na iniciativa e envolvimento das comunidades locais¹⁶. Aliás, face à modernidade do individualismo, do risco, da incerteza, da insegurança, da “heterogeneização classista” são vários autores que advogam um certo regresso a um comunitarismo, autónomo dos poderes de mercado e do Estado que, através de modos de participação colectiva, rume em direcção à emancipação social¹⁷. Face à necessidade de segurança e à ansiedade em que vivemos, necessitamos de uma “comunidade ética”¹⁸ que nos faça sentir a “certeza” e a segurança.

É evidente que a proposta dos novos movimentos sociais e das experiências comunitaristas redefine o centro dos conflitos sociais – o conflito clássico capitalista/proletariado vai sendo substituído por outros, mais heterogéneos, os quais se situam, segundo Habermas¹⁹ no limiar do sistema e do “mundo de vida”, entre a esfera pública e a esfera privada. Focalizando o cerne do conflito entre uma sociedade civil heterogénea e o Estado, as correntes sociológicas que abordámos trataram de tornar abstracto o conceito de Estado, contrariando o Estado “substantivo” do pensamento marxista. Se em Marx a desigualdade e o conflito central se encontra entre classes sociais, o Estado não seria mais do que o produto dessas relações sociais. Se o Estado é sempre um instrumento ao serviço da classe social dominante, na sociedade burguesa ele apadrinha uma igualdade e liberdade meramente formais²⁰. Ou seja, o Estado, por si só, aprioristicamente, e sem contextualização no quadro das relações de produção prevalentes, é um conceito sem substância, sem definição possível. Daí a fragilidade de um argumento que “diaboliza” o Estado aprioristicamente. São ainda vários autores que criticam os teóricos dos novos movimentos sociais. Octávio Rodríguez Araujo, dialogando criticamente com aqueles que chama de pós-marxistas, afirma que sendo evidente que hajam diferentes identidades existentes (para além das classistas), a

¹⁶ FRIEDMANN, John, **Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo**, Oeiras, Celta, 1996, p.172

¹⁷ ESTANQUE, Elísio, **Op. Cit.**, 1999, p. 98

¹⁸ Bauman, Zygmunt, **Community : seeking safety in an insecure world**, Cambridge, Polity, 2001, p.72

¹⁹ HABERMAS, Jürgen (1987), **The theory of communicative action (vol.2). Life-world and system: a critique of functionalist reason**, Cambridge, Polity Press, 1987, pp. 391-396

²⁰ MARX, Karl, “A ideologia alemã”, in CRUZ, Manuel Braga da (org.), **Teorias Sociológicas I, Vol. I**, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, 1846, pp. 11-60

pluralidade de identidade nunca poderá pôr em causa o sistema de acumulação capitalista, pois não é uma característica do capitalismo. Para este autor, os teóricos do *movimentismo* escamoteiam ainda o papel do Estado na sociedade capitalista, fazendo substituir, na análise, os interesses capitalistas que o Estado defende por “violações dos direitos humanos, das liberdades civis, do direito de associação, de expressão e de manifestação” sem referir e os associar a esses mesmos interesses²¹. Por outro lado, e como tem sido evidente ao observarmos a realidade sócio-económica mesmo nos países ocidentais, o crescimento das desigualdades e da pobreza não faz adivinhar o desaparecimento das classes sociais. Outra premissa que carece de validade explicativa é a que sustenta que o conflito de movimento social baseia-se numa aliança que engloba indivíduos de diferentes classes (ou de nenhuma), ao contrário do conflito de classe, que opõe uma classe à outra. Barbalet, baseando-se na obra de Marx, refere que esta oposição é falsa, e que esta consideração releva de uma apreciação limitada do conceito de classe. O conflito de classe, na obra marxista, é sempre tratado enquanto conflito entre conjuntos de alianças²², que têm composições diferentes consoante os contextos sociais e a fase da luta de classes (por exemplo, a classe trabalhadora faz alianças, em determinados momentos históricos, com o campesinato ou a classe média). Ou seja, “os actores nas lutas de classe não são as classes como elementos da estrutura social, mas são grupos sociais formados numa base de identidade de classe comum”²³. Daí que não faça sentido opor a heterogeneidade da composição social do “conflito de movimentos sociais” com a suposta homogeneidade do “conflito de classe social”.

2. O que são os Conselhos Comuns venezuelanos?

Marcos Constitucionais e Legais depois de 1999

A Constituição da República Bolivariana da Venezuela (1999)²⁴ explicita no Artigo 62 que todos os cidadãos e cidadãs têm o direito de participar livremente nos

²¹ ARAUJO, Octavio Rodriguez, **Esquerdas e Esquerdismo. Da Primeira Internacional a Porto Alegre**, Porto, Campo das Letras, 2006, p. 191

²² BARBALET, J.M, **A cidadania**, Lisboa, Editorial Estampa, 1989, p.159

²³ BARBALET, J.M, **A Op. Cit**, 1989, p.160

²⁴ **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, Gaceta Oficial nº 36.860, 1999

assuntos públicos, directamente ou por meio dos seus representantes eleitos ou eleitas, acrescentando que a participação do povo na formação, execução e controle da gestão pública é o meio necessário para alcançar o protagonismo que garanta o seu completo desenvolvimento, tanto individual como colectivo. Muitos autores argumentam que as mudanças mais significativas estabelecidas pela Constituição se referem às formas e meios consagrados para o exercício da participação – “Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referéndum, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad” (Artículo 70). É no Capítulo IV, sobre o “poder público municipal” que a descentralização de competências para formas de organização comunitária adquire relevância. O artigo 184 determina que a lei criará mecanismos abertos e flexíveis para que os Estados e os Municípios descentalizem e transfiram para as comunidades e grupos vicinais organizados, os serviços que estes gerem com a prévia demonstração da sua capacidade para os prestar.

Desde o início do chamado “processo bolivariano” existiram discussões no seu seio acerca da possibilidade de transformação das fronteiras territoriais e administrativas, através da criação de uma nova institucionalidade, da construção do Estado Comunal, com a reconstituição global do conjunto do Estado – esta concepção encontra-se relacionada com aquela formulada por Chávez acerca de uma “nova geometria do Poder”²⁵.

A Reforma Constitucional discutida e rejeitada no referendo de 2 de Dezembro de 2007 continha a proposta de agregar os Conselhos Comunais em “Comunas” e estas em cidades, gerando uma nova forma de divisão territorial²⁶. A 15 de Dezembro de 2009, a Assembleia Nacional da Venezuela aprova a “Lei Orgânica de Participação e Poder Popular”²⁷ a qual retoma a ideia de construção do “Estado Social Comunal”. O

²⁵ LANDER Edgardo, “El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela” in **Observatorio Social de América Latina**, ano VIII, nº 22., 2007, pp. 65-85.

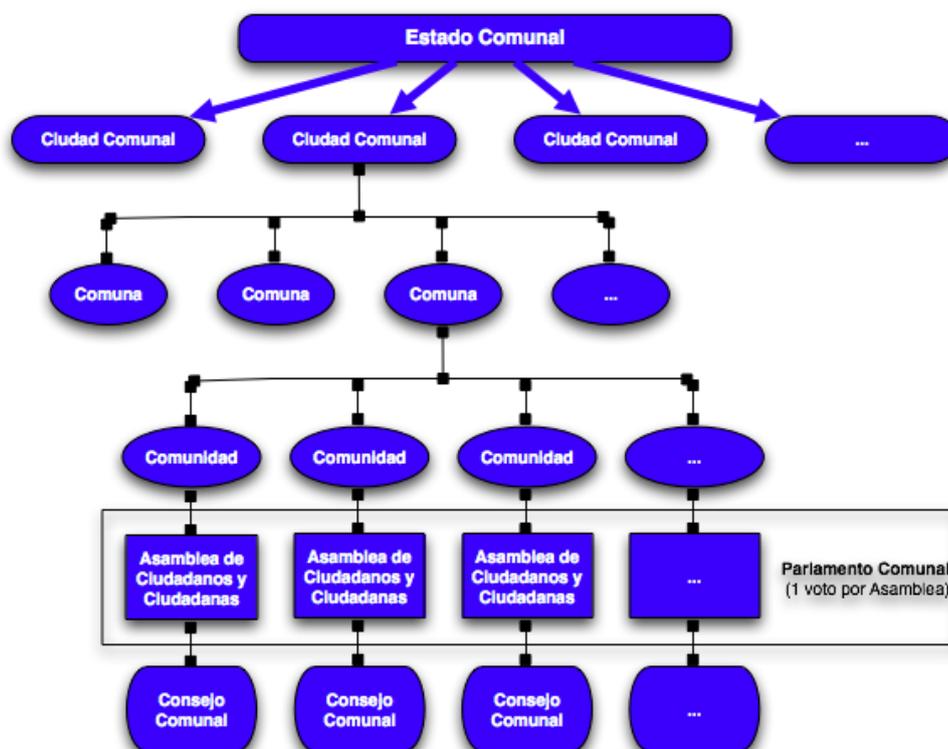
²⁶ in **Prensa Fundacomun**, (22 de Agosto del 2007).

²⁷ Asamblea Nacional República Bolivariana de Venezuela, **Ley Orgánica de Participación y Poder Popular**, < www.accesoalajusticia.org/documentos/getbindata.php?dcfid=507 >, 2009, consultado a 29/07/2010

projecto de lei define o conceito de “participação cidadã”, enfatizando que as “instituições governamentais deverão promover e garantir a participação dos cidadãos e cidadãs na gestão social e comunitária” (Artigo 6), estabelecendo os meios de participação e conceptualizando que na planificação participativa “os órgãos e entidades do Poder Público, durante a etapa de elaboração dos respectivos planos, incorporarão nas suas discussões as Comunas, Organizações Socio-produtivas Comunitárias e demais organizações do Poder Popular” (Artigo 29). As Organizações Socio-produtivas Comunitárias têm como função executar planos sócio-produtivos destinados a consolidar o desenvolvimento integral da colectividade em geral. Um dos elementos mais polémicos contidos nesta proposta consiste no facto de que se estabelece que o Estado e as organizações do poder popular são co-responsáveis em diversas matérias, inclusivamente ao nível da segurança e defesa integral da Nação. Mas é a Lei das Comunas²⁸ que cria as Comunas que são a base do Poder Comunal. A proposta refere-se às Comunas como “entidades locais conformadas por el conjunto de comunidades que poseen un ámbito geográfico, una memoria histórica compartida, gentilicio, usos, costumbres, rasgos culturales que los identifica e intereses comunes que se reconocen en el territorio que ocupan y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica” (Exposição de Motivos). Em suma, as Comunas constituem uma nova instância de governo, a qual agrupa diversas comunidades de um mesmo território. Em cada uma destas comunidades, a instância máxima e mais importante é a Assembleia de Cidadãos e Cidadãs. Segundo a lei das Comunas, el Parlamento Comunal “é a máxima instância do autogoverno na Comuna”, mas existem outros órgãos: Conselho de Cumprimento, Comissão Coordenadora, Comités Permanentes de Gestão, Conselho de Planificação Comunal, Banco da Comuna e Jurisdição Especial Comunal. As Comunas poderão constituir-se em associações chamadas União de Comunas e o sistema de união de Comunas dentro de um eixo geográfico e territorial definido nomeia-se Cidade Comunal. Tenta-se, na prática, aplicar os princípios de descentralização porque a República, os estados e municípios poderão transferir para as Comunas a administração e controlo de serviços, e recursos financeiros para a execução de projectos.

²⁸Asamblea Nacional República Bolivariana de Venezuela, **Ley de las Comunas**, <http://static.eluniversal.com/2010/07/05/proyectoleycomunas.pdf>, 2010, consultado a 29/07/2010.

Figura 1: O Estado Comunal



A institucionalização dos Conselhos Comunais

Os Conselhos Comunais poderão ser considerados os “micro-governos” de cada comunidade que é parte da Comuna. Estes constituíram a primeira instância do chamado “Poder Comunal” que ganhou um marco jurídico com a Lei dos Conselhos Comunais, de 2006, e que teve a sua repercussão, na prática, com a constituição de cerca de 30 000 Conselhos Comunais, na Venezuela.

A nova Lei Orgânica dos Conselhos Comunais (LCC)²⁹, aprovada em 24 de Novembro de 2009, define os Conselhos Comunais enquanto “instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social” (Artigo 2).

²⁹ Asamblea Nacional República Bolivariana de Venezuela, **Ley Orgánica de los Consejos Comunales**, < http://www.mpcomunas.gob.ve/publicaciones/ley_consejos_comunales_2010.pdf>, 2009, consultado a 29/07/2010.

Segundo o Artigo 19 da LCC, a “Assembleia de Cidadãos e Cidadãs” é a máxima instância de deliberação e decisão para o exercício do poder comunitário e é formada pelos e pelas habitantes da comunidade maiores de quinze anos. Algumas das suas principais funções consistem em eleger e revogar a os porta-vozes do conselho comunal e aprovar o plano comunitário de desenvolvimento integral. São 4 os órgãos que integran o CC: a *Unidade Executiva* é o órgão que aglomera diversos Comitês temáticos como são exemplo o Comité de Educação, de Saúde, de Habitação (...), e que implementa os planos de trabalho aprovados na Assembleia de Cidadãos e Cidadãs; a *Unidade Administrativa e Financeira Comunitária* funciona como uma entidade de administração, execução, investimento, crédito, poupança e intermediação financeira dos recursos e fundos (Artigo 30); a Unidade de Controladoria Social é a instância do conselho comunal que deve realizar a avaliação da gestão comunitária e a vigilância das actividades, recursos e administração dos fundos (Artigo 33); o Colectivo de Coordenação Comunitária é formado pelos porta-vozes das três entidades citadas anteriormente. Existe inclusivamente uma Comissão Eleitoral Permanente que tem que conduzir os processos de eleição ou revogação dos porta-vozes do conselho comunal. O número mínimo de população para constituir o conselho comunal situa-se entre a 150 e 400 famílias no âmbito urbano, a partir de 20 famílias no âmbito rural e a partir de 10 famílias nas comunidades indígenas (Artigo 4). Para Maingon³⁰ é a especificidade jurídica, populacional e territorial que os diferencia de outras organizações comunitárias, tendo por base a concepção de que os espaços geográficos pequenos potenciam a participação.

O Conselho Comunal pode elaborar diferentes tipos de projectos tais como socio -produtivos, sociais, educativos, de infra-estrutura (...) que podem estar vinculados ao Plano Comunitário de Desenvolvimento Integral, o qual deverá ser elaborado com base nos resultados dos diagnósticos e orçamentos participativos. A relação primordial com os órgãos e entidades do Poder Público realiza-se por meio do Ministério do Poder Popular respectivo, com competência em matéria de participação cidadã, que conta, entre as suas funções, com a de registo dos conselhos comunais e que

³⁰ MAINGON Thaís, «Consejos Comunales, Ciudadanía, Estado e Poder Popular», p. 131 , in CASTRO Gregorio (coord.), **Debate por Venezuela**, Caracas, Editorial Alfa/Escuela de Sociología-FACES/UCV, 2007

deverá ditar “as políticas estratégicas, planos gerais, programas e projectos para a participação comunitária”.

Para além da execução e supervisão dos projectos, os CC têm a possibilidade de solicitar e administrar recursos financeiros. A Lei dos CC determina diferentes procedências possíveis para os recursos financeiros: transferidos pela República, os estados e os municípios ou gerados por actividade própria, entre outras (Artigo 47). Os projectos para a resolução de necessidades básicas tinham, em 2007, um financiamento inicial de 50 milhões Bs (Bolívares) por projecto³¹. Em 3 anos (2006, 2007 y 2008) foram transferidos 3000 255 milhões de dólares para a concretização de projectos³². Em Junho de 2010 contabilizavam-se 36 000 Conselhos Comunais constituídos na Venezuela³³.

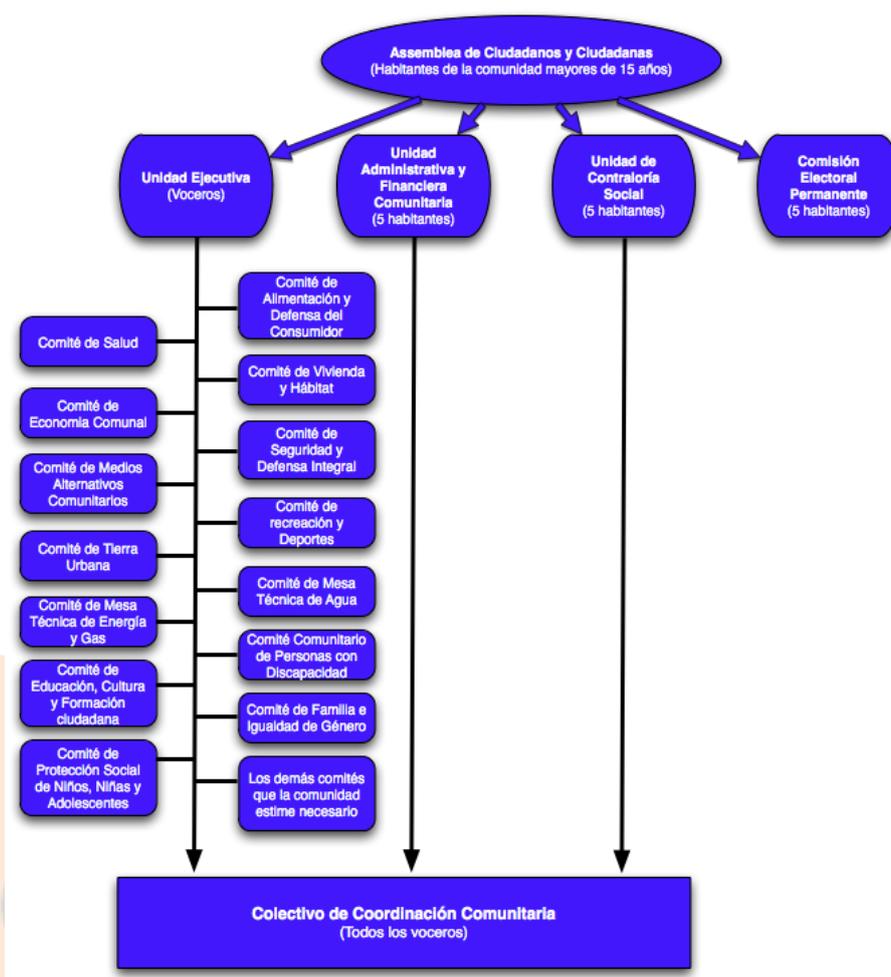
Figura 2: Conselho Comunal



³¹ MAINGON Thaís, **Op. Cit.**, 2007, p. 135

³² ROMERO Carlos, “¿Ha sido exitosa la constitución de Consejos Comunales?”, [online], **Estado-Ley-Democracia**, «<http://estado-ley-democracia.blogspot.com/2010/07/ha-sido-exitosa-la-constitucion-de.html>», 2010, consultado a 29/07/2010.

³³ MORALES L., 2010, «Aprobado proyecto de ley orgánica de comunas en primera discusión», [en línea], «<http://www.vtv.gob.ve/noticias-nacionales/38138>», 29/07/2010



Muitas críticas e potencialidades são apontadas aos Conselhos Comunais. Os críticos falam dos perigos do “assembleísmo”³⁴, da inexistência de mecanismos de eleição directa, universal e secreta ³⁵.

Uma das críticas mais importantes refere-se à ideia de concentração e centralização da tomada de decisões e recursos, uma vez que existe uma relação directa estabelecida entre o Governo Nacional e os Conselhos Comunais, e uma substituição e sobreposição³⁶ das funções das Governações e Municípios³⁷. Para Marregot este sistema

³⁴ SOSA Arturo A., “Reflexiones sobre el poder comunal”, p.50 in MAYA Margarita (org.), **Ideas para debatir el socialismo del siglo XXI**, Caracas, Editorial Alfa, 2007

³⁵ MARREGOT Miguel, **El socialismo del siglo XXI y su impacto sobre la descentralización en Venezuela**, Caracas, ILDIS, <<http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoMarregotDescentralizacion.pdf>>, 2010, p.1

³⁶ MORALES, Ediviges, CUÑARRO, Edith, GONZÁLEZ Nila, “Los Consejos Locales en el diseño constitucional de la democracia participativa en Venezuela”, in *Provincia*, 2006, p.47

compromete a constitucionalidade do modelo democrático, federal e descentralizado³⁸. A questão da autonomia ou “cooptação”³⁹ das organizações e movimentos sociais, com a conseqüente redução do seu potencial democratizador é referida. Para alguns autores existe uma relação paternalista, assistencialista e clientelar para com o Estado⁴⁰, que se fortalece com o mecanismo de entrega directa de recursos às comunidades⁴¹. Questiona-se também se apenas se pode participar na cidadania num modelo de sociedade socialista⁴², o que converteria os Conselhos Comunais em “células ideológicas oficialistas”.

Noutra perspectiva distinta, as experiências dos Conselhos Comunais são consideradas um importante avanço no desenvolvimento das organizações comunitárias e populares de base⁴³, com a criação de um nova institucionalidade através de micro-governos com funções de desenvolvimento das potencialidades endógenas de cada comunidade (Castro, 2007:148)⁴⁴. É também uma ajuda à economia comunal porque um número grande de postos de trabalho é ocupado pelos residentes do sector. Milhares de projectos em toda a Venezuela já foram concluídos satisfatoriamente⁴⁵ e para Machado⁴⁶ é através dos Conselhos Comunais “que muitos sectores populares concretizam formas de realizar uma maior habitabilidade do espaço social ocupado para habitação”.

3. Dois estudos de caso – “Dos Cerritos” e “La Califórnia Norte”

³⁷ MAINGON Thaís, **Op. Cit.**, 2007, p. 144

³⁸ MARREGOT Miguel, **Op. Cit.**, 2010, p.13

<<http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoMarregotDescentralizacion.pdf>>, 2010, p.1

³⁹ VARGAS Adolfo, “La praxis de Consejos Comunales y la visión de las élites sobre la democracia participativa”, [online], in **CIES e-Working Paper** nº 95/2010, <http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP95_Vargas.pdf>, 2010, consultado a 20/07/2010

⁴⁰ SOSA Arturo A., **Op. Cit.**, 2007, p.54; MAYA Margarita López, 2008, “Democracia participativa: desde arriba o desde abajo?” in **Últimas Noticias**, 2008, 18/05/2008

⁴¹ MAINGON Thaís, **Op. Cit.**, 2007, p. 145

⁴² MARREGOT Miguel, **Op. Cit.**, 2010, p.11

⁴³ MAINGON Thaís, **Op. Cit.**, 2007, p. 144 ; ELLNER Steve, “Un modelo atractivo con fallas: los Consejos Comunales en Venezuela” [online], **Rebellion**, <<http://www.rebellion.org/noticias/2009/6/87637.pdf>>, 2009, consultado a 18/07/2010.

⁴⁴ CASTRO, Ulises, “La Revolución se llama pueblo, potencia rebelde”, p.148, in CASTRO, Gregorio(coord.), **Debate por Venezuela**, Caracas, Editorial Alfa/Escuela de Sociología-FACES/UCV, 2007

⁴⁵ ELLNER Steve, **Op. Cit.**, 2009

⁴⁶ MACHADO, Jesus, “Participación Social y Consejos Comunales en Venezuela” in **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, 2009, Vol. 15, nº 1, p.184

Caracas é uma cidade de “fragmentação sócio-territorial heterogénea e complexa”⁴⁷, sendo que no território coexistem distintos segmentos urbanos que correspondem a espaços de habitat assimétricos. O processo de urbanização da cidade de Caracas não pode ser dissociado de um modelo económico dependente da renda petrolífera, que teve como consequência a territorialização das deformações e desigualdades económicas⁴⁸.

No nosso estudo, observámos um Conselho Comunal – Dos Cerritos - que está inserido na “cidade dos «barrios»”, com habitações e infra-estruturas construídas pelos próprios habitantes, caracterizada pela invasão de terras e pela ausência de planificação urbanística, e por ser representada simbolicamente como o espaço da segregação e da criminalidade. Em contraste, observámos o Conselho Comunal La California Norte pertencente a uma zona residencial de “classes medias”, de apartamentos e vivendas singulares, caracterizada por transmitir uma simbologia de conforto e qualidade de vida.

O trabalho de campo decorreu durante os meses de Março e Abril de 2009, utilizando-se para tal os métodos de entrevista e observação etnográfica. No primeiro exemplo, o âmbito geográfico do Conselho Comunal está constituído por mais ou menos 150 famílias e o segundo exemplo por um número aproximado de 1000 famílias. De uma forma sintética, tentaremos expor alguns resultados primários ao nível das características semelhantes e distintas da participação, actividade e impacto social dos Conselhos Comunais. Para tal, recorreremos às representações dos dirigentes e moradores dos dois Conselhos Comunais estudados.

Participação com diferentes conteúdos

Nos dois estudos de caso, verificamos que existem diferentes prioridades assumidas pelos Conselhos Comunais (CC), ao nível dos projectos que pretendem implementar. García-Guadilla⁴⁹ afirma que nos objectivos esperados com a formação

⁴⁷ CARIOLA Cecília, LACABANA Miguel, “Los bordes de la esperanza: nuevas formas de participación popular y gobiernos locales en la Periferia de Caracas”, in **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, 2005 vol. 11, nº 1, p.23

⁴⁸ ANTILLANO Andrés, “La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas”, in **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, 2005, nº 3

⁴⁹ GARCÍA-GUADILLA María Pilar, “El Poder Popular y la Democracia Participativa en Venezuela: los Consejos Comunales” in **XXVII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)**, Montreal, Canadá, 5-8 Setiembre 2007, p.12

dos Conselhos Comunais observa-se uma diferenciação de classe. Ou seja, os CC que pertencem a zonas de “classe media” definem como prioritárias as áreas do desporto, jardins, saúde, urbanismo, ambiente, educação e segurança, enquanto que os CC dos “sectores populares” preocupam-se mais com questões de habitação, água e saúde. Essa conclusão encontra-se claramente reflectida nos nossos casos:

“Hicimos una jornada de convivencia con todas las autoridades policiales de este municipio, hemos compartido unos con los otros, nos conocimos, les tomamos los teléfonos, introducimos un proyecto de vigilancia de cámaras policiales que ya está aprobado, pero no se ha implementado todavía; es un proyecto que consiste en grabar las principales calles de la urbanización, las cámaras tienen el programa de día y noche, dura unos 30 días e indica el duro de la grabación y la policía lo monitorea en tiempo real, o sea tenemos en vigilancia, personalmente van a tener carteles que dicen que usted está a ser vigilado para su seguridad, entonces tiene una parte de disuasión para personas que quieran cometer un delito...”

José, Porta-Voz Segurança CC La California Norte

As preocupações e reivindicações do CC Dos Cerritos relacionam-se especialmente com as condições precárias de habitabilidade em que vivem os seus integrantes e com a satisfação de necessidades básicas, como a implementação de saneamento básico no território da comunidade:

“Hay un proyecto principal pero es muy grande, es de alta envergadura, es el ‘aguas limpias general’. Una tubería que tiene más de 60 años y que hasta ahorita no la hemos podido arreglar nosotros. Es un presupuesto multimillonario y todavía no sabemos porque la calle se hunde y hay inundaciones en las casas. Si bien es un proyecto prioritario, es muy costoso. Hay otros que son las reparaciones en el lugar directo en que influyen en el agua, porque las tuberías están dañadas, que no dañe la tubería porque es de plástico, o de nylon, o sintético pero se hunde la tierra, que es otro problema, se cae el suelo entonces es uno prioritario. Siguen las reparaciones de las viviendas, que todo el barrio viva mejor (...)”

Roberto, Porta-Voz Controladoria Social CC Dos Cerritos

Provavelmente, poderemos relacionar diferentes razões motivacionais para a colaboração com o Conselho Comunal com os diferentes níveis de participação e envolvimento neste que encontramos nos dois Conselhos Comunais, como veremos adiante. Ou seja, a participação esbater-se-á nos territórios em que o Conselho Comunal não terá um *valor instrumental* para o objectivo de colmatar necessidades básicas da população. Por outro lado, dos testemunhos que recolhemos, parece-nos ser pertinente indagar acerca da relação entre os objectivos formais dos Conselhos Comunais e alguns

dos projectos que parecem ser levados a cabo, nomeadamente, nas zonas de classes médias. Ou seja, será legítima a afectação de recursos públicos para a concretização de objectivos, cuja importância se poderá questionar, como os de implementação de sistemas de segurança urbanos?

Se se pode afirmar que existe uma capacidade autónoma de criação dos conteúdos da actividade dos Conselhos Comunais abordados, a mesma autonomia é debilitada pela dependência financeira do Estado:

“No, no, yo pienso que todavía estamos lejos de ser autónomos. Somos autónomos en algunas decisiones que toma la comunidad en aprobar el proyecto que vamos a hacer, pero, una vez que aprobaron el proyecto, somos autónomos cuando tenemos que llevar ese proyecto a una institución para que la aprueben y destinen los recursos, ¿no? Allí entonces se queda, por ejemplo, ese proyecto de rehabilitación de viviendas, acá demora más de un año en la institución antes de llegar a sus destinatarios. Es allí donde se pierde la autonomía ya que podríamos hacerlo en aquel momento y perdemos más de un año para que el gobierno decida bajar los recursos; es ahí que se pierde la autonomía”.

José, Porta-Voz Segurança La California Norte

A intensidade da participação dos moradores, o nível de conhecimento e o envolvimento nas actividades dos Conselhos Comunais parece também ser muito distinto. Em Dos Cerritos, espaço mais contíguo e de sectores sociais populares, o trabalho do Conselho Comunal parece ser bem conhecido pelos moradores. E parece ter havido um crescimento da participação na vida comunitária a partir do surgimento do Conselho Comunal, o que não estará dissociado do financiamento estatal:

“Pero la asociación de vecinos era, que te digo, un grupito, por decirte, de cinco, seis personas. Eran quien canalizaba todo y eso. Y la gente muy poco participaba. Claro, no participaban porque no había ese...esa inyección de dinero del gobierno. Pero ahora [*con el consejo comunal*] como hay tanto, tanto real que depende del gobierno, entonces la gente está participando más en eso”.

Alícia, Habitante Dos Cerritos

Em La Califórnia Norte, um espaço geográfico maior, com mais sub-comunidades que se auto-identificam pelo território da “rua” onde vivem, a função agregadora do Conselho Comunal parece não funcionar:

“- No. Yo ahora estoy con los de mi calle, conozco los de mi calle y todo eso, pero los demás no...”

- (Humhum)... ¿Pero aquí en la calle las personas participan en ese consejo comunal?
- Creo que no.
- ¿Cree que no conoce?
- Creo que no.”

Virgínia, Habitante La Califórnia Norte

O fomento da discussão pública sobre a criação de novas formas de relação Estado-Sociedade

A Venezuela vive hoje um clima de polarização política que tende a territorializar-se⁵⁰ e a formar espaços objectivamente e subjectivamente associados ao chavismo – áreas urbanas pobres – e ao anti-chavismo – áreas urbanas ricas. Na nossa investigação é possível identificar uma relação que integra três dimensões: espaço de classe/político – *território* – participação.

Em Dos Cerritos, para além da exiguidade do território geográfico e do facto de os seus moradores sentirem diversos tipos de carências habitacionais e de vida, a maioria identificar-se-á politicamente com as áreas chavistas, o que terá influência no maior nível de participação:

“– Bueno, lo que te digo, hay gente que no participa porque no están de acuerdo con el gobierno, las causas... Pero son muy pocas, porque acá la mayoría son más chavistas, la mayoría. Hay unas cuantas, qué dos familias, que no participan y eso porque, sin embargo, se benefician, se benefician, porque cuando hay un mercado, ellos compran en el mercado, se benefician. Por lo menos el arreglo de la casa también. Si hacen su solicitud también se benefician, independientemente de que sea del gobierno o que no sea de... que te digo, que tenga otro gobierno. Igualito se benefician. Pero, sí, sí, por lo menos para reuniones y esas cosas...no participan”.

Alícia, Habitante Dos Cerritos

Ao contrário, em La Califórnia Norte, o facto de a maioria da população ser simpatizante e votante dos partidos da oposição a Chávez, faz com que os próprios

⁵⁰ GARCÍA-GUADILLA María Pilar, “Organizaciones Sociales y Conflictos sociopolíticos en una sociedad polarizada: las dos caras de la democracia participativa en Venezuela” in *America Latina Hoy*, 2006, nº 42, pp. 37-60.

dirigentes do Conselho Comunal reconheçam a fraca participação da população na actividade do Conselho Comunal:

“- Bueno... ¿Tú crees que... tú crees que la gente empezó a participar más, cuando empezó a existir, a surgir el consejo comunal aquí en la California Norte?

P – (Humhum)... bueno no, bueno, bueno lo que pasa es que esa polarización ha sido tan fuerte aquí y nosotros, nosotros reconocemos que ellos, la oposición, aquí tiene la mayoría, nosotros estamos aquí en una contienda a nivel de California Norte, puede ser nacional, regional, lo que fuere, nosotros sacamos cerca de 20%, ellos sacan 80%, y bueno, pero nosotros seguimos participando, o sea no hemos quedado, por lo menos atrás, hemos participado y hemos demostrado que tenemos capacidad para...”

Pedro, Porta-Voz Infra-estrutura CC La Califórnia Norte

Mas é também inegável que essa luta política polarizada instalou no debate público a discussão sobre novas formas de relação entre Estado e Sociedade. Hoje, para muitos autores é indiscutível que a emergência de organizações colectivas, como os CC, fortaleceu “os laços comunitários” porque “as comunidades estão a aprender a reconhecer as suas próprias capacidades para contribuir para a solução dos seus problemas”⁵¹. Neste sentido, identificamos a valorização positiva da comunidade:

“-Sí, hubo un cambio aquí en la Comunidad porque antes no se reunían los vecinos y ahora sí, se reúnen. Hablan entre sí, antes no los hacían. Yo no le hablaba a ella porque me cae mal y bueno ¿por qué te cae mal, qué te hizo? y no sabes lo que te hizo como nunca te hablaba te caía mal y ahora se hablan. (...). La gente ha ido incorporando lo más importante, o sea los Consejos han ido uniendo un poquito más a las personas”.

Virgínio, Habitante Dos Cerritos

Verifica-se também a recriação e criação de formas de pensar e fazer política, por parte de alguns habitantes das comunidades estudadas – o Estado deixou de ser representado como a entidade política, por excelência, para que a política e a intervenção no território seja pensada como uma complementaridade entre a “visão técnica” dos funcionários do Estado e a “visão popular”⁵² das comunidades:

⁵¹ LACABANA Miguel, CARIOLA Cecília, “Construyendo la participación popular y una nueva cultura del agua en Venezuela” in *Cuadernos del CENDES*, 2005, nº59, Maio-Agosto 2005, p.129

⁵² LACABANA Miguel, CARIOLA Cecília, *Op. Cit.*, 2005, p.129

“Vuelvo y te explico, el comité (*del CC*), ese comité se reúne, y ellos hacen un proyecto. Por ejemplo, a la calle hay que repararle el problema del agua, por decirte. Entonces ellos van a puerta cerrada y llegan al acuerdo que el problema que hay que atacar es el problema del agua, después convocan a una asamblea y se hace la reunión general con todos los vecinos del barrio para que tengan conocimiento de lo que van a hacer, la gente da su opinión, si están de acuerdo si no están de acuerdo, si hay que darle prioridad a otras cosas. Si se llega a un acuerdo, el mismo comité es quien ejecuta eso, eligen entre sus voceros y se encargan de llevarlo a la práctica.”

Federico, Habitante Dos Cerritos

Se em La Califórnia Norte podemos falar, baseando-nos nos discursos dos nossos entrevistados, de uma débil participação comunitária, podemos também pressupor, com base na observação realizada e nos testemunhos recolhidos, que a participação que existe tende a ser feminizada, o que parece ser uma característica original neste processo:

“Bueno, en general... la mujer es la que participa más, y todo es nuevo para nosotros, normalmente en las asociaciones de vecinos habían muchos más hombres que mujeres, pero de un tiempo para acá la mujer debe lidiando a toda la participación comunal, no solamente en este consejo comunal que son más mujeres que hombres, sino que en todo lo que yo he ido, yo estuve un tiempo trabajando con consejos comunales, mientras he corrido muchísimos consejos comunales de diferentes estratos, en todos he visto la participación de la mujer en respecto al hombre entre 60, 65% de mujeres con respecto al hombre, yo siempre las felicito porque... yo les digo que son vanguardias, ¿no?... Son los cambios...”

José, Porta-Voz Segurança La Califórnia Norte

3- Reflexões Finais

Se elaborarmos um exercício comparativo entre as definições teóricas de “movimento social” citadas anteriormente e a realidade objectiva e percebida pelos seus constituintes acerca do que significa um Conselho Comunal, destrincharemos mais diferenças do que semelhanças. Mas será a análise tão simples assim?

Na perspectiva de Touraine, os Conselhos Comuns remeter-nos-iam primeiramente para o significado das lutas pontuais e não totalizantes que, como vimos, podem ser pela implementação de tubos de canalização geral em Dos Cerritos ou do sistema de vídeo-vigilância em La Califórnia Norte. No entanto, alguns dos critérios do

“movimento social” de Touraine serão acompanhados por parte do processo de constituição dos Conselhos Comunais. Se existe uma identidade diluída e não afirmada nos Conselhos Comunais das classes médias, podemos dizer, exemplificando com Dos Cerritos, que a auto-identificação com valores positivos que os Conselhos Comunais vieram trazer às comunidades dos territórios mais deprimidos, podem ter propiciado e potenciado a expressão e percepção de uma *identidade* colectiva relativa aos “excluídos e pobres mas que têm potencialidades de transformação e construção colectiva do mundo em que vivem”. Se a *oposição* não é exactamente um adversário institucional visível e identificável – como o Governo ou o Estado – ele não poderá ser o “sistema económico e social que os excluiu de ter uma «vida digna» até hoje?”. Se é certo que existe uma visão *totalizante* de transformação da visão cultural do mundo, não será que essa perspectiva pode ser criada ou alimentada através da soma de todas as percepções de necessidade de transformação dos “mundos de vida”? E, embora os Conselhos Comunais não assumam uma ruptura anti-institucional com as instituições existentes, nomeadamente as do Estado Central, eles podem ser assumidos como fazendo parte de um processo de criação de novas instituições – tendo as comunidades como actores principais dessas instituições – embora decorram e dependam das “velhas instituições”, como ficou patente no nosso texto.

Uma das maiores discussões teóricas e analíticas em curso refere-se à possibilidade e capacidade autonómica dos Conselhos Comunais em relação ao Estado. É verdade que existe uma autonomia relativa no que se refere à definição de prioridades de intervenção e trabalho dos Conselhos Comunais, autonomia que se vê claramente restringida pela dependência financeira do Estado e dos interesses que este defende. Embora a natureza (dos interesses) do Estado venezuelano no processo bolivariano tenha episódios e actuações bastante contraditórios – que não temos aqui espaço para discutir – o que é certo é que parece haver uma clara tendência de descentralização de competências do Estado para as comunidades organizadas e que estão em vias de organização (com a clara redefinição dos “espaços da política”). Esse seria o mote para uma nova reconstrução e reformulação do Estado, que passaria a “Estado Comunal”, não através de um momento de ruptura e revolução social mas de um processo de redistribuição de poder. Mas sendo o Estado sempre intérprete dos interesses de classes e camadas sociais – ainda que de forma contraditória e condicionada – será essa

“redistribuição de poderes” verdadeiramente efectiva? Esta é uma das questões sobre o processo bolivariano mais difíceis de responder.

Revista
CONVERGÊNCIA
CRÍTICA