

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

DEMOCRACIA E TERRITÓRIO: REFLEXÕES SOBRE A CONSTRUÇÃO DE UMA PRÁTICA
DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA

LAYSSA RAMOS MAIA DE ALMEIDA

RIO DE JANEIRO
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
NÚCLEO INTERDISCIPLINAR PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TECNOLOGIA PARA O DESENVOLVIMENTO
SOCIAL

DEMOCRACIA E TERRITÓRIO: REFLEXÕES SOBRE A CONSTRUÇÃO DE UMA PRÁTICA
DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA

LAYSSA RAMOS MAIA DE ALMEIDA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Tecnologia para o Desenvolvimento Social, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Tecnologia para o Desenvolvimento Social.

Área de concentração: Gestão Participativa

Orientador: Felipe Addor

RIO DE JANEIRO
2019

CIP - Catalogação na Publicação

A447d Almeida, Layssa Ramos Maia de
Democracia e Território: reflexões sobre a
construção de uma prática democrática participativa
/ Layssa Ramos Maia de Almeida. -- Rio de Janeiro,
2019.
147 f.

Orientador: Felipe Addor.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do
Rio de Janeiro, Núcleo Interdisciplinar para o
Desenvolvimento Social, Programa de Pós-Graduação em
Tecnologia para o Desenvolvimento Social, 2019.

1. Democracia. 2. Território. 3. Participação
Popular. 4. Políticas Públicas. 5. América Latina.
I. Addor, Felipe, orient. II. Título.

LAYSSA RAMOS MAIA DE ALMEIDA

DEMOCRACIA E TERRITÓRIO: REFLEXÕES SOBRE A CONSTRUÇÃO DE UMA PRÁTICA
DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Tecnologia para o Desenvolvimento Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Tecnologia para o Desenvolvimento Social.

Aprovada em 28 de novembro de 2019.

Prof. Dr. Felipe Addor, Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social/UFRJ.

Prof.^a Dr.^a Luciana Correa do Lago, Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social/UFRJ.

Prof. Dr. Orlando dos Santos Junior, Instituto de Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ.

Prof.^a Dr.^a Ana Claudia Chaves Teixeira, IFCH – UNICAMP.

*Ao povo latino-americano, “un pueblo sin
pernas pero que camina”, e segue ocupando
as ruas, as praças e as esquinas. Um povo que
segue a lutar.*

AGRADECIMENTOS

Depois de um longo período de caminhada no mestrado, muitas são as pessoas a quem preciso agradecer. Muitas foram as pessoas que me ouviram, me apoiaram nas minhas ausências e dificuldades, me disseram coisas importantes e me fizeram continuar.

Em primeiro lugar, agradeço à minha mãe. É fundamental começar por ela. Não há ninguém que me conheça e me apoie tanto. Agradeço por todas as vezes que me incentivou, que foi paciente e compreensiva. Obrigada por todos os almoços, lanches e jantares levados até o quarto enquanto eu escrevia, pelos abraços e pelo carinho em todos os momentos de cansaço. É sempre você que me faz seguir adiante.

À minha avó, que sempre me colocou em suas orações e que assumiu fortemente o papel de orientadora desse trabalho, especialmente na função de cobrar os prazos de entrega, mas também de me mostrar os momentos de diminuir um pouco o ritmo e descansar. Ao meu irmão, que tanto cresceu nesse período, e formou um time e tanto com a minha mãe, dando conta de que minha ausência nas tarefas de casa em alguns momentos não tivesse tanto impacto. Obrigada por ter sido um dos meus maiores parceiros nessa jornada. Eu amo vocês. Obrigada por tudo.

Ainda em família, agradeço ao meu pai, minha avó Vera, minha tia Marisa, minhas primas Glauce e Ilana, por todo apoio e incentivo durante essa caminhada. Eles já não entendiam mais porque eu falava tanto dessa dissertação nesses últimos meses, mas sempre me impulsionaram a seguir em frente (e terminar logo!).

Ao meu amor e meu companheiro, Diego. Obrigada por ter dividido comigo muitos dos momentos de construção dessa dissertação. Por ter me acalmado e me ensinado a me preocupar com uma coisa de cada vez, principalmente nos momentos de maior desespero com os prazos. Obrigada por me oferecer momentos de alegria e tranquilidade em meio a correria do cotidiano. Essa é mais uma etapa que concluímos juntos. Te amo!

Ao meu mais que querido orientador, que nesses seis anos de trabalho juntos, se tornou um amigo, se tornou um grande mestre. Obrigada por toda paciência, compreensão e parceria em mais essa etapa! Obrigada por me ensinar tanto!

Aos meus queridos companheiros do Soltec, que seguem me mostrando o quanto eu sou sortuda por trabalhar com o que amo, com pessoas incríveis e que me transformam um pouco mais a cada dia. Agradeço, em especial, ao Flávio, ao Celso, a Marcella, a Carol, a Camila e ao Vicente, por cada conversa que tive com vocês ao longo desse tempo. Sobre as dificuldades da escrita, as ansiedades, as dúvidas, as questões teóricas e conceituais, o momento da defesa, tudo que envolve a construção de um trabalho acadêmico e um pouco mais. O afeto e a preocupação que vocês tiveram comigo e cada palavra que me disseram foram fundamentais para me fazer seguir em frente!

Às minhas parceiras do projeto Campo Cidade (CaCi), Andreia, Bia, Carol (de novo!) e Alessandra que seguraram a onda dos momentos de escrita deste trabalho e tocaram lindamente as ações do projeto. Tenho muito orgulho de caminhar ao lado de vocês!

Às minhas amigas, irmãs da vida, Juliana e Márcia, com quem divido todos os passos desde os três anos de idade. Também agradeço aos amigos que, com paciência, me ouviram falar tantas vezes dessa dissertação, Christiane, Shay, Amanda, Victor, Ruth e Rubens. Agradeço por todo incentivo e amor que me ofereceram e oferecem já há algum tempo.

À minha turma do mestrado, que me ensinou que é possível estar em um ambiente acadêmico livre da disputa de egos e da competição desenfreada. Agradeço por todos os momentos que compartilhamos nossas experiências e saberes, que criamos alternativas de estudo coletivo, que pensamos juntos formas de ser solidários nesse momento que costuma ser tão solitário. Viva a interdisciplinariedade! Viva o NIDES!

Agradeço, por fim, a Deus, que de tantas formas, necessárias em todos os momentos, me trouxe até aqui.

E enfim, também a comunidade, o modo comunitário de produção e de vida, é a voz que mais teimosamente anuncia outra América possível. Essa voz soa desde os tempos mais remotos; e soa ainda. Faz cinco séculos que os donos do poder querem calá-la a sangue e fogo; mas ainda soa.

(Vozes de Ontem e de Amanhã, Eduardo Galeano).

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo retomar a discussão sobre a relação entre democracia e território, identificando os principais elementos capazes de influenciar na possibilidade de construção de uma prática democrática mais participativa. Buscou-se mapear, portanto, as interfaces teóricas e práticas construídas historicamente entre esses dois conceitos com objetivo de compreender seu aparente distanciamento nos tempos atuais. Assim, mostrou-se importante fazer um resgate do processo de construção do modelo democrático representativo hegemônico e da influência da política neoliberal na configuração dos territórios, observando os impactos desses elementos na constituição de uma prática democrática bastante limitada para a maioria da população. Na contramão das alternativas de participação popular criadas no interior da institucionalidade democrática tradicional, esta pesquisa propõe a discussão acerca da democracia participativa em diálogo com a perspectiva de organização popular no território, na busca pela reestruturação de práticas coletivas, autônomas e solidárias. Partindo dessa reflexão, realiza-se a análise, com base em dados secundários, de duas experiências: os Conselhos Comunitários e as Comunas, na Venezuela e o Programa Territórios da Cidadania, no Brasil, por meio do estudo de seus contextos político e histórico de implementação, dos arranjos territoriais criados, da relação com as diferentes escalas, além do comprometimento com a formação política e cultural e com a associação a uma política mais ampla de transformação social. Em síntese, a análise permitiu identificar três elementos centrais: o forte conflito entre as estruturas representativas tradicionais e aquelas organizadas a partir do território; a contradição permanente na relação dessas experiências com o Estado e o sistema capitalista; e, por fim, a necessidade dessas experiências de se concentrarem na construção de novas formas de relações sociais e econômicas, apontando na direção de uma transformação estrutural da sociedade.

Palavras-chave: Democracia; Território; Participação Popular; Políticas Públicas; América Latina.

ABSTRACT

This dissertation aims to resume the discussion on the relationship between democracy and territory, identifying the main elements capable of influencing the possibility of building a more participatory democratic practice. Therefore, we sought to map the theoretical and practical interfaces historically constructed between these two concepts in order to understand their apparent distancing in current times. Thus, it was important to rescue the process of building the representative hegemonic democratic model and the influence of neoliberal politics in the configuration of territories, observing the impacts of these elements in the constitution of a very limited democratic practice for the majority of the population. Contrary to the alternatives of popular participation created within the traditional democratic institutionality, this research proposes the discussion about participatory democracy in dialogue with the perspective of popular organization in the territory, seeking to structure collective, autonomous and solidary practices. Based on this reflection, the analysis, based on secondary data, is made of two experiences: the Communal Councils and the Communes, in Venezuela and the Territories of Citizenship Program, in Brazil, through the study of political contexts and implementation history, the territorial arrangements created, their relationship with the different scales, as well as their commitment to political and cultural formation and to the association with a broader policy of social transformation. In short, the analysis identified three central elements: the strong conflict between traditional representative structures and those organized from the territory; the permanent contradiction in the relation of these experiences with the state and the capitalist system and, finally, the necessity of these experiences to focus on the construction of new forms of social and economic relations, pointing towards a structural transformation of society.

Keywords: Democracy; Territory; Popular participation; Public policy; Latin America.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES (QUADROS, FIGURAS, TABELAS)

Figura 1 – Distribuição dos Territórios da Cidadania: Regiões Norte e Nordeste.....	77
Figura 2 – Distribuição dos Territórios da Cidadania: Regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul.....	78
Figura 3 – Ciclo de Planejamento e Gestão do Programa.....	82
Figura 4 – Etapas para construção de um Conselho Comunal.....	101
Figura 5 – Organização das instâncias do Conselho Comunal.....	103
Figura 6 – Parede pintada na Fábrica Proletarios Uníos.....	113
Figura 7 – Entrada da sala de reuniões da Fábrica Proletarios Uníos.....	113
Figura 8 – Engradados de cerveja produzidos pela antiga fábrica Brahma.....	113
Quadro 1 – Instâncias que constituem os Conselhos Comunais.....	102
Quadro 2 – Instâncias que constituem as Comunas.....	110

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD	<i>Acción Democrática</i>
CC	Conselhos Comunais
CF88	Constituição Federal de 1988
CEDRAF	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar
CLPP	<i>Consejos Locales de Planificación Pública</i>
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CNAS	Conferência Nacional de Assistência Social
CNCST	Conferência Nacional de Controle Social e Transparência
CNPM	Conferência Nacional de Políticas para Mulheres
CODETERS	Colegiados de Desenvolvimento Territoriais
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
COPEI	<i>Comité de Organización Política Electoral Independiente</i>
CORPOVEX	<i>Corporación Venezolana de Comercio Exterior</i>
CT	Colegiado Territorial
FCI	<i>Fondo de Compensación Interterritorial</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LOC	<i>Ley Orgánica de Las Comunas</i>
LOCC	<i>Ley Orgánica de Los Consejos Comunales</i>
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MVR	<i>Movimiento Quinta República</i>
ONGs	Organizações Não-Governamentais
OP	Orçamentos Participativos
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Territórios Rurais
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
SAFONACC	<i>Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales</i>
SAFONAPP	<i>Servicio Autónomo Fondo Nacional del Poder Popular</i>
SOLTEC	Núcleo de Solidariedade Técnica
SOMECA	Sociedade de Meio Ambiente, Educação e Cidadania
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
URD	<i>Unión Republicana Democrática</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I – DEMOCRACIA EM PERSPECTIVA: MODELO HEGEMÔNICO, POLÍTICA NEOLIBERAL E USO DO TERRITÓRIO.....	18
1.1 A construção do modelo democrático liberal hegemônico.....	19
1.2 A influência da política neoliberal no território.....	22
1.3 O território atravessa a democracia em múltiplas dimensões.....	25
CAPÍTULO II – DEMOCRACIA E TERRITÓRIO.....	27
2.1 A Constituição Federal de 1988 e a abertura de espaços de participação popular.....	29
2.2 O processo de esfacelamento das instâncias participativas e a desarticulação das forças de mobilização popular.....	32
2.3 Potencialidades e limitantes da relação entre democracia participativa e território.....	39
2.3.1 A proposta da democracia participativa e a prática cidadã no território.....	40
2.3.2 Os limites e as transformações necessárias para a construção de outra democracia.....	45
CAPÍTULO III – TERRITÓRIO E DEMOCRACIA.....	49
3.1 Território e escala.....	51
3.2 Território, acesso a direitos e distribuição de recursos e políticas públicas.....	56
3.3 Território e o comunitarismo.....	60
3.4 Território como espaço do reencontro e da luta anticapitalista.....	64
CAPÍTULO IV – EXPERIMENTAÇÃO DA UTOPIA: POSSIBILIDADES NA RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E TERRITÓRIO.....	69
4.1 Experiência brasileira: Programa Territórios da Cidadania.....	69
4.1.1 Contexto histórico e político de fundação.....	69
4.1.2 Estruturas, arranjos territoriais e funcionamento da experiência.....	74
4.2 Experiência venezuelana: Conselhos Comunais e Comunas.....	90
4.2.1 Contexto histórico e político de fundação.....	90
4.2.2 Estruturas, arranjos territoriais e funcionamento da experiência.....	97
4.2.2.1 Conselhos Comunais.....	97
4.2.2.2 Comunas.....	108
CAPÍTULO V – ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS.....	116
5.1 A questão das escalas.....	116
5.1.1 A relação com os atores políticos institucionais nas diferentes escalas.....	116
5.1.2 Alcance e complexidade da participação popular: a dimensão local <i>versus</i> estrutural das discussões.....	120
5.2 A questão da relação com o Estado e a proposta de associação a uma política mais ampla. .	122
5.2.1 A relação com o Estado e a autonomia das experiências.....	123
5.2.2 O alinhamento das experiências com uma política mais ampla.....	125
5.3 A questão da tradução do particularismo para os universais.....	128
5.3.1 As vantagens comparativas entre os territórios e a disputa entre interesses privados e coletivos.....	128
5.3.2 Os processos de formação política e cultural das experiências.....	130

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....134
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....138

INTRODUÇÃO

“Experimente indagar a cada cidadão, por exemplo, ‘qual a relevância da política para sua vida cotidiana?’” (Chico de Oliveira, 2004)

A perspectiva de crise do sistema democrático representativo liberal já vem sendo construída há alguns anos no campo da discussão teórica sobre a democracia, mas sua materialização no campo popular tem se dado, principalmente, pela falta de credibilidade dada às instituições democráticas, o absenteísmo eleitoral e a sensação de impotência e ausência de soberania das suas próprias decisões, levando a uma completa descrença desse modelo político.

Isso é a resposta à característica desse formato de democracia que mantém a política e a prática democráticas enclausuradas, fazendo com que as decisões importantes do cotidiano sejam tomadas em esferas políticas e financeiras das quais a população é constantemente afastada. Representa uma resposta também à concentração de iniciativas que visaram estimular o aumento da participação popular à institucionalidade tradicional, promovendo apenas interferências programadas em sua dinâmica de funcionamento, quando poderiam fomentar modelos de participação mais autônomos.

Em grande parte, esse cenário relaciona-se também com a contribuição das configurações sociais, políticas e econômicas impostas pela figura do capitalismo globalizado e financeirizado das últimas décadas para o desarranjo de uma relação imbricada historicamente entre a prática democrática e o território, seu local de realização por excelência. Como dito por Chico de Oliveira (2004, p. 1), esse processo está reduzindo a democracia a “algo irrelevante para os que dominam, e inacessível para os dominados”, onde essa “irrelevância é provocada pela desterritorialização e pela supremacia dos mercados financeiros”.

Nesse sentido, dada a relativa diminuição da soberania dos Estados nacionais, os territórios vêm sofrendo intervenções de variados atores que costumam priorizar apenas seus próprios interesses, em detrimento das características de cada lugar e das diversas populações que nele habitam. Essas intervenções se operacionalizam de diversas formas, desde a reflexão sobre a engenharia dos lugares, pensando em limitações nas grandes praças e avenidas que podem ser palco de mobilizações a construção dos grandes empreendimentos em áreas pertencentes aos povos tradicionais sem qualquer tipo de consulta.

Dessa forma, o território, que sempre esteve presente como um elemento fundamental no aprofundamento da cidadania e da prática democrática nas experiências históricas parece começar a perder sua centralidade enquanto espaço facilitador da mobilização e articulação populares. Dessa perspectiva resultam as principais inquietações que movem esta dissertação: em que momento e por quais razões esse elemento do território, que há na construção teórica e prática da democracia,

deixou de se materializar em sua prática atual? Por que o modelo de democracia que vivemos não está associado às nossas práticas cotidianas? Para aprofundar a reflexão sobre essas questões, tornou-se importante buscar mais elementos sobre os aspectos que parecem ter aprofundado esse distanciamento, tais como mencionados anteriormente: o modelo democrático representativo liberal, que nos levou a esse processo de apatia política, e a influência das políticas neoliberais na configuração dos territórios e, de certa forma, na desmobilização da sociedade civil.

No bojo da compreensão desse contexto que emergiu, surgem os movimentos de perspectiva sócio-territorial, visando a “ocupación y/o (re)apropiación de espacios territoriales, experimentando y rescatando formas de vivir, de producir, de autogobernar y/o autogestionar que les permitan preservar y (re)construir su identidad territorial, basándose en la reivindicación de sus derechos sociales, económicos, políticos, culturales e ambientales” (JUNGEMANN, 2008). Como movimentos construídos naquele contexto, temos

el Movimiento Sin Tierra (MST) en Brasil; los zapatistas en Chiapas, México; el Movimiento Social de Comunidades Negras em el Pacifico Colombiano; movimientos como los piqueteros, específicamente de los trabajadores de fábricas recuperadas y las asambleas barriales en Argentina y el movimiento de la Coordinadora del Agua en la Guerra de Agua cochabambina (JUNGEMANN, 2008, p. 18).

Entre outras experiências que, naquele momento, tornaram a América Latina palco principal dessas iniciativas, seja pela profundidade dos impactos sofridos pelas políticas neoliberais no tempo histórico imediatamente anterior, seja por vivenciar, em seguida, uma conjuntura nacional no interior dos países de governos mais permeáveis à participação popular. Todas essas experiências deixaram, e ainda deixam, pistas de como a organização popular no território pode ser o motor na luta pela efetiva transformação da sociedade.

Buscou-se discutir também as características que devem constituir essa perspectiva socio-territorial, principalmente tendo como, contrapartida, um contexto em que temos dificuldades, pela dinâmica do cotidiano, de nos enxergarmos como parte de um território e de nos dedicarmos a pensar alternativas coletivas nos mais variados campos. O estudo dessas características atuais de nossa sociedade mostraram-se importantes para refletir sobre quais caminhos devemos seguir para construir uma experiência com possibilidade de consolidar a cidadania, em sua totalidade de direitos, a partir da prática democrática no território, evitando promover espaços que apenas sirvam para reforçar os interesses de pequenos grupos e aprofundar as desigualdades já existentes.

Nesse contexto, esta pesquisa ganha relevância pela proposta de retomar a discussão sobre democracia e território de forma articulada, buscando aprofundar a discussão dos elementos que causaram seu distanciamento, provocando impactos na construção de uma prática política democrática mais participativa, característica pouco vista nos trabalhos acadêmicos dessa área de estudo. Dessa forma, as discussões realizadas nesta dissertação podem contribuir para as reflexões sobre alternativas democráticas que possam ser reapropriadas e construídas para as organizações

populares e movimentos sociais na direção da reocupação do território como espaço de construção participativa e solidária, da retomada de autonomia do povo, de formação política e cultural, tornando-o *locus* da luta anticapitalista.

Objetivos

Nesse sentido, esta pesquisa tem como objetivo geral identificar os principais elementos que constituem a relação entre democracia e território capazes de influenciar na possibilidade de construção de uma prática democrática mais participativa, por meio da contribuição das reflexões realizadas por autores desse campo teórico e pelo estudo e análise das experiências do Programa Territórios da Cidadania, no Brasil, e dos Conselhos Comunais e Comunas, na Venezuela.

Dessa maneira, podem ser compreendidos como seus objetivos específicos,

- Refletir sobre os conceitos de território e democracia em perspectiva histórica;
- Identificar as influências dos sistemas político e econômico na relação entre território e democracia;
- Descrever os contextos políticos e históricos em que se desenvolveram as experiências;
- Identificar as configurações e arranjos territoriais criados no âmbito das experiências;
- Sistematizar os elementos potenciais e limitantes de cada experiência que possam contribuir para a construção de experiências de organização popular no território.

Metodologia

A pesquisa delineada neste trabalho buscou realizar um resgate histórico da relação entre democracia e território, discutindo sua influência na construção da prática democrática. A partir da realização da revisão bibliográfica, estudando autores dos campos de reflexão da geografia, da ciência política e da sociologia, foi possível identificar os elementos considerados importantes de serem abordados nesse âmbito. Assim, foram definidas as discussões a partir dos seguintes eixos: i) território e escala; ii) território, acesso aos direitos e distribuição de recursos e políticas públicas; iii) território e o comunitarismo; e iv) território como espaço do reencontro e da luta anticapitalista.

Para aprofundar a compreensão sobre esses elementos que concernem a relação entre democracia e território, foi realizado o estudo e a análise de duas experiências que tinham como proposta a ampliação da participação popular a partir da organização no território. As duas experiências escolhidas como objeto de estudo desta dissertação, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), no Brasil, e os Conselhos Comunais e as Comunas, na Venezuela, estavam dentre algumas das elencadas por Sígolo e Mascarenhas (2012) em uma análise do percurso participativo em diversos países latino-americanos. A escolha dessas experiências baseou-se em três critérios. O primeiro partiu da identificação com a perspectiva colocada pelas autoras de que essas experiências

se diferenciavam dos instrumentos dos conselhos e conferências e dos orçamentos participativos, uma vez que foram capazes de romper com os limites das dimensões consultiva e deliberativa e alcançar a participação na implementação e execução das políticas, no planejamento e organização da produção local e na gestão dos recursos, criando uma nova forma de associação entre Estado e sociedade.

O segundo está relacionado com a minha proximidade com a experiência venezuelana. Desde 2014, por meio da minha participação no projeto de extensão e pesquisa Democracia Participativa e Poder Popular na América Latina, do Núcleo de Solidariedade Técnica (SOLTEC/UFRJ), tenho estudado a experiência dos Conselhos Comunais e das Comunas, a partir da pesquisa realizada por Addor (2018). Em 2015, junto com o grupo do projeto, tive a oportunidade de visitar a Venezuela e conhecer um pouco mais de perto a dinâmica de funcionamento da experiência em alguns territórios, além de entrevistar alguns atores locais para construção de um documentário. A riqueza dessa vivência aumentou a minha vontade em aprofundar os estudos sobre o caso venezuelano. Por fim, o terceiro critério definiu-se pelo interesse em estudar uma experiência brasileira, a fim de conseguir observar mais de perto os elementos que propiciaram e caracterizaram o surgimento de uma experiência com essa abordagem no Brasil.

Inicialmente, tinha-se definido como proposta fazer o estudo das experiências por meio de um recorte de duas Comunas na Venezuela e os oito Territórios da Cidadania que compunham a região Sudeste. No entanto, não foi possível proceder dessa maneira pela dificuldade de viabilizar idas à Venezuela e também de conseguir contatos com atores participantes da experiência brasileira, considerando seu encerramento desde o ano de 2013. Optou-se, portanto, pela realização do estudo e da análise das experiências de forma mais ampla, por meio de uma pesquisa de dados secundários.

Assim, foram estudados diversos documentos produzidos pelas instâncias governamentais que orientaram a criação e o desenvolvimento das experiências, tais como as Leis Orgânicas dos Conselhos Comunais e das Comunas, relatórios oficiais de monitoramento do governo federal brasileiro sobre o Programa Territórios da Cidadania e relatos de pesquisas de avaliação feitos pela equipe de coordenação do programa. Além disso, uma variedade de artigos, dissertações e teses, muitas delas com a apresentação de resultados de entrevistas com diversos atores participantes de ambas as experiências, foram estudados para contribuir com o desenvolvimento desta pesquisa.

É importante destacar nesse momento que não foi possível neste trabalho realizar uma análise sobre as situações de conflito dentro do território, sejam causadas por milícias, narcotráfico ou paramilitares. Embora seja reconhecida a importância de considerar esses fatores quando estão presentes, principalmente dada a sua relevância para a reflexão de um tema como o abordado nesta pesquisa, optou-se por não abordá-los de forma central neste estudo, por entender que não eram tão fundamentais na dinâmica de estabelecimento e funcionamento das experiências escolhidas.

Nesse sentido, para organizar as reflexões pretendidas nesta pesquisa, o trabalho foi dividido em cinco capítulos. No primeiro capítulo é realizada uma contextualização mais geral sobre o tema de discussão deste trabalho, abordando brevemente o processo de construção do modelo democrático representativo liberal, a influência da política neoliberal na configuração dos territórios e as formas como esses dois elementos se perpassam em variadas dimensões. O segundo capítulo se dedica a aprofundar a discussão sobre a proposta de democracia participativa em diálogo com a perspectiva de organização popular no território, tendo em vista o estudo dos impactos do modelo democrático representativo liberal e das políticas neoliberais na desmobilização da sociedade civil e nas instituições participativas implementadas a partir da Constituição de 88.

O capítulo três, por sua vez, apresenta brevemente as variadas perspectivas acerca do conceito de território e começa a discutir a sua relação com a democracia, por meio da reflexão sobre os eixos supracitados que podem influenciar na construção da prática democrática. O capítulo quatro é dedicado à descrição das experiências brasileira e venezuelana, trazendo os elementos dos contextos histórico e político em que foram implementadas, além de sua dinâmica de funcionamento a partir das instâncias criadas no âmbito de seu desenvolvimento. Por fim, no quinto capítulo realiza-se a análise dessas experiências com base em três categorias: a questão das escalas; a questão da tradução do particularismo para os universais; e a questão da relação com o Estado e a proposta de associação a uma política mais ampla.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA EM PERSPECTIVA: MODELO HEGEMÔNICO, POLÍTICA NEOLIBERAL E USO DO TERRITÓRIO

Não é novidade que a democracia é um conceito cercado de discussões e divergências, seja no campo teórico e acadêmico, seja no campo popular com as dúvidas que aparecem sobre se vivemos realmente um regime democrático. A definição de “governo do povo”, baseada na origem grega de seu significado, já se tornou clássica, embora não represente um claro entendimento acerca desse conceito. As questões que envolvem esse debate são diversas: Quais são os parâmetros que definem se um país vive em um regime democrático? Democracia é apenas uma forma de regime político? O que seria o governo do povo? A representação prejudica as possibilidades de ação democrática?

Existem diversas perspectivas que classificam a democracia a partir do foco em determinadas lentes. O sociólogo e historiador Charles Tilly (2013) apresentou quatro delas: i) a constitucional, que se orienta pelas leis do país, pelo arranjo legal que orienta a atividade política; ii) a substantiva, que se preocupa com as condições de vida – liberdade individual, segurança, equidade, igualdade social, deliberação pública e resolução pacífica de conflitos; iii) a procedimental, que tem como foco a observação das eleições, considerando se permanecem competitivas e alcançando amplo número de cidadãos; e iv) a orientada por processos, que indica que há um conjunto mínimo de processos que devem permanecer continuamente em ação para que o país seja qualificado como democrático. Nesse último elemento, Tilly considera que os critérios apresentados por Robert Dahl podem ser importantes para essa análise. São eles: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle da agenda e inclusão dos adultos.

Por outro lado, o cientista político Luis Felipe Miguel (2005) também nos apresenta uma diversidade de correntes teóricas que apresentam formas de enxergar como a democracia deveria ser, a partir da definição implícita de critérios, apontando para a não neutralidade do fundamento dessas elaborações teóricas. O autor apresenta cinco correntes. A primeira delas é a *democracia liberal-pluralista*, onde a “ideia de ‘governo do povo’ é esvaziada, na medida em que aos cidadãos comuns cabe, sobretudo, formar o governo, mas não governar” (idem, p. 8). A segunda é a *democracia deliberativa*, inspirada em Habermas, que valoriza um profundo processo de discussão coletiva para tomar decisões políticas, onde todos possam participar igualmente. A terceira corrente é a do *republicanismo cívico*, baseado no pensamento de Hannah Arendt, que defende a participação na *polis* e a valorização do sentimento de comunidade. A quarta é a *democracia participativa*, que defende o aumento de espaços de participação na vida cotidiana da população. E, por fim, a corrente do *multiculturalismo*, chamado *política da diferença*, cujo “fundamento é a

afirmação das características distintivas dos diversos grupos presentes na sociedade nacional, entendidas como irredutíveis a uma identidade única e fontes legítimas de ação política” (ibidem). Para Miguel, todos essas correntes se encontram no espectro de democracias representativas, uma vez que compreende que as sociedades modernas refutam a possibilidade de concretização de democracias diretas.

Embora todo esse arcabouço teórico tenha sido construído para aprofundar as reflexões acerca do que praticamos e entendemos por democracia, e sua importância é inegável, o fato é que está restrito aos livros e aos estudos dos interessados no tema. Não está, portanto, refletido no imaginário e na luta da maioria da população, que desconhece completamente todas essas outras possibilidades de realização da democracia. Há, majoritariamente, três cenários no campo popular: os que acreditam que a única forma possível da democracia é a representativa eleitoral que vivemos; os que, guiados pela máxima de “governo do povo”, questionam essa democracia dada a ausência do povo no controle das principais decisões; e, por fim, aqueles que historicamente tiveram seus direitos cerceados e sequer acreditam na ideia de democracia.

Em grande parte, essa situação é decorrente do processo de construção do modelo democrático que vivenciamos nos últimos anos. O processo histórico que remonta a definição de democracia que temos atualmente reflete um afinamento de modelos e práticas democráticas. Partiu-se de um ideal de descentralização do poder e de busca por formas de maior participação da população nos rumos da política, mas o que se consolidou foi um *reducionismo* do conceito de democracia, identificando-o exclusivamente com procedimentos representativos e eleitorais (SADER, 2002; ADDOR, 2018). O modelo democrático liberal tornou-se hegemônico, priorizando a lógica do indivíduo à da comunidade, traço marcante de nossa sociedade, causando ao longo do tempo enorme abismo entre as demandas sociais e a dinâmica política, além da falta de legitimidade e representatividade sentida pela população em relação aos eleitos e às instituições políticas.

1.1 A construção do modelo democrático liberal hegemônico

O desenvolvimento dessa forma hegemônica da democracia remete há pouco mais de duzentos anos, quando se deu início ao mais importante movimento de transformação dos sistemas políticos modernos. Partindo de sistemas monárquicos e/ou eclesiais, a organização dos países começou a nutrir-se de uma proposta mais inclusiva que buscava diminuir a importância dos direitos de prestígio das elites anteriores e iniciar um processo pela garantia de maior equidade entre a população. É possível indicar que esse processo foi fortemente impulsionado pelas revoluções francesa e estadunidense do final do século XVIII (MAIA et al., 2017).

Os séculos XIX e XX foram marcados pelas constantes disputas ocorridas acerca da questão democrática nos países centrais. Saindo de uma realidade caracterizada pela concentração de poder

em mãos de imperadores, reis, czares, experimentou-se a reformulação do modelo político, de forma que a população tivesse maior capacidade de interferir nos caminhos de desenvolvimento econômico e político do seu país. No entanto, ao longo do tempo, o ideal democrático pautado pela ampla participação popular foi perdendo impulso e a democracia foi se consolidando, principalmente no mundo ocidental, com base em um modelo restrito à proposta de realização do sufrágio universal.

Desse modo, instaurou-se um processo de perda da demodiversidade, identificada como a coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas, por meio da aceitação universal do modelo democrático representativo baseado unicamente na eleição de representantes (SANTOS, AVRITZER, 2005). É possível imaginar que já naquela época existiam uma infinidade de experiências nas quais se poderia inspirar para construção desse novo modelo democrático, aproveitando o impulso fortalecedor das ideias da descentralização e da maior participação popular. Contudo, como afirma Dahl, oferecendo o exemplo da experiência grega:

o sistema ateniense de seleção dos cidadãos para os deveres públicos por sorteio também jamais se tornou uma alternativa aceitável para as eleições como maneira de escolher os representantes. Assim, as instituições políticas da Grécia, por mais inovadoras que tenham sido em sua época, foram ignoradas ou mesmo claramente rejeitadas durante o desenvolvimento da moderna democracia representativa (DAHL, 2001, p. 22).

À exceção da manutenção da centralidade de homens brancos no poder, mesmo a herança das instituições atenienses¹ não foi utilizada para o desenvolvimento da democracia representativa moderna. De onde são, então, suas principais origens? A história nos permite afirmar que a formação dos Estados Nacionais, baseada em sistemas de coerção e violência, pagamento de tributos, vigilância da população e percepção da necessidade de representação (de quem detinha o poder) para controlar novos territórios conquistados teve papel fundamental na construção desse sistema democrático que assumiu a hegemonia no mundo.

Felipe Addor (2018) aponta para a tentativa de articulação entre a proposta democrática e o sistema de governo representativo que, embora pareçam indissociáveis atualmente, possuem trajetórias completamente distintas na história. O sistema representativo já estava estabelecido em alguns países quando do surgimento da proposta democrática, e não estava baseado em valores que se assemelhavam a essa. Dahl (2001, p. 118) afirma que

a representação, como artifício democrático, tem passado sombrio. O governo representativo não se originou como prática democrática, mas como artifício pelo qual os governantes não-democráticos (principalmente, os monarcas) poderiam enfiar as mãos em valiosos rendimentos e outros recursos que desejavam, especialmente para fazer as guerras. Em sua origem, a representação não era democrática: era uma instituição não-democrática, mais tarde enxertada na teoria e na prática democráticas.

¹ “Cada cidade-estado tinha sua própria história e suas próprias instituições. Falando em termos gerais, todas elas distribuíam o poder entre três elementos: um poder executivo central, um conselho oligárquico e uma assembleia geral dos cidadãos. O poder já estava destituído das mãos dos reis em favor de administrações com pequenos períodos de duração, cujos postos eram ocupados por sorteio ou por eleição (nos casos mais raros em que se demandavam habilidades especiais). Aqueles que pertenciam às linhagens mais ricas dominaram os grandes conselhos das cidades, mas todos os cidadãos tinham direito à voz nas assembleias gerais. As assembleias decidiam assuntos de grande importância para o Estado ateniense” (TILLY, 2013, p. 40).

O autor afirma que foi uma escolha dos “reformadores democráticos” manter o costume de eleger representantes, uma vez que não encontraram

nenhuma necessidade de rejeitar o sistema representativo, apesar de sua duvidosa origem e do sufrágio restrito e exclusivo em que estava baseado. Eles acredita[va]m que ampliando a base eleitoral, a legislatura ou o Parlamento poderiam ser transformados em um corpo mais verdadeiramente representativo que atenderia aos objetivos democráticos. Alguns viam na representação uma alteração profunda e deslumbrante nas perspectivas para a democracia (DAHL, 2001, p. 119).

Dessa maneira, em vez de contribuir para a consolidação da democracia nas novas sociedades, que apresentavam características distintas de tamanho e pluralidade, a representação deixou de ser apenas uma forma de exercício da democracia, para assumir o próprio lugar da democracia, contribuindo para constituição do modelo democrático que viria a se tornar dominante. Segundo Addor (2018, p. 67),

os principais elementos da concepção hegemônica de democracia são: contradição entre mobilização e institucionalização, valorização da apatia política, concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais, o pluralismo como forma de incorporação partidária e competição entre elites, e “a solução minimalista para o problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade”.

Por conta desse processo de desenvolvimento, com o passar dos anos, esse modelo hegemônico da democracia serviu apenas para distanciar os cidadãos da administração dos interesses coletivos e gerar o desinteresse pela política², o afastamento com relação à construção da democracia, o esvaziamento da legitimidade das instituições políticas (como partidos e órgãos do governo representativo: câmara dos deputados, senado) e a falta de sentimento público. O crescente abismo ocasionado por esses elementos tem fortalecido o argumento de que o modelo de democracia representativa baseada apenas no voto não é suficiente para dar conta das complexas demandas sociais que se apresentam, levando a uma profunda crise de representatividade e da democracia. Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2005, p. 42 apud ADDOR, 2018, p. 68) a classificam como uma crise de dupla patologia: “a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do absenteísmo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram”.

Nos países da América Latina, soma-se a esse modelo hegemônico de democracia, o avanço das políticas neoliberais e o aumento de sua dependência em relação aos países centrais. A

2 Há quem relativize as razões para a apatia política. Segundo Miguel (2005, p. 10), “Marcur Olson (1965), outro pioneiro da chamada ‘teoria da escola racional’ na ciência política, invertia a acusação de ‘irracionalidade’ que Schumpeter dirigia ao eleitor comum. Desinformação e apatia são a resposta racional num contexto em que o peso do eleitor é tão pequeno – já que cada um controla apenas um voto, em meio a milhares ou milhões de outros – que não vale o investimento de tempo e dinheiro necessário para a qualificação política. Seymour Lipset (1963 [1960]) vai além, vendo na apatia e no absenteísmo um indício não apenas da racionalidade do eleitor, mas de sua satisfação com o funcionamento do sistema. Por fim, Giovanni Sartori (1994 [1987]), que continua vinculado à denúncia schumpeteriana da irracionalidade do cidadão comum, julga que a baixa participação política é a chave para a realização da democracia como ‘meritocracia’ ou processo seletivo dos mais aptos a governar”.

diminuição do papel do Estado como protagonista e detentor do controle das decisões e políticas nacionais tem influenciado substancialmente na consolidação de um modelo democrático cada vez menos inclusivo e participativo. Isso se torna cada vez mais evidente seja pela centralidade de atores privados nas decisões econômicas, seja pelo cerceamento e privatização dos direitos, tornando-os privilégios de poucos, seja ainda pela reconfiguração do próprio território nacional, de modo a criar barreiras físicas que contribuem para invisibilizar novas proposições de atividades econômicas, de transporte, de comunicação, cultura, organização e mobilização popular.

1.2 A influência da política neoliberal no território

Um outro fator que exerce papel fundamental para o aprofundamento do abismo entre sociedade e política é a percepção de perda da autonomia sobre as decisões que determinam os rumos do país nos mais diversos âmbitos. Há elementos em que isso se torna mais visível, como quando não conseguimos pressionar para que os investimentos públicos sejam direcionados para saúde e educação, por exemplo, e sentimos diretamente os efeitos dessa limitação. Mas há também os momentos em que isso é menos perceptível e só sentimos as consequências depois, como nas grandes decisões sobre as atividades econômicas do país, sobre o destino de grandes construções e investimentos.

Nesse sentido, é preciso destacar que, para além do modelo de democracia representativa liberal, há também um processo de *neoliberalização* da economia que prioriza processos decisórios centralizados e exclusivos, além de influenciar na configuração dos territórios, produzindo espaços altamente fragmentados. O geógrafo Edilson Oliveira (2005, p. 131) afirma que a crise de legitimidade enfrentada por governos eleitos é reforçada quando “uma vez no exercício do poder, sucumbem aos imperativos do neoliberalismo, em nome de uma aparente governabilidade, em que as forças democráticas são deslocadas pelas de um mercado global, controlado a partir de centros internacionais”. Embora tenhamos logrado conquistas e avanços a partir de 1988, a análise é de que a democracia que construímos é bastante limitada devido à captura de suas instituições pelos poderes econômicos que constituem o capitalismo, como o das grandes empresas, do judiciário, das grandes igrejas (PLATAFORMA, 2019). A necessidade de democratização da economia, desprivatizando processos decisórios, torna-se, portanto, elemento central na construção de uma democracia efetiva.

A partir da década de 90, o processo de redemocratização veio acompanhado da implementação da política neoliberal, que estava baseada, entre outros elementos, na “abertura comercial e financeira, reduzindo barreiras legais e tarifárias para a circulação de mercadorias e capitais, intensa privatização de patrimônio público, desregulamentação e flexibilização das legislações trabalhistas” (OLIVEIRA, 2005, p. 142). Esse modelo político previa, portanto, uma diminuição do Estado em seu papel de construção das políticas e de organização estratégica de suas

atividades, abrindo espaço para que outros atores, desinteressados na construção da soberania desses países, ocupassem lugares centrais em sua construção. Segundo Oliveira, “a enorme redução da presença do Estado na economia e no planejamento da ordenação do território se fez simultaneamente à maior participação de capitais estrangeiros nessa tarefa” (ibidem, p. 143).

Nos próximos capítulos, são abordados os impactos das políticas neoliberais na luta por acesso a direitos e também no processo de desmobilização da sociedade civil. Nesse momento, o esforço se concentra em exemplificar como essas políticas, centralmente colocadas no campo econômico, afetam o território, seus usos e, portanto, todas as esferas da vida social e da reprodução dos trabalhadores, comprometendo, assim, as perspectivas e práticas da democracia.

Oliveira (2005) faz uma leitura interessante sobre a importância da relação entre Estado, política econômica e ordenamento do território. O autor concentra sua análise em três países latino-americanos, Brasil, México e Argentina, e apresenta a construção dessa relação antes e depois da implementação das políticas neoliberais. No período anterior ao neoliberalismo, Oliveira indica que, no contexto do acontecimento das grandes guerras mundiais, da substituição de importações e de uma consequente forte presença do Estado, houve um período de inserção menos dependente dos países latino-americanos na divisão internacional do trabalho. Esses elementos, somados ao processo de industrialização, desencadearam uma grande gama de investimentos e fluxos de capitais no interior dos países, o que acabou por impulsionar uma acelerada urbanização. Todo o território foi reformatado, por meio da construção de portos, aeroportos, malhas rodoviárias, ferroviárias, e esse desenvolvimento teve como uma de suas principais consequências o desencadeamento de um processo de macrocefalia urbana nas grandes capitais.

As transformações do território seguiram se aprofundando “com a chegada de capitais americanos na agricultura, na indústria, no comércio e nos serviços”, a partir dos anos 60, quando o fenômeno da internacionalização entrou em cena, contribuindo para o aprofundamento da integração do território ao mercado (SILVEIRA, 2005, p. 184 apud OLIVEIRA, 2005, p. 138). Esse novo arranjo territorial alterou substancialmente o direcionamento da política econômica dos países, implicando no processo de captura e redução da soberania do Estado, causada principalmente pelo forte endividamento externo (OLIVEIRA, 2005).

Esse processo de inflexão da integração do território ao mercado global em detrimento do mercado interno se aprofunda ainda mais a partir da década de 90, com a chegada das políticas neoliberais. Segundo Oliveira (2005, p. 146),

essa mudança implica em uma maior fragmentação do território, uma intensificação das tendências de ampliação da rigidez e da fluidez do território, benéficas às grandes corporações e redutora em relação à possibilidade de um projeto social mais autônomo e mais permeável ao debate político.

A partir desse momento, com a entrada do capital estrangeiro nesses países e sua massiva influência nos rumos do ordenamento territorial, novamente assistimos toda a infraestrutura ser

modificada de acordo com os projetos externos e não para servir e beneficiar o povo. No processo de instalação de portos, aeroportos e filiais, “o sistema de engenharia é organizado em função dessas grandes empresas que escolhem localizações” (SANTOS, SILVEIRA, 2001, p. 61 apud OLIVEIRA, 2005, p.145), de modo a fazer uso de uma grande faixa do território de forma quase privativa, a despeito de todas as dinâmicas sociais e econômicas que possam ali existir. Nesse âmbito, é importante observar como, embora esses movimentos tenham um potencial de impacto enorme na vida das pessoas que moram nesses territórios ou ao redor deles, seja na própria organização e funcionalidade do espaço em que vivem, seja em suas dinâmicas de trabalho, a possibilidade de terem sido consultadas sobre as mudanças que seriam realizadas é mínima.

Nesse sentido, é possível identificar como a cidade, historicamente, não vem sendo organizada para construir estruturas, espaços, modais e caminhos que facilitem o acesso aos direitos pela população, mas, ao contrário, vem servindo aos interesses de grupos privados e internacionais que detém o controle dessas decisões. Esse contexto aponta para o adensamento do cenário de dependência dos países periféricos³ e consequente processo de perda democrática, possivelmente aprofundada pela percepção da população de que não há nenhuma autonomia sobre seu território, uma das possíveis causas para a redução da vontade de participar das questões da cidade, da política e da democracia.

Juan Ramírez, pesquisador da Universidade de Guadalajara, corrobora esse processo ao nos apresentar à situação mexicana no cenário provocado pela implementação das políticas neoliberais:

la posterior reestructuración industrial y la apertura al mercado internacional, comandadas por los reciente gobiernos neoliberales, facilitaron la entrada de capitales transnacionales, de manera abrupta e indiscriminada, es decir, sin crear previamente condiciones internas de competitividad. Estos son hoy el factor central de organización tanto del territorio nacional como de sus ámbitos económicos más estratégicos. Como parte de la semiperiferia mundial (Wallerstein, 1984), se encuentran sometidos a duras decisiones por parte de las empresas globalizadas que buscan ventajosamente implantar en él filiales de sus matrices, y frecuentemente los usan y abandonan de acuerdo con su conveniencia exclusiva. Como resultado de estas políticas, el territorio y la ciudadanía mexicanos se encuentran hoy profundamente fragmentados (RAMÍREZ, 2017, p. 99).

Quanto mais restritos e direcionados ao capital estrangeiro forem os usos do território, mais rapidamente nos direcionaremos à constituição de espaços excludentes e incapazes de acolher novos usos. Quanto mais fragmentado o território, maiores as desigualdades sociais e maior a possibilidade de involução democrática (OLIVEIRA, 2005). É preciso que sejam dedicados tempo e esforços para compreensão de todos os elementos que constituem a potencialidade desses processos que disputam o território como ferramenta de controle e benefício exclusivo de poucos, a fim de que sejam fortalecidas as experiências de resistência que surgem nos lugares e uma outra vivência política, econômica e social possa ser construída.

³ Importante reforçar que embora se reconheça todo o processo histórico de exploração colonial e imperialista que sofrem os países chamados periféricos ou subdesenvolvidos, é, em certa parte, por escolha das elites governantes desses países que se adensam os processos de dependência. Os privilégios dessas elites permanecem seguros, enquanto a maior parte da população sofre com a ausência de políticas públicas e direitos. Um projeto de soberania nacional popular é possível, principalmente considerando a possibilidade de uma aliança latino-americana.

1.3 O território atravessa a democracia em múltiplas dimensões

Se, por um lado, a prática democrática desenvolvida ao longo dos últimos anos, pautada centralmente na escolha de representantes por meio do voto, e o ordenamento territorial excludente e limitador da organização popular tenham nos afastado de uma atuação de construção política no território, por outro, essa relação se apresenta de forma bastante diferente na teoria e também em outros momentos de nossa história. Embora atualmente seja uma tarefa complexa pensar em democracia e associá-la a alguma experiência embasada nos territórios, nos locais onde a maioria da população vive e trabalha, há elementos teóricos e empíricos que apontam para uma série de possibilidades a partir do reencontro entre democracia e território.

Desde a experiência das cidades-estado gregas, o território, a *polis*, era tida como elemento central de toda a dinâmica de vida daqueles que nela habitavam – e eram considerados cidadãos à época⁴ – estando, portanto, intrinsecamente envolvidos no processo de tomada de decisões acerca daquele local. Para além dessa experiência, Tilly (2013) relembra dos Comitês de Correspondência⁵, da Revolução Americana, e dos Comitês de Cidadãos⁶, da Revolução Holandesa, ambas ocorridas durante o século XVIII, que buscaram criar e articular vários pontos de pressão popular sobre os governos locais e regionais, a fim de resistir à arbitrariedade e garantir o atendimento de suas demandas.

De forma semelhante, em momentos mais recentes da história, há que se destacar também as diversas experiências latino-americanas que vêm buscando construir um caminho contra-hegemônico, tais como a dos conselhos e comunas na Venezuela, que serão abordadas em maior profundidade neste trabalho, “dos indígenas do Pachakutik no Equador, da luta dos zapatistas no México, da prática comunitarista de El Alto na Bolívia, das experiências de orçamento participativo no Brasil” (MAIA et al., 2017, p. 4). É possível citar também o caso dos Cordões Industriais Chilenos que, em meio à crise gerada pelas greves patronais na década de 70, se constituíram em uma organização de caráter territorial conformada por fábricas de diversos setores produtivos que visava, além da organização política mantendo o permanente debate entre os trabalhadores locais, ações conjuntas para a manutenção da produção sob o controle dos trabalhadores (VIANA, 2015).

Os operários dos cordões, articulados com a população de seu território, ocuparam-se da

4 “Mais ou menos metade da população de Atenas era constituída por escravos. Os escravos não possuíam qualquer direito de cidadania, os cidadãos eram seus proprietários, e mediadores de qualquer relação desses com o Estado ateniense. Tampouco os estrangeiros ou as mulheres e crianças se qualificavam como cidadãos. No entanto, os escravos desempenhavam um papel importante na democracia ateniense: seu trabalho liberava os cidadãos que eram seus proprietários para participar da vida pública” (TILLY, 2013, p. 40).

5 “A Revolução Americana começou com uma resistência aos impostos reais e aos controles comerciais impostos pela coroa britânica, em uma tentativa de repor as grandes perdas financeiras que teve durante a Guerra dos Sete Anos. Os revolucionários americanos não apenas organizaram comitês de correspondência, vinculando a resistência à arbitrariedade do poder britânico em suas colônias, mas também exigiram direitos de representação junto ao rei e ao parlamento” (TILLY, 2013, p. 46).

6 “Durante o final do século XVIII, também vemos a emergência de demandas orquestradas por uma participação mais ampla em províncias e governos locais na Holanda. Os comitês de cidadãos (possivelmente inspirados nos comitês de correspondência americanos), logo começaram a ser formados entre as milícias formados por cidadãos ao longo das cidades holandesas. Em um sistema político altamente segmentado, a sua incessante pressão sobre autoridades locais e regionais realmente surtiu efeito” (ibidem).

distribuição e do transporte, da organização das feiras populares, do intercâmbio de produtos e de matérias-primas entre as fábricas, e da formação de comitês de defesa contra possíveis ataques.

O geógrafo David Harvey (2014) complementa esses exemplos, apontando também para o movimento das fábricas recuperadas na Argentina, indicando como a aproximação entre a fábrica e a população do seu entorno, principalmente por conta das fábricas terem se transformado em espaços de cultura, lazer e educação, foi capaz de gerar a consciência sobre a importância da iniciativa, criando laços de solidariedade na luta:

A organização das áreas vicinais tem sido tão importante para manter as lutas trabalhistas quanto a organização do local de trabalho. Um dos arrimas das ocupações de fábricas na Argentina que se seguiram ao colapso de 2001 foi o fato de que as fábricas cooperativamente administradas também se tornaram centros culturais e educacionais. Elas construíram pontes entre a comunidade e o local de trabalho. Quando os antigos proprietários tentam expulsar os trabalhadores ou recuperar o maquinário, é comum que toda a população se mostre solidária aos trabalhadores para impedir que tais ações se efetuem (HARVEY, 2014, p. 237).

Diante desses movimentos históricos, é possível perceber o quanto a articulação com o território pode ser fundamental na construção da resistência a um modelo democrático que pretende afastar e alienar o povo das decisões sobre seu cotidiano de vida e trabalho e, sobretudo, no resgate de uma vivência política mais orgânica e ativa por parte dos cidadãos. Contudo, há uma série de fatores que complexificam a constituição dessa prática como hegemônica. O território, repleto de potencialidades e contradições, aparece como elemento determinante em múltiplas dimensões da prática democrática e algumas delas serão abordadas ao longo desta dissertação. É importante destacar que essas dimensões foram escolhidas por terem sido as que mais recorrentemente apareceram nas argumentações de variados autores (HARVEY, 2014; CASTRO, 2011; TAMAYO, 2009; SANTOS, 2007).

CAPÍTULO II

DEMOCRACIA E TERRITÓRIO

Mesmo no plano da vida política das nações essas mudanças suscitam interrogações e novas propostas. Um projeto de modernização para o Brasil, por exemplo, não seria contrário aos interesses de alguns povos indígenas? Um plebiscito nacional num país que projeta construir uma usina nuclear ou uma fábrica química extremamente poluidora não teria também que levar em conta a opinião das populações dos países vizinhos potencialmente atingíveis por acidente ou pelas chuvas ácidas? Qual é, então, o sentido da democracia moderna representativa, alicerçada numa comunidade culturalmente homogênea, a nação, num momento de valorização das diferenças e singularidades no interior desta, de reforço das culturas tradicionais em detrimento da unificação territorial etnocidária? E qual é o futuro desse modelo de democracia num momento em que imperativos supranacionais ou até planetários interferem cada vez mais na base social e territorial desse regime político? (VESENTINI, 1992, p. 105).

A relação entre território e democracia não se constitui em nenhuma inovação, mas, ao contrário, remonta tempos históricos de construção do que se desenvolveu enquanto prática democrática e cidadã. Aristóteles já fazia a leitura de uma vinculação intrínseca do território ao conceito e ao exercício da cidadania e, apesar de uma série de limitações referentes ao tamanho do espaço geográfico e adesão ao político, não havia à época quaisquer perspectivas de soberania ou de domínio territorial que não estivessem diretamente associadas à comunidade de cidadãos. Naquele tempo, a “cidadania era pensada e praticada não como atributo do Estado, enquanto eleições, partidos ou representação, mas fundamentalmente como participação direta na gestão da cidade” (VESENTINI, 1992, p. 103).

O crescimento dos territórios e das populações, o avanço do conceito de Estado-nação e a centralidade de seu domínio territorial, a vitória da identificação da democracia como um desenho estritamente eleitoral e o aprofundamento de um fenômeno perverso de globalização nos afastaram da prática cidadã conectada ao território, da vivência política que faz parte do cotidiano. Não há, hoje, democracia no território. Ao contrário, existem populações sendo expulsas de seus locais tradicionais de existência, existem territórios tomados pela militarização, existem grandes empreendimentos sendo construídos nos locais de vida e trabalho das pessoas, sem o seu consentimento.

Por todo lado, é possível observar efeitos de decisões que não tomamos, mas cujas consequências sofreremos. Em certa medida, isso decorre também da compreensão de democracia como sistema político e não como modo de vida e prática cidadã. Nos termos de José Nun (1989, p. 61 apud ADDOR, 2018, p. 86), “como un modo cotidiano de relación entre hombres y mujeres que orienta y que regula al conjunto de las actividades de una comunidad”. Ao assumirmos o modelo democrático liberal representativo como forma de relação entre Estado e sociedade, abrimos espaço para a perda de autonomia, para a apatia política e, em alguns casos, para a deslegitimação da democracia e da política como ferramentas de transformação da sociedade. Segundo o autor argentino, vivemos uma *democracia governada* e não *governante*.

En el primer caso, la participación popular tiene reservado un papel secundario y básicamente defensivo: de manera periódica, la ley convoca al pueblo para que decida cuál de las minorías potencialmente dirigentes debe gobernarlo; y, una vez cumplido este acto, lo disuelve como tal [...] Diferente es el caso de la democracia gobernante, que busca maximizar la participación directa del pueblo en la formulación de políticas y en la toma de decisiones y no exclusivamente en la elección de quienes van a tener a su cargo estas tareas (ibidem).

Nesse sentido, é importante demarcar que democracia não se constitui apenas pelo exercício do voto. O sistema democrático que vivenciamos hoje não é o único possível; ao contrário, é a opção vencedora de uma intensa disputa política ocorrida ao longo dos séculos XIX e XX. A luta pela descentralização do poder e por uma maior capacidade da população de participar das decisões políticas e econômicas de seus países, tendo a democracia como um ideal, foi domesticada pelo pensamento liberal e limitada a uma reflexão procedimental, reduzida exclusivamente à escolha de desenhos eleitorais (ADDOR, 2018).

O modelo democrático liberal hegemônico, baseado na representação, permite o controle da participação popular pelas elites, transformando poder econômico em poder político e gerando um crescente desinteresse pela política. Ao esvaziar o conteúdo econômico e social da democracia, transformaram-na em um método de escolha, distante da reflexão e deliberação necessárias à construção de uma sociedade mais coletiva e reforçando a cultura de apatia política que identificamos atualmente (DASSO JUNIOR, 2014). Esse modelo começa a entrar em crise no final do século XX, quando se torna aparente sua incapacidade de lidar com demandas sociais cada vez mais complexas, e permanece até hoje, uma vez que ainda não foi possível superá-lo.

A década de 80 foi marcada por intensas disputas entre o poder estatal, movimentos sociais e organizações da sociedade civil na luta por uma maior “participação da sociedade nos processos decisórios da gestão e controle dos recursos públicos”, buscando romper com o modo centralizado de construção das políticas dominante até aquele momento (ROCHA, 2009, p. 4). A Constituição de 1988 trouxe consigo algumas respostas para essa luta, por meio do princípio da gestão descentralizada e participativa; mas a história tem nos mostrado que todos esses mecanismos foram insuficientes para construir uma nova relação entre Estado e sociedade, entre democracia e participação popular, entre democracia e território.

Nesse capítulo, refletimos sobre os impactos do sistema político democrático-representativo na construção da participação popular, por meio de dois caminhos: i) fazendo um breve resgate histórico dos mecanismos de participação social implementados pela Constituição de 88 e as críticas tecidas a esses após algumas décadas de funcionamento, procurando compreender porque não foram suficientes para instaurar uma nova forma de participação democrática; e ii) discutindo o processo de desmobilização da sociedade civil causado, em parte, pelo avanço das políticas neoliberais. Por último, discutimos como a democracia participativa e suas profundas conexões com

o território podem ser uma alternativa importante na reconstrução da cidadania, da mobilização popular e de uma prática política efetivamente democrática.

2.1 A Constituição Federal de 1988 e a abertura de espaços de participação popular

A Constituição Federal de 1988 (CF 88), conhecida como Constituição Cidadã, representava um marco de vitória para um ciclo de lutas de diversas organizações e movimentos sociais pela garantia dos direitos humanos, dos direitos básicos necessários à vida e, portanto, de garantia da democracia, que agora viria acompanhada por uma maior abertura à participação popular, depois de anos de construção da resistência contra o regime militar. A CF 88 consagra o princípio de participação da sociedade civil na política, por meio da abertura de espaços públicos de consulta e deliberação, demarcando uma conquista do projeto “democratizante e participativo” que disputava a construção da sociedade à época (DAGNINO, 2004).

A luta desses movimentos contribuiu para reorientar o pensamento sobre a participação no interior da sociedade e para pressionar por essa mudança também no interior do Estado. Antes, a convicção era a de que processos participativos ou, mais genericamente, mecanismos de consulta popular, negociação e formação ampliada de consensos, agiriam “contra” o crescimento econômico, na medida em que dificultariam a tomada rápida de decisões e, com isso, prolongariam indevidamente o tempo de formulação e de implementação de políticas. Pouco a pouco, a opinião prevalecente foi se deslocando para o lado oposto, com o correspondente reconhecimento de que a participação não somente conteria um valor em si, como também seria particularmente relevante no fornecimento de sustentabilidade às políticas públicas (AZEVEDO, 2010, p. 220).

Nesse sentido, a partir da promulgação da CF 88, estava assegurado o direito de participação de organizações representativas da população “no processo de formulação e controle de políticas públicas” em todas as esferas de governo (ROCHA, 2009, p. 5). No legislativo, por meio das eleições, dos referendos, plebiscitos e a iniciativa popular; no judiciário, institucionalizou-se o júri popular, a ação popular e a ação civil pública; e, no executivo, a participação nas “atividades de gestão das políticas públicas, responsáveis pela implementação de direitos sociais, como nas áreas da seguridade social, saúde e assistência social” (SÍGOLO, MASCARENHAS, 2012, p. 201).

Durante toda a década de 90, foi possível acompanhar o processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas nas áreas sociais, como saúde, educação e assistência social, por meio da participação da sociedade civil em sua formulação e controle (ROCHA, 2009). As principais ferramentas implementadas para facilitar esse processo de compartilhamento da gestão entre Estado e sociedade foram os Conselhos e as Conferências Gestoras de Políticas Públicas, e também os Orçamentos Participativos, que, “a partir da experiência pioneira de Porto

Alegre, foram implementados em cerca de 140 cidades brasileiras” (DAGNINO, 2004, p. 142). Para além desses, é possível citar também, a partir dos anos 2000, os Planos Diretores que, segundo Avritzer e Ramos (2016, p. 2), “ampliaron la presencia de la participación en Brasil más allá de las grandes capitales del Sur y Sureste que, de todas formas, ya no concentraban todas las experiencias, mientras que los Consejos se expandieron hacia ciudades pequeñas y medianas”.

Sendo um dos mais destacados instrumentos criados para operacionalizar o novo arranjo político e institucional entre Estado e sociedade à época, os Conselhos representavam um modelo de gestão estruturado para absorver vários segmentos da sociedade, tornando-se “o novo *locus* de articulação política na defesa pela democratização da gestão das políticas públicas, através dos quais sujeitos diversos interagem no processo de deliberação, gestão e controle social das políticas públicas, nas diversas áreas sociais” (ROCHA, 2009, p. 4). De acordo com Leonardo Avritzer e Alfredo Ramos (2016), no ano de XX, havia mais de 10.000 conselhos em operação em diversas cidades brasileiras. Como destaque de atuação de um conselho, é possível citar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) – extinto recentemente após mais de vinte anos de funcionamento – na criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), “que representam importantes avanços nas políticas de desenvolvimento territorial e soberania alimentar, reconhecidos internacionalmente” (SÍGOLO, MASCARENHAS, 2012, p. 206).

As Conferências, por sua vez, tinham uma escala mais abrangente, buscando pautar agendas nacionais. A partir da realização de diversas fases, realizadas inicialmente nos municípios e nos estados, de discussão e elaboração de propostas e de eleição de delegados para fase final, que ocorria em Brasília, eram capazes de impulsionar inovações políticas, como foi o caso do Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar, mas também de vetar propostas do poder público (AVRITZER, RAMOS, 2016).

Em síntese, como define Maria da Glória Gohn (2002, p. 12), a principal característica do tipo de participação proporcionado por essas instâncias participativas é a

tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas por leis. Essas estruturas são mistas, compostas por representantes do poder público estatal e por representantes eleitos diretamente pela sociedade civil; eles integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo. Isso implica a existência do confronto (que se supõe democrático) entre diferentes posições político-ideológicas e projetos sociais. Todas as demandas são, em princípio, tidas como legítimas. Os novos sujeitos políticos se constroem por meio de interpelações recíprocas.

É preciso destacar que havia, em alguns desses espaços, a intenção de aprofundar a dimensão de formação. O objetivo era de que em cada um dos níveis administrativos a transversalidade das discussões aumentasse, fazendo com que mais assuntos pudessem ser

debatidos, a fim de que os atores envolvidos tivessem maior acesso às informações para interferir nas decisões. Assim, não estariam dotados apenas de seus “saberes de uso” – aprendizado obtido a partir da vivência dos problemas de seu cotidiano – mas poderiam contribuir com temas de diferentes níveis de complexidade (AVRITZER, RAMOS, 2016). Avritzer e Ramos (2016) fizeram uma análise dessa dimensão em três conferências: Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (CNPM), Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS) e Conferência Nacional de Controle Social e Transparência (CNCST):

[A CNAS] fue la que hizo un esfuerzo mayor por mejorar la formación de los participantes, utilizando recursos diversos, entre los que destaca la presencia de grupos de teatro en las conferencias distritales. Las fases estatal y nacional eran las que más hincapié hacían en el aprendizaje a través de seminarios y talleres (especialmente la nacional). De forma similar, la CNPM dio más peso a la formación en las fases estatal y nacional, destacando esta última. La CNCST no considera importante dicho elemento dentro del proceso, limitándose a la realización de algunas ponencias en cada fase (ibidem, p. 11).

A partir desses elementos, torna-se possível verificar as potencialidades desses espaços que foram criados. Torna possível enxergar como poderiam ter efetivamente se transformado em espaços de formação cidadã para construção de uma opinião pública crítica e embasada. Poderiam ter se constituído em locais de trocas, de socialização, de formação prática e teórica em outras questões para além das questões centrais de cada conferência, como o funcionamento do sistema político, das dinâmicas econômicas da sociedade, entre outros. Esses espaços também poderiam ter ressignificado a noção de representação desse sistema, tornando-a mais viva, mais orgânica, além de ter contribuído para compreender melhor como operacionalizar as relações entre experiências ocorridas em diferentes escalas.

No entanto, não foi isso que aconteceu. A partir da análise que pode ser feita atualmente, parte desse fracasso ocorreu certamente pelo modo como se deu o processo de abertura à participação popular pelo Estado. Em primeiro lugar, existem perspectivas distintas sobre quem seriam os principais responsáveis por impulsionar a abertura política e institucional, o que pode influenciar na forma como compreendemos os papéis assumidos por Estado e sociedade ao longo do desenvolvimento dessas experiências. Segundo Gisele Cruz (2008, p. 34), há aqueles que “identificam no governo o papel de protagonista das mudanças político-institucionais trazidas com esse novo modelo de gerenciamento público”, mas há também os que

destacam a dimensão societal, abordando os movimentos oriundos da sociedade civil como principais responsáveis pela mudança em curso, de onde se segue que a cultura de participação de uma sociedade levaria a uma conquista por parte dos atores sociais de um maior espaço no processo político.

Ao compreendermos o Estado como garantidor dessa participação, decidindo em determinado momento da história pela cessão de maior participação à população, ignoramos a pressão dos movimentos e organizações sociais durante anos para que essa decisão fosse tomada. Ignoramos também a possibilidade que esse Estado tem nas mãos, portanto, de voltar atrás nessa

decisão a qualquer instante, tendo a população organizada pouca capacidade de intervenção para transformação dessa realidade.

Em segundo lugar, há o que Evelina Dagnino (2004, p. 141) chamou de *confluência perversa* entre os projetos *democrático participativo* e *neoliberal* no momento de construção dessas instâncias participativas:

De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisões relacionadas com as questões e políticas públicas. De outro lado, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil.

Essa perspectiva também pode ser observada nos argumentos de Cruz (2008). A autora preocupa-se com os elementos ideológicos que poderiam ter levado o Estado a defender a bandeira da abertura à participação e, nesse sentido, destaca a possível influência do neoliberalismo, afirmando que este propaga, além da privatização de setores estatais e a desregulamentação da economia,

uma mudança social que viria através da primazia do indivíduo sobre o Estado, de modo que um lugar de destaque é dado às associações e organizações autônomas voluntárias, visando o desenvolvimento de ações, até então, postas nas mãos das instâncias estatais. Ou seja, a reforma do Estado é preconizada pelos preceitos neoliberais, no sentido da diminuição de sua atuação em setores que podem vir a ser de responsabilidade dos indivíduos organizados (CRUZ, 2008, p. 38).

Dessa forma, os processos de descentralização administrativa e abertura de espaços de participação à população seriam alvos de uma disputa por sua efetiva significação. Por um lado, seguiriam critérios individualistas e privatistas, simplesmente transferindo para o setor privado ou para organizações da sociedade civil obrigações que seriam do Estado; por outro, constituiriam um processo coletivo e democrático de busca pelo atendimento das demandas sociais e de construção de uma nova relação entre Estado e sociedade. Segundo Dagnino (2004, p. 142), “a perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”. Os encaminhamentos dessa disputa, assim como as leituras feitas de outras razões para que as instâncias participativas criadas naquela época não tivessem alcançado suas expectativas, são discutidos na próxima seção⁷.

2.2 O processo de esfacelamento das instâncias participativas e a desarticulação das forças de mobilização popular

⁷ Importante ressaltar que não é objetivo deste trabalho fazer uma apresentação detalhada do desenvolvimento e implementação das instâncias participativas ou esgotar a análise de suas potencialidades, limites e contradições.

Mais de trinta anos depois da abertura dos espaços de participação social e da implementação das políticas neoliberais no país, é possível identificar que a disputa entre os projetos políticos neoliberal e democrático participativo avançou e trouxe consequências diversas para o cenário político, econômico e social do país. A presença desses projetos políticos na centralidade do poder executivo federal também teve papel fundamental nos efeitos dessa disputa. O avanço do neoliberalismo deixou como marcas de suas políticas a exclusão, a pobreza, o desemprego, a desigualdade e, com isso, afetou profundamente o campo democrático. Como se esses elementos já não bastassem para reduzir as possibilidades de participação da população na vida política do país, a estratégia neoliberal de redução do Estado por meio da transferência de parte de suas funções para organizações da sociedade civil foi determinante para que esta perdesse sua capacidade de mobilização, pressão e enfrentamento.

Assim, o encolhimento das responsabilidades sociais do Estado encontra sua contrapartida no encolhimento do espaço da política e da democracia. Ambas devem ser limitadas ao mínimo indispensável. Como no Estado mínimo, esse encolhimento é seletivo, e suas consequências são o aprofundamento da exclusão exatamente daqueles sujeitos, temas e processos que possam ameaçar o avanço do projeto neoliberal (DAGNINO, 2004, p.159).

Os conselhos e conferências se consolidaram e lograram êxitos, tanto no campo do desenvolvimento de políticas quanto no campo da formação cidadã, mas se mostraram instrumentos insuficientes para reestruturar a relação entre Estado e sociedade, instaurando uma nova prática democrática. Embora essas experiências tenham se difundido por todos os níveis administrativos e, inclusive, conquistado em algumas áreas, como a saúde e a assistência social, um espaço de enorme relevância na legitimação daquilo que era discutido nas instâncias participativas, por meio da implementação de políticas que se tornaram fundamentais à garantia de melhores condições de vida para população, outros elementos sufocaram sua força e potência.

Vanessa Sígolo e Thaís Mascarenhas (2012, p. 202) apontam que a “precária consolidação dos direitos civis e sociais, a manutenção de características patrimonialistas, autoritárias e personalistas e os impactos sociais provocados pela reestruturação produtiva e pela introdução do modelo econômico neoliberal” foram fatores que dificultaram centralmente o aprofundamento dos espaços dos conselhos, conferências e orçamentos participativos. Esses elementos materializam o que nos recordou Addor (2018, p. 87) ao indicar que processos que promovem uma efetiva participação da sociedade civil, “com sua consequente formação e crescimento político, tendem a entrar diretamente em choque com a atual classe dominante nos países capitalistas” e, portanto, a enfrentar embargos ao seu avanço e consolidação.

Segundo Nun (1989, p. 129), há, no modelo de democracia hegemônico, um “confisco contínuo” dos possíveis espaços de participação, sendo eles utilizados para reforçar o poder das elites que já governam. O autor destaca a afirmação de Sartori que diz (...) que “una vez establecido un sistema democrático es importante que el ideal democrático mismo se minimice; y ello porque, más allá del voto, la participación popular se vuelve una amenaza para la estabilidad del régimen” (ADDOR, 2018, p. 87).

Dessa maneira, essas instâncias participativas foram gradualmente deixando de ser um espaço de formação política, discussão e gestão compartilhada da construção de políticas públicas, para se tornar um espaço tutelado pelas elites governantes. Gohn (2001) afirma que a defesa de interesses particulares tornou-se marcante nesses espaços, abrindo caminho também para manipulações características de práticas clientelistas e patrimonialistas. Luciana Tatagiba (2002) corrobora esse argumento quando afirma a existência de relações verticais e autoritárias nos conselhos e destaca uma forte resistência por parte do Estado em aceitar o compartilhamento da gestão.

A literatura destaca um grande impulso quantitativo no âmbito dessas experiências a partir dos mandatos do Partido dos Trabalhadores (PT) no executivo federal. Nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva foram criados 13 novos conselhos e realizadas 40 conferências nacionais e 3 internacionais, algumas realizadas pela primeira vez (MORONI, 2005). No governo de Dilma Rousseff, foram criadas as “mesas de diálogo” com centrais sindicais e movimentos rurais, buscando abrir espaço para realização de debates estratégicos e complementar as experiências participativas existentes (SÍGOLO, MASCARENHAS, 2012), além da instituição da Política Nacional de Participação Social (2014)⁸. Contudo, é importante destacar que, mesmo nessas análises mais recentes, não são identificadas grandes mudanças qualitativas com relação às perspectivas críticas já mencionadas.

Para além dessas questões que estão relacionadas diretamente com a estrutura de nossa sociedade, destacamos três principais elementos apontados por Gohn (2002) que impediram a transformação dos conselhos e conferências em espaços de transformação social e democrática: i) o caráter consultivo em oposição ao deliberativo previsto pela legislação; ii) a questão da paridade; e iii) o desconhecimento da população e a instrumentalização dos espaços. Sobre o caráter consultivo, a autora afirma que

apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituí-los como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao poder Executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias seu caráter essencialmente deliberativo porque a opinião apenas não basta. Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos (GOHN, 2002, p. 22).

O fato das decisões tomadas nesses espaços não serem vinculantes gera frustração e descrédito na população. Ao perceberem que dedicaram tempo e esforços na construção das propostas e que estas não foram aproveitadas ou sequer consideradas pelas instâncias do desenho

⁸ Em contraposição à postura favorável tida pelos governos do PT, o atual governo de Jair Bolsonaro, por sua vez, assinou decreto que visa extinguir grande parte dos conselhos de participação social, por considerá-los espaços que consomem recursos públicos e aparelham o Estado.

político tradicional, veem seu estímulo à participação bastante reduzido. Esse é um elemento que, de alguma forma, influencia no terceiro ponto enumerado pela autora – sobre o desconhecimento da população acerca dos espaços participativos – uma vez que pode impactar no alcance que essas experiências podem ter se não forem propagadas por aqueles que já ocupam esse campo de luta há mais tempo.

Acerca da questão da paridade, a autora afirma que não se trata apenas de uma questão quantitativa, ou seja, de uma diferença numérica de representantes das esferas do governo em relação aos representantes da sociedade civil, mas trata-se também de uma questão qualitativa, de diferença nas condições que permitem uma participação qualificada, tais como acesso à informação, tempo disponível e conhecimento sobre as estruturas da administração pública.

A disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil é grande, os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado, têm acesso aos dados e às informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática, etc. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei, os conselheiros municipais não são remunerados e nem contam com estrutura administrativa própria). Faltam cursos ou capacitação aos conselheiros, de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas (GOHN, 2002, p. 24).

Como terceiro elemento, é preciso ter claro que nem todas as pessoas têm conhecimento sobre a existência desses espaços, seja por não conceberem a possibilidade de existir espaços participativos no sistema democrático que conhecem, seja por nunca terem vivenciado uma cultura política de atuação coletiva, seja porque possuem uma rotina de trabalho e vida que não permite a reflexão e muito menos a atuação nesse campo. Assim, ao diminuir a efetividade das decisões construídas nesses espaços e permitir que se tornem locais onde as desigualdades se reproduzem e aprofundam, abrem-se caminhos para que essas experiências sejam cooptadas e utilizadas apenas por aqueles que têm o interesse de instrumentalizá-las.

De um lado, observa-se que a operacionalização não plena dessas novas instâncias democratizantes se dá devido à falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão dos negócios públicos; à curta trajetória de vida desses conselhos e, portanto, à falta de exercício prático (ou até a sua inexistência); e ao desconhecimento – pela maioria da população – de suas possibilidades (deixando-se espaço livre para que eles sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites, e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade). De outro lado, a existência de concepções oportunistas, que não se baseiam em postulados democráticos e vêem os conselhos apenas como instrumentos/ferramentas para operacionalizar objetivos pré-definidos (GOHN, 2002, p. 23).

Com relação aos Orçamentos Participativos (OP), Sígolo e Mascarenhas (2012) apresentam os estudos de Bello (2007) e Romão (2010) para indicar três limitações que impediram também o avanço dessas experiências. A primeira, e talvez a mais central, refere-se à baixa porcentagem do orçamento que era oferecida para discussão nos orçamentos participativos. Tratava-se de porcentagens como 5% a 6% em São Paulo e 9% a 15% em Porto Alegre (NOVAES, SANTOS,

2012) para aplicação dos recursos, o que limitava muito a capacidade de atuação e mobilização dessas instâncias. A segunda diz respeito à dependência do Estado. Não havia garantia de que as definições traçadas no espaço de discussão do orçamento seriam atendidas pelo Estado e, se fossem, não permitiam um acompanhamento mais profundo da execução dos recursos. E, por último, as reuniões também se tornaram instrumentos políticos, segundo Romão, especificamente no caso dos orçamentos participativos, por terem sido mediados por partidos políticos.

É importante destacar que parte do desenvolvimento dessas experiências se deu durante a implementação das políticas neoliberais, o que teve forte influência em sua estruturação e consolidação. Como apontado por Dagnino (2004, p. 158), o avanço do modelo neoliberal fez com que o desenvolvimento de políticas sociais não fosse mais planejado e direcionado a “cidadãos, com direitos a ter direitos”, mas sim construído de forma emergencial, buscando suprir necessidades de sobrevivência de “seres humanos ‘carentes’, a serem atendidos pela caridade pública ou privada”. Soma-se a isso o papel atribuído à sociedade civil organizada nesses espaços participativos de ser apenas responsáveis pela implementação e execução das políticas públicas, “provendo serviços antes considerados como deveres do Estado”, não estando envolvidos, portanto, na reflexão estratégica de sua construção. Rafael Perico (2003, p. 19) complementa essa perspectiva, fazendo uma análise sobre o caráter da participação construída:

Quanto à definição dos aspectos estratégicos da política, os beneficiários da ação pública continuam sendo sujeitos passivos ou excluídos. Isso ocorre porque a política continua atuando sob o enfoque da oferta, isto é, sob a definição tecnocrática ou política (a partir de cima), centralizada aos níveis nacional ou regional. (...) Nesse esquema, a participação constitui mecanismo para estoque de informação, definição de executores e operadores da política ou de incorporação das particularidades de ação dos receptores finais da política e dos investimentos. A participação, nesse caso, está condicionada e limitada pela estrutura de competências realizadas. Por isso, nunca chega a ter caráter político, pois as decisões de investimentos em última instância dependem dos níveis nacional ou federal.

O avanço do neoliberalismo e a redução do papel do Estado traduzidos, nesse âmbito, na transferência de prerrogativas estatais para organizações da sociedade civil, cabendo a essas o papel puramente de executoras ou operadoras das políticas públicas, foi elemento determinante da redução de sua capacidade política. Assim, tornaram-se um instrumento que oferecia facilidade de negociação ao Estado e não o tensionava nas disputas necessárias.

A redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal (...). O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas organizações não-governamentais; a emergência do chamado “terceiro setor” e das fundações empresariais, com a forte ênfase numa filantropia redefinida (Fernandes, 1994; Landim, 1993; Alvarez, 1999; Paoli, 2002; Salamon, 1997); e a marginalização (a que alguns autores se referem como “criminalização” (Oliveira, 1997)) dos movimentos sociais evidenciam esse movimento de redefinição (DAGNINO, 2004, p. 148).

Como a disputa entre os projetos políticos é, também, uma disputa narrativa e de reorientação de significados e práticas – o que constitui o cerne da *confluência perversa* postulada

por Dagnino – *sociedade civil, participação e cidadania* sofreram grandes perdas com relação às suas semantizações originais, baseadas no campo de luta democrática.

A sociedade civil passou a ser comumente reduzida a organizações não-governamentais (ONGs) ou ainda ao “terceiro setor” (DAGNINO, 2004). Embora as ONGs tenham, de fato, assumido papel central nessa tarefa de substituição do Estado “como principais provedoras dos serviços sociais” (HARVEY, 2014, p. 257), a perspectiva de que o diálogo politizado dos movimentos sociais poderia incorrer em riscos para a estabilidade do governo gerou um processo de exclusão desses atores do campo de disputa com o Estado e, por consequência, naquele período, também com as próprias ONGs.

Dagnino (2004) aponta que essa reconfiguração da sociedade civil impacta diretamente na dimensão da “representação/representatividade da sociedade civil”, questão que é fundamental ao desenvolvimento da participação e à constituição de espaços públicos, uma vez que as ONGs passam a se entender como representantes da sociedade civil, mesmo quando, na verdade, sua atuação representa apenas os interesses de “suas equipes diretivas” e dos órgãos que as financiam.

Há um deslocamento no entendimento da representatividade, tanto por parte do Estado quanto por parte de atores da sociedade civil. No caso das ONGs, por exemplo, essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem: o Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detêm um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, portadores de HIV, movimentos ambientais, etc. Portadoras dessa capacidade específica, muitas ONGs passam também a se ver como “representantes da sociedade civil”, [considerando] que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais “dariam voz”. Essa representatividade adviria então muito mais de uma coincidência entre esses interesses e os defendidos pelas ONGs do que de uma articulação explícita, ou relação orgânica, entre estas e os portadores destes interesses (ibidem, p. 150).

A participação e a cidadania sofrem o mesmo processo de deslocamento de sentidos e práticas, o que parece, nesse cenário, evidenciar as intenções em minar completamente os potenciais transformadores dessas perspectivas. A participação é atacada pela via da redução de sua força coletiva, pela anulação de sua proposta de compreender que, coletivamente, é possível gerar movimentos que abalem as estruturas da sociedade. Buscam traduzi-la, portanto, em práticas individuais de voluntarismo e caridade, gerando a

chamada “participação solidária” e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas. O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria ideia de “solidariedade”, a grande “bandeira” dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral (DAGNINO, 2004, p. 151).

A cidadania também é reduzida a práticas individualistas, mas com uma peculiaridade: deixa de representar a garantia e a luta pela ampliação de direitos civis, políticos e sociais para se consolidar como “integração individual ao mercado”, identificando cidadãos como consumidores e produtores” Segundo Dagnino (2004, p. 155):

esse parece ser o princípio subjacente a um enorme número de programas para ajudar as pessoas a “adquirir cidadania”, isto é, aprender como iniciar microempresas, tornar-se qualificado para os poucos empregos ainda disponíveis, etc. Num contexto no qual o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania.

As perspectivas apresentadas acerca das instâncias participativas criadas a partir do final da década de 80 e da desmobilização da sociedade civil reforçam os argumentos apresentados no capítulo anterior sobre como essa ressignificação da participação e da cidadania pelo neoliberalismo fez com que os cidadãos se tornassem indivíduos isolados nos territórios, capazes de enxergar apenas suas próprias necessidades, e desacreditados da ação coletiva como forma de construção e prática democrática.

Por um lado, no caso das instâncias participativas, havia uma garantia de institucionalidade assegurada pela legislação e pela presença de representantes do governo e, em alguma medida, pelas decisões construídas nesses espaços encontrarem reflexos no arranjo político tradicional, o que, supostamente, poderia ampliar o alcance da participação popular. Entretanto, essa institucionalidade se mostrou um limitante, uma vez que podou decisões que eram diferentes dos interesses do governo e desnivelou a participação em questões como acesso à informação e disponibilidade de tempo, gerando desinteresse e falta de credibilidade na população.

Nesse sentido, apesar do reconhecimento da enorme relevância da luta histórica para construção dos mecanismos da institucionalidade que hoje temos colocada⁹, parece importante observar que apenas a abertura de espaços participativos institucionalizados, sem qualquer conexão com as condições da vida cotidiana da população em geral, é insuficiente para restaurar uma cultura política efetivamente mais participativa. Como visto, o avanço do neoliberalismo e suas práticas privatistas e individualistas também tiveram grande papel para construção desse resultado, uma vez que reduziram substancialmente o potencial político e tensionador da sociedade civil e transformaram cidadãos em indivíduos que mercantilizam a vida e desqualificam a política como ferramenta de transformação da sociedade.

Esses elementos contribuem para explicar o afastamento da população da política, o descrédito das instituições tradicionais e as dificuldades de mobilização da sociedade civil em relação à qualquer demanda política atualmente. Isso leva a uma compreensão de que é necessária uma reorientação estratégica mais radical do projeto democratizante na disputa política, redirecionando esforços antes empregados no estímulo à participação apenas em espaços vinculados à institucionalidade tradicional para uma alternativa construída sob outras bases, capaz de retomar a vontade popular pela política, dotando novamente os cidadãos de capacidade política efetiva sobre os rumos de suas vidas.

9 Importante destacar que discutir a possibilidade de construção de uma alternativa que supere o caminho da institucionalidade não significa excluí-la. Ao contrário, é necessário aproveitar os aprendizados obtidos a partir da luta pelo seu desenvolvimento e implementação e complementá-la.

Para romper com o ciclo de participação baseado em interferências programadas na dinâmica de funcionamento convencional do sistema político, a criação de alternativas que comecem localizadas no território para reconstruir um espaço de reconexão e resistência podem ser um caminho. Dar centralidade à dimensão da formação da população e a necessidade de restauração de uma cultura política na sociedade são elementos fundamentais para começar a refletir sobre o desenvolvimento de formas de participação mais cotidianas, sistemáticas e estruturadas.

2.3 Potencialidades e limitantes da relação entre democracia participativa e território

Diante do cenário político de instabilidade do sistema democrático, da falta de representatividade sentida pela população e consequente apatia sobre a possibilidade de construir novos caminhos, torna-se necessário o questionamento diário sobre como reverter esse quadro de derrota do projeto político democratizante. Um ponto de partida parece ser reconhecer que até aqui vivemos sob as diretrizes de um modelo democrático que favorece aos interesses do sistema capitalista neoliberal, resumindo a democracia à prática do voto e compreendendo a abertura à participação popular como elemento que gera instabilidades ao governo em sociedades complexas.

Na teoria democrática, esse modelo se associa às ideias defendidas por autores como Weber (1968) e Schumpeter (1984), que acreditavam que a democracia era apenas “uma forma de escolher pessoas encarregadas da tomada de decisões políticas e de estabelecer parâmetros de controle ao exercício do poder político, administrativo e burocrático”, sendo, portanto, as noções de governo do povo e de participação dos cidadãos na construção da dinâmica política consideradas utópicas e impraticáveis nas sociedades modernas (GRIGOLI, 2014, p. 115).

Segundo Juliana Grigoli (2014), a teorização de Weber nesse sentido é decorrente das características do momento histórico que o autor observava na Europa de aumento substancial da população, de sua heterogeneidade e complexidade de demandas. Com o passar dos anos e o aprofundamento dessas características na sociedade, esses argumentos continuam sendo utilizados para justificar que, nessas condições, o Estado não tem capacidade de criar formas participativas mais orgânicas, sendo possível apenas a abertura de espaços esporádicos de participação popular.

No entanto, essa abordagem vem servindo ao propósito de esconder duas razões centrais para esse posicionamento. A primeira é a de que as formas democráticas representativas se tornaram instrumentos de manutenção de poder das elites. Assim, manter reduzido o número de espaços de poder no Estado garante a estabilidade dos interesses já estabelecidos. E a segunda é a de que não se reconhece no povo a capacidade de gestão, organização e diálogo sobre as suas pautas¹⁰, cabendo-lhe apenas o direito de escolher representantes que, embora façam parte desse mesmo povo, possuem as características necessárias para assumir essa responsabilidade.

¹⁰ Ou como nos termos de Gramsci (1999, p. 136 apud SILVA, RODRÍGUEZ, 2015, p. 8), não se reconhece que o sujeito é “capaz de pensar, de estudar, de dirigir ou de controlar quem dirige”.

A despeito dessa configuração descrita pelos autores ser, de fato, mais próxima da realidade que vivenciamos, não significa que isso seja democracia ou que necessariamente deva ser assim. É preciso compreender que esse é um formato que o sistema político assumiu, mas que não é o único possível. Nos itens a seguir, vamos aprofundar a discussão sobre a aposta na relação entre a democracia participativa e o território como forma de potencializar a construção de uma nova prática democrática.

2.3.1 A proposta da democracia participativa e a prática cidadã no território

Em um contexto onde o projeto político neoliberal ressignificou os sentidos da democracia, da cidadania e da participação, convencendo-nos de que não somos capazes de transformar nossa realidade, individualizando-nos culturalmente e tornando centrais os interesses do mercado, os princípios propostos pela democracia participativa renascem como uma flor no asfalto. Ao reconhecer como elementos fundamentais a garantia dos direitos, a igualdade de condições materiais da população e a prática cotidiana da política, desenvolvida nos espaços da vida, a democracia participativa se apresenta como uma ferramenta fundamental à construção de um novo imaginário acerca da democracia.

Pateman e Macpherson, teóricos da democracia participativa, indicam que seu principal objetivo é “a possibilidade de construção de uma autonomia coletiva fundamentada na noção de igualdade substantiva entre os participantes que envolva as questões materiais e a constituição de espaços de debate na esfera pública” (GRIGOLI, 2014, p. 125). Assim, rompendo com a tradição democrática experimentada, temos uma compreensão da democracia que não se limita à “seleção de líderes políticos ou a uma mera competição entre elites, mas supõe, igualmente, a participação dos cidadãos nas decisões coletivas no cotidiano da vida social” (ibidem, p. 121). Addor (2018, p. 153) faz uma importante síntese dessa argumentação:

O debate contemporâneo sobre a democracia participativa emerge como resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais e às teorias que fundam a compreensão limitada e limitante dessas democracias. Com efeito, a teoria democrática convencional não admite o conflito social dentro de seu próprio marco e limita o conceito de política à luta pelo poder entendido como a obtenção da autorização e da representação por meio das eleições. Em contraste, a democracia participativa tem outra visão, cujo fundamento é a ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos, do que deriva uma noção de democracia como um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e na vigilância do exercício do governo.

A democracia participativa rompe com a ideia de que a inserção popular na dinâmica política deve se resumir a participações pontuais, como nos momentos das eleições ou ainda em espaços públicos convocados pelo governo. Defende, portanto, que as pessoas participem de variados processos de tomada de decisão, contribuindo na gestão dos bairros onde moram, das

escolas e universidades que frequentam e de seus locais de trabalho. Segundo Miguel (2005, p. 27) “rompe-se com a ideia, presente de forma aberta ou oculta na teoria democrática liberal, de que agir politicamente é um dom da ‘elite’”. Esse processo é fundamental, pois pode resgatar nas pessoas um sentimento de protagonismo sobre as questões da sociedade, uma vez que é capaz de proporcionar uma “ampliação significativa do controle da própria vida, [assim] como do entendimento sobre o funcionamento da política e da sociedade” (ibidem).

Uma questão importante colocada nesse ponto, muito utilizada por autores com perspectivas elitistas da democracia, é o despreparo ou a falta de qualificação da população para lidar com os assuntos políticos, seja de seu contexto mais imediato, seja de escalas administrativas mais avançadas. Addor (2018, p. 56) ilumina esse ponto de maneira bastante interessante:

Acostumadas a governos autoritários, centralizadores, monárquicos, não se poderia esperar que as pessoas, antes servos obedientes, se tornassem automaticamente cidadãos ativos e conscientes de seu papel frente ao Estado e na construção de um governo democrático. O processo de construção de um sistema democrático exige uma compreensão da população, uma mudança de cultura, uma formação política capaz de viabilizá-lo. Não significa dizer que a população é culpada pela falta de democratização nos novos sistemas políticos, mas destacar que seria ingênuo crer que a mudança de um sistema, feita de cima para baixo, levasse, natural e imediatamente, a uma mudança de postura dos cidadãos e a uma nova cultura política.

Nesse sentido, compreendemos que, de fato, inicialmente, poderá haver uma dificuldade na participação da população, justamente por ter sido historicamente alijada dos processos decisórios acerca das questões que impactam seu cotidiano. Por essa razão, é imprescindível a perspectiva assumida pela teoria da democracia participativa, alimentada principalmente nesse âmbito por Rousseau, de que o processo de participação é inerentemente educativo e que somente participando se torna possível aprender a participar. Nun (1989, p. 61 apud ADDOR, 2018, p. 87) reforça essa ideia ao afirmar que

la educación democrática no puede ser un dato previo a la participación sino su consecuencia: sólo a través de una participación real, entendida en sentido amplio, es posible que el pueblo haga el aprendizaje efectivo de su autonomía, gane confianza en sus fuerzas y adquiera control sobre el curso de su vida y de las circunstancias que la condicionan [...] ... hay una relación directa entre la participación y el sentido de la propia eficacia política.

Essa nova lógica de inserção das pessoas comuns na dinâmica política partindo da atuação em seu cotidiano, poderia reconstruir a democracia, como nos termos do geógrafo Milton Santos (2007, p. 92):

sendo a educação para a democracia feita numa prática que ultrapassa o dia das eleições e as campanhas eleitorais tantas vezes ocultadoras da verdade, obteríamos a fusão da prática democrática com o cotidiano vivido de cada qual, o cotidiano e a vida comparecendo como uma escola de democracia, alimentando-a, reforçando-a, aperfeiçoando-a.

As dimensões formativas e educacionais se tornam fundamentais no contexto de reestruturação democrática atual, principalmente, porque podem contribuir para o apagamento do ideário neoliberal e para a reconstrução da cidadania. Ao passo que, na proposta da democracia participativa, essas dimensões devem se materializar por meio da participação da população em diversas esferas da vida cotidiana, Alberto Tamayo (2009, p. 123) afirma que surge “una concepción de formación ciudadana que incorpora el territorio” e essa se converte em uma “estrategia pedagógica para, interrelacionando ciudadanía y territorio, forjar ciudadanos, crear ciudadanía y gestar democracia territorial”.

O autor considera a cidadania como o suporte da democracia¹¹, ou seja, para o desenvolvimento desta é necessária a prática daquela. Ao retomar a centralidade da ideia de cidadania para construção democrática, essa perspectiva deixa claro que a proposta da democracia participativa exige também uma reestruturação organizativa do território, uma vez que já identificamos que a forma como se estrutura a sociedade implica na possibilidade de consolidação ou não da cidadania de determinada parte da população. Para tornar possível a participação com esses propósitos, é preciso que tenhamos mais espaços de cultura e educação popular, mais praças abertas, mais espaços de leitura sendo divulgados, mais locais onde as pessoas possam se encontrar, trocar e se sentir seguras. É preciso substituir os grandes complexos residenciais gradeados, com inúmeros serviços à disposição de alguns poucos privilegiados, por espaços abertos à iniciativas culturais, a debates sobre temas importantes para a sociedade, à construção de uma dinâmica mais viva no território.

A contribuição do conceito de *espacio público* de Evelina Dagnino, Alberto Olvera e Aldo Panfichi (2006) torna-se importante nesse cenário, uma vez que reconhece as possíveis contradições criadas na construção dessas dinâmicas, mas estimula a criação desses espaços enquanto locais de desenvolvimento de uma opinião crítica, construída com base nas diversas linguagens e vivências ali colocadas:

os espaços públicos seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizadas por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política; que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade; e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder [...] Em resumo, a categoria de espaço público permite entender que na construção da democracia o exercício da deliberação, sob condições adequadas, amplia a esfera da política, abre oportunidades de inovação e permite um tipo de relação entre a sociedade civil, a sociedade política e o Estado que cria possibilidades antes inexistentes ibidem, p. 23-25).

11 La comprensión y aprehensión del concepto de ciudadanía - soporte de la democracia - permite concebir la ciudadanía en contexto, como producto de la experiencia, de la capacitación, de la formación y de la interacción entre individuos, familias, grupos y organizaciones de diversa índole, presentes en la sociedad, en temporalidades y lugares diversos, a fin de alentar el propósito de continuar construyéndola, fortaleciéndola, soñando con hacerla posible y real (TAMAYO, 2009, p. 117).

Perico (2003, p. 12) reforça que a contiguidade espacial é muito fértil para o desenvolvimento de formas de ação cidadã, principalmente a partir do envolvimento nos assuntos coletivos que surgem no dia a dia, no que ele denominou de *agenda do público*.

A agenda do público abrange os assuntos imediatos e cotidianos que ocorrem no entorno da vida familiar. Abrange, também, o funcionamento das relações na comunidade, os temas relativos à qualidade do entorno, os serviços comunitários, as redes de pais de família e as associações de vizinhos, além de outras formas de ação comunitárias criadas para enfrentar problemas concretos e imediatos.

Entretanto, o autor afirma que a agenda do público é capaz de ultrapassar o conteúdo do imediato, alcançando, também, discussões sobre o Estado, suas instituições e as ações que esperamos desses atores, desenvolvendo, assim, dois níveis de exercício cidadão: um germinado no âmbito da comunidade e outro orientado ao lugar mais abstrato da institucionalidade política e econômica. Assim, o próprio processo de atuação nesses espaços, por meio do desenvolvimento de modos de agir e da construção de linguagens, serviria à formação política desses indivíduos enquanto cidadãos. Dessa forma, a experiência adquirida nesses locais de vida impulsionaria a criação de “bases políticas, institucionais e organizativas que [permitiriam] avançar na construção da democracia” (PERICO, 2003, p. 25).

A democracia participativa compreende esse processo de formação nas bases como uma forma de qualificar a representação e as formas de controle social do Estado. O objetivo deve ser “capacitar o indivíduo para melhor avaliar a conexão entre as esferas públicas e privadas, bem como constituir-se como um meio de aprimoramento das instituições públicas representativas” (GRIGOLI, 2014, p. 122). Macpherson (1978 apud GRIGOLI, 2014, p. 121) aponta a necessidade de que as esferas públicas locais dialoguem com os arranjos institucionais, promovendo um sistema articulado de instâncias necessário ao desenvolvimento da democracia participativa. O autor afirma que a construção da democracia participativa deve ser baseada na “participação direta dos indivíduos em organizações locais e coletivas, e no estabelecimento de um diálogo constante entre as unidades associativas e as instituições públicas”. Macpherson entende que essas organizações locais associativas deveriam se constituir em comitês que, ao mesmo tempo, seriam responsáveis por deliberar e executar as propostas definidas sobre as dinâmicas do cotidiano.

Nesse sentido, fica indicado que a participação nas esferas públicas locais não deve ser um processo isolado. Dar início e aprofundá-lo é fundamental, mas é necessário que, em algum momento, comece a incidir no desenho institucional da política, seja para influenciá-lo ou recriá-lo, gerando uma transformação profunda na forma como se constitui a participação e também a representação atualmente. Essa proposta se assemelha, em certa medida, com a de Hannah Pitkin, inspirada em Arendt, que afirmava que uma representação genuína é possível se sustentada por uma *democracia local viva, participativa e concreta*¹² (PITKIN, 2004 apud ADDOR, 2018).

¹² Uma proposta semelhante é apresentada por Murray Bookchin, denominada “confederalismo”. Enquanto assembleias municipais funcionassem por democracia direta sendo a base para a criação de diretrizes políticas, o Estado seria substituído “por uma rede confederada de assembleias municipais; a economia corporativa, reduzida a

É importante destacar que o objetivo da democracia participativa de qualificar a representação contribui para corroborar a perspectiva de que não devemos limitar ou impedir a implementação da democracia participativa por imaginar que não possa se concretizar em sociedades como as atuais, de grandes tamanhos e demandas diversas e complexas. A democracia participativa não prescinde de representação, mas busca qualificá-la, construí-la a partir de outras bases, de modo que seja possível construir outras institucionalidades e uma relação mais orgânica entre representantes e representados. De modo também que a relação de representação não seja mais compreendida como uma transferência de poder, uma autorização plena em que o representante possa se esquecer daqueles que representa, mas que, ao contrário, seja cada vez mais uma relação de proximidade. Nesse sentido, a proposta se fortalece duplamente, ao discutir a questão da formação da população e também a abertura de caminhos adequados à realidade para definição de ferramentas que tornem possível a participação em um sistema efetivamente democrático.

Os princípios da democracia participativa apresentados permitem enxergar que o território é um elemento intrínseco e fundamental à construção da proposta democrática-participativa. Tamayo (2009, p. 110) afirma que

la democracia precisa de ciudadanos “democráticos”, activos, sociales, políticos, críticos y participativos, dispuestos a subvertir el orden, con capacidad para transformar la realidad cotidiana y arraigados fluidamente, en términos de Bailly, citado por Pagés (2003 :8), al territorio donde habitan, viven y luchan por materializar sus sueños (TAMAYO, 2009, p. 110).

No entanto, atualmente, em relação à construção democrática, o território só é considerado para definir a proporcionalidade de cargos para as casas legislativas e para limitar a possibilidade da prática democrática de alguns, por meio de diversos tipos de opressões e desigualdades. Nesse sentido, trazer novamente o território para centralidade da discussão democrática, da teoria à prática, é passo fundamental para pensarmos caminhos de reestruturação da democracia. A consolidação da participação nos diferentes espaços da vida da população, como propõe a democracia participativa, depende da tarefa de superar as circunstâncias que a impedem de reconhecer as possibilidades de uso político do território e também a sua capacidade de agir sobre ele e transformá-lo, assumi-lo como espaço de construção da organização coletiva, da utopia e da luta anticapitalista.

uma economia verdadeiramente política, em que os municípios, interagindo econômica e politicamente entre si, resolveriam seus problemas materiais como instâncias cidadãs em assembleias abertas”. Essas assembleias confederadas seriam reservadas para fins de administração e controle de políticas determinadas pelas assembleias municipais, e os delegados seriam revogáveis e responsáveis, em todos os momentos, pela vontade das assembleias municipais. Os conselhos confederados tornam-se o meio propício para a interligação de vilarejos, municípios, bairros e cidades em redes confederadas. Desse modo, o poder flui de baixo para cima e não de cima para baixo, e nas confederações o fluxo de poder de baixo para cima diminui com o alcance do conselho federal, que em termos territoriais abrange inicialmente as localidades, depois as regiões, e destas passa para áreas territoriais cada vez maiores (HARVEY, 2014, p. 164).

A aposta na relação entre democracia e território demanda transformações profundas e estruturais, que também reforçam sua interconexão. Assim como a democracia participativa precisa enfrentar estruturas hegemônicas da sociedade capitalista, tais como as desigualdades sociais e econômicas e a concentração do poder decisório nas mãos dos grandes atores econômicos e financeiros, também o território, local por excelência da democracia participativa, precisa superar os limites da violência, da militarização, da privatização e do individualismo.

2.3.2 Os limites e as transformações necessárias para a construção de outra democracia

Acerca da possibilidade de realização de experiências baseadas na relação entre democracia participativa e território, algumas dimensões devem ser consideradas: o papel da descentralização administrativa, a articulação entre os arranjos participativos organizados no território e as esferas institucionais e a possibilidade de multiplicação e ampliação dessas experiências.

Sobre a primeira dimensão, é importante reforçar que a democracia participativa não significa apenas descentralização administrativa e uma nova relação entre gestores públicos e população, mas, sobretudo, significa fortalecimento da dimensão da ação coletiva. Trata-se de “reconocer en el ciudadano la capacidad de autogobernarse” e conceder autonomia política às instâncias populares organizadas no território, libertando-as da “red de tecnócratas a la que las leyes han entregado su manejo, sin reparar en que esta tecnocracia no cree en aquella autonomía” (MUÑOZ, 2012, p. 1). Essa é uma dimensão importante, pois nos alerta sobre o fato de que a descentralização administrativa e a autonomia local não podem ser entendidas como fins em si mesmos, uma vez que também são alvos da disputa de significados entre os projetos políticos neoliberal e democratizante. Embora sejam bandeiras historicamente defendidas por setores progressistas, podem favorecer a política neoliberal, à medida que reduzem o papel do Estado e podem aprofundar desigualdades.

Tendo compreendido que a descentralização administrativa não pode ser a única forma de tradução da participação democrática, é preciso reconhecer que é um elemento importante. Pensar sua operacionalização, superando a centralidade tecnocrática e a falácia do compartilhamento da gestão, pode gerar processos realmente cooperativos entre o Estado e as organizações territoriais.

A possibilidade de estruturar um espaço para a ação coletiva e para a participação das comunidades passa pela definição de competências entre o público e o privado e passa também pela redefinição de competências entre os níveis territoriais (local, nacional, regional e global), o que exige a definição de um ordenamento institucional: o ordenamento territorial. Nesse sentido, é crucial a profundidade da descentralização, a redefinição e o fortalecimento do papel do Estado em todos os níveis – fortalecimento em sua própria órbita de competências (PERICO, 2003, p. 27).

Por isso que, de forma geral, a proposta de retomada da relação entre território e democracia exige uma ruptura com os desenhos tradicionais: ruptura da institucionalidade convencional do

sistema político e ruptura do sistema capitalista e sua promoção intrínseca de desigualdades. Exige, principalmente, uma nova compreensão e prática da cidadania; exige radicalidade.

A segunda dimensão discutida, a articulação entre esferas públicas locais e instituições públicas, torna-se um tema delicado no cenário político atual de dificuldades de mobilização popular e engessamento da arquitetura política tradicional. Embora a democracia participativa pressuponha uma ligação entre os espaços de participação popular e as instâncias existentes no desenho tradicional da política, a fim de que possam influenciar em seu direcionamento e não se tornarem práticas isoladas e sem efeitos práticas em outras escalas, é preciso refletir com cuidado sobre o momento em que essa articulação ocorrerá.

Utilizando o paralelo criado por Addor (2018) entre cultura política e estrutura política para entender a relação dos espaços forjados no território e sua relação com a institucionalidade, parece importante que, inicialmente, esses espaços se desenvolvam e criem uma dinâmica própria, sejam capazes de resgatar nas pessoas o interesse pela política, pela troca de informações, pelo diálogo, pela convivência com o diferente. É preciso, portanto, (re)fundar uma cultura política ativa e fortalecer a organização coletiva no território para, em seguida, incidir sobre a estrutura política. O próprio caminho de desenvolvimento e reconhecimento dessas instâncias nas mais diversas escalas poderá ser o fio condutor e tensionador para a construção de uma outra estrutura política, capaz de incorporar as dinâmicas estabelecidas pelos processos participativos¹³.

Harvey (2014, p. 168) expande essa preocupação quando indica que mais importante que a articulação entre os arranjos participativos e institucionais é o efeito unificado da ação política coletiva sobre outras estruturas opressoras da sociedade. Segundo o autor, o efeito dessa participação precisa ultrapassar o campo da política participativa e enfrentar a

espiral de degradação do trabalho e dos recursos da terra (...) nas mãos do capital. Nesse esforço, a “rica mistura de instrumentalidades” que Elinor Ostrom começa a identificar – não apenas públicas e privadas, mas também coletivas e associativas, subordinativas, hierárquicas e horizontais, excludentes e abertas – desempenharão um papel crucial na busca de caminhos para organizar a produção, a distribuição, a troca e o consumo¹⁴ a fim de atender às necessidades e aos desejos humanos em bases anticapitalistas. Essa rica combinação não é dada, tem de ser construída.

O que o autor parece afirmar é que não adianta proliferar uma série de experiências locais autogestionárias, se não houver articulação entre elas e sem que, principalmente, essa articulação produza impactos nas estruturas capitalistas da sociedade. Por essa razão, principalmente, é necessário reconhecer que há certo risco na construção dessa transição, uma vez que quando os

¹³ “Essa primeira esfera do exercício cidadão, no âmbito do concreto mundo coletivo, pode referir-se à natural construção de institucionalidades, em termos de regras do jogo ou acordos tácitos ou ainda às organizações mais ou menos formais. É uma das mais importantes virtudes da cidadania e da ação política que ocorre no universo local e comunitário” (PERICO, 2003, p. 12).

¹⁴ Santos (2005, p. 260) afirmou que essas novas formas de produção e consumo seriam canais de ampliação das *uniões horizontais* ou *horizontalidades* que, em oposição às *verticalidades* que causam desordem, individualismo e egoísmo, poderiam permitir, “a partir da base da sociedade territorial, encontrar um caminho que nos libere da maldição da globalização perversa que estamos vivendo”.

espaços participativos e suas potencialidades forem percebidos enquanto ameaças ao poder hegemônico – e sua estrutura tradicional – podem ser reorientados para promover apenas um “reformismo parlamentar e constitucional” (HARVEY, 2014, p. 268), deixando de produzir o impacto estrutural necessário.

A segunda dimensão guarda certa relação com a terceira, que se preocupa com a ampliação e multiplicação das experiências. Ao pensarmos em experiências construídas a partir dos princípios da democracia participativa, é natural nos depararmos com limitações como as profundas desigualdades sociais causadas pela economia capitalista, a forma como estão estabelecidas as lógicas de produção e reprodução da vida, que alienam e limitam os potenciais do povo, e a maior capacidade de interferência de grandes atores internacionais nos processos internos de cada país. No entanto, esses elementos não devem ser vistos como obstáculos definitivos à implementação da democracia participativa, mas, ao contrário, devem ser entendidos como desafios a serem superados para construção de uma sociedade mais justa. Para Nicos Poulantzas,

embora as bases da estrutura do Estado estejam alicerçadas no modelo jurídicopolítico capitalista¹⁵, o que representa limitações às possibilidades de mudança tanto da forma de governo como das ações propositivas dos sujeitos do processo histórico, faz-se extremamente necessário explorar e extrapolar as poucas brechas existentes e, conseqüentemente, criar novos espaços que abarquem uma participação cada vez mais efetiva e deliberativa (SILVA, RODRIGUEZ, 2015, p. 7).

Harvey (2014, p. 224) alerta, contudo, que não devemos imaginar que a proliferação de experiências participativas e autogestionárias no âmbito da sociedade civil podem fazer declinar o “poder opressivo do Estado”. De acordo com o autor,

isso equivale ao que se poderia chamar de uma “teoria de cupim” da mudança revolucionária: corroer os apoios institucionais e materiais do capital até que entrem em colapso. O problema não é falta de potencial efetividade; o que acontece é que, assim que o dano ocasionado torna-se demasiado óbvio e ameaçador, o capital é capaz e predisposto a chamar os exterminadores (os poderes do Estado) para lidar com o problema.

É nesse sentido que a luta das experiências participativas deve ser uma luta por uma política mais ampla, por “conquistar o Estado lutando por dentro dele” (POULANTZAS, 2005, p. 168), não estando restrita apenas às necessidades imediatas do local, mas conectada com a transformação das estruturas autoritárias e opressoras que podem impedir seu avanço, o que torna a proposta ainda mais desafiadora.

As mudanças exigidas para consolidar uma nova prática democrática, baseada nos princípios da relação entre democracia participativa e território, não são pontuais ou sutis, assim como não estão no plano da alteração apenas de regras e procedimentos. Segundo Perico (2003, p. 28)

Os tecidos sociais e políticos têm de ser incorporados e reconstruídos. Não se trata de simplesmente solucionar falências materiais. A confiança é o eixo básico dessa estratégia. Devolver a confiança aos atores do desenvolvimento local passa pela construção de

15 Segundo Poulantzas, “o processo de transição do capitalismo para o socialismo passa necessariamente pela superação da forma tradicional de democracia liberal e, concomitantemente, a ‘implantação’ do processo de democracia direta na base ou movimento autogestor, o que implica fundamentalmente a emergência da reforma intelectual e moral dos trabalhadores e, conseqüentemente, sua adesão consciente a um projeto socialista de sociedade” (SILVA, RODRÍGUEZ, 2015, p. 8).

estruturas de comunicação e de informação, melhoria da capacidade dos atores, respeito à autonomia, aplicação de critérios claros de autogestão e a possibilidade democrática de auto-instituição, isto é, o respeito aos processos endógenos de criação de regras do jogo e de organizações.

Apesar das variadas questões que tocam e influenciam o território, sejam sociais, econômicas ou políticas, parece haver ainda um grande potencial a ser explorado em sua capacidade de voltar a ser o espaço, por excelência, do exercício da cidadania e da prática democrática. O retorno ao território se constitui em um desafio, uma vez que pressupõe o movimento de estruturas muito bem consolidadas em nossa sociedade: a economia capitalista internacional, o ideário neoliberal, as práticas individualistas, um sistema democrático conservador e excludente, que segue nos distanciando da formação política e, principalmente, a perspectiva elitista de que não somos capazes de participar ativamente das construções estratégicas do país que impactam cotidianamente em nossas vidas. Diante das raízes muito bem sedimentadas desses elementos em nossa cultura e vivência, é mais que urgente que comecemos a pensar em alternativas capazes de capilarizar essa outra democracia possível, viabilizada por uma cidadania plena em direitos e capaz de construir uma sociedade onde nos reconheçamos parte de um processo mais coletivo e solidário.

CAPÍTULO III

TERRITÓRIO E DEMOCRACIA

O território ganha uma identidade, não em si mesma, mas na coletividade que nele vive e o produz. Ele é um todo concreto, mas ao mesmo tempo: flexível, dinâmico e contraditório, por isso, dialético, recheado de possibilidades. O território é a produção humana a partir do uso dos recursos que dão condições à nossa existência (OLIVEIRA, 2010).

Apesar do modelo democrático vivenciado até hoje ter praticamente anulado a importância do território na dinâmica democrática, o território tem sido espaço de realização de práticas e intervenções que ora favorecem, ora dificultam a constituição de novas relações entre os cidadãos e as decisões importantes sobre suas vidas. Entretanto, segundo Tamayo (2009, p. 113), “la democracia ha tenido siempre una clara y definida base territorial” e, ao interpretarmos a democracia como “formato político e prática social” (CASTRO, 2011, p. 292) mais que apenas um regime de governo, vemos como sua relação com o território é imprescindível, uma vez que é preciso que essa prática se localize no cotidiano.

Tratar do conceito de território é uma tarefa bastante complexa: seja pelas diferentes abordagens feitas pelos autores (RATZEL, 1990, RAFFESTIN, 1993, SANTOS, 2006, HAESBAERT, 2003), seja porque é um conceito discutido em diversas áreas – geografia, ciência política, sociologia – e que apresenta semelhança com outros conceitos, como espaço e lugar. Além disso, é preciso destacar que há, claramente, uma mudança radical na percepção sobre o território a partir da transição das Cidades-estado para os Estados-nação. Inicialmente, como proposto por Aristóteles, o território era o espaço de exercício da cidadania enquanto participação direta na gestão da cidade; sendo assim, este território deveria ser de tamanho suficiente para que todas as pessoas se conhecessem, para garantir sua autossustentabilidade e para ser facilmente defendido dos inimigos. Por outro lado, como postulado pelos autores clássicos da geografia política, a noção de território vinha acompanhada de dois elementos fundamentais: a ideia de fronteiras; e a ideia de soberania nacional ou estatal, tornando-se, portanto, “locus e recurso para o poder político instituído” (VESENTINI, 1992, p. 103). Assim, temos:

dois entendimentos paradigmáticos da ideia política de território: o lugar da cidadania e o espaço de hegemonia ou soberania de um determinado Estado. Cada uma dessas ideias corresponde não somente a um momento da história como também e *ipso facto* a práticas inter-humanas diferenciadas (idem).

Como não é objetivo deste trabalho fazer uma revisão completa ou esgotar as possibilidades de conceituação do território, apresentamos abaixo o agrupamento feito por Rogério Haesbaert (2004, p. 13) das concepções que são mais apresentadas pelos autores que discutem o tema:

- Jurídico-política: a mais difundida, onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes visto como o poder político do Estado;
- Cultural (lista): prioriza a dimensão simbólico-cultural mais subjetiva, em que o território é visto sobretudo como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo sobre o seu espaço;
- Econômica (muitas vezes economicista): bem menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho.

O autor reforça que, apesar de a dimensão política ser a mais abordada pelos autores, principalmente pelas noções de controle e domínio, o elemento simbólico-estrutural também tem bastante relevância. Haesbaert (2003) utiliza a afirmação de Friedrich Ratzel (1988), considerado um dos mais tradicionais intérpretes do território, para demonstrar essa questão, mas é possível percebê-la também em outros autores, como Tamayo (2009) e Harvey (2014).

um “laço espiritual” ou uma “ligação psicológica” ao solo (que ele várias vezes utiliza como sinônimo de território) é criado “no costume hereditário da coabitação [que dá nascimento ao sentimento nacional], no trabalho comum e na necessidade de se defender do exterior”. Desta coabitação que liga os membros de um povo ao solo, “onde jazem os restos das gerações precedentes, surgem os laços religiosos com certos lugares sagrados, laços muito mais sólidos do que o simples costume do trabalho comum” (RATZEL, 1988, p. 22 apud HAESBAERT, 2003, 14).

Desde la concepción antropológica clásica del territorio, se sugiere que éste no sólo debe interpretarse como soporte material o contenedor del desarrollo social, sino que también adquiere relevancia al funcionar como un sustrato significativo de la cultura. El vínculo territorio-colectividad y la producción social que de allí se deriva transforman tanto el territorio como a quienes lo habitan. De tal forma, el territorio se particulariza por los grupos sociales que lo intervienen haciéndolo parte de su devenir histórico (TAMAYO, 2009, p. 120).

Mas é também nos espaços comunitários que profundos laços culturais baseados, por exemplo, na etnicidade, religião, história cultural e memórias coletivas, podem tanto unir como diferenciar com igual frequência para criar a possibilidade de solidariedades sociais e políticas de dimensões totalmente distintas daquelas que normalmente se manifestam nos locais de trabalho (HARVEY, 2014, p. 239).

A dimensão simbólica-estrutural do território parece ser um elemento que merece mais atenção, principalmente quando é possível que a centralidade da dimensão política exista justamente para sufocar possíveis transformações ocasionadas por aquela dimensão. Em outras palavras, há a possibilidade de que a representação do território enquanto espaço dominado por relações de poder e controle instituídas pelo Estado – ou atualmente por agentes transnacionais ou poderes paraestatais – tenha assumido lugar central não só na teoria como no cotidiano da população, a fim de invisibilizar as características de cada lugar como elementos capazes de possibilitar a organização territorial coletiva.

Como forma de ilustrar essa hipótese, é possível utilizar a argumentação de Harvey (2014, p. 212), quando o autor aponta para as inúmeras vezes em que o poder político “procura reorganizar as infraestruturas urbanas e a vida urbana com o objetivo de manter as populações insatisfeitas sob

controle”; e também a de Itaborahy (2010, p. 8) que afirma que as consequências de processos como a urbanização e a globalização desarticulam o território e a resistência da identidade, “o que acaba por gerar uma ruptura na luta pelo território”.

Nesse sentido, neste trabalho adotaremos o conceito geral de Haesbaert (2003, p. 14), por apresentar uma ideia de território mais dialética:

o território envolve sempre, ao mesmo tempo (...) uma dimensão simbólica, cultural, através de uma identidade territorial, atribuída pelos grupos sociais, como forma de 'controle simbólico' sobre o espaço onde vivem (sendo também, portanto, uma forma de apropriação), e uma dimensão mais concreta, de caráter político-disciplinar: a apropriação e ordenação do espaço como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos.

A partir dessa perspectiva, serão trabalhadas categorias frequentemente abordadas por variados autores e que fundamentam possibilidades de avanço ou limitações na criação de uma relação mais orgânica entre democracia e território, objeto central de estudo deste trabalho. As seções abaixo apresentam com mais detalhes essas categorias: i) território e escala; ii) território e o acesso e distribuição de direitos e políticas públicas; iii) território e comunitarismo; e iv) território como espaço do reencontro e da luta anticapitalista.

3.1 Território e Escala

Um dos elementos mais abordados na relação entre território e democracia é a questão da escala. Esse desafio que começou a se colocar a partir da transição das Cidades-estado para os Estados-nação continua visível em nosso horizonte, ainda que com outros contornos atualmente. À época, as principais questões levantadas eram: Como tornar possível um governo democrático, onde o povo participe ativamente da dinâmica política, em territórios de grandes extensões? Como realizar assembleias e discutir assuntos de alta complexidade com as numerosas e diversas multidões? Naturalmente, verificou-se a inviabilidade de manter os níveis anteriores de participação e controle nas novas condições, o que tornou o sistema representativo, unicamente no formato da escolha de representantes por meio das eleições, o elemento facilitador dessa relação. Essa mudança representava uma quebra de paradigma, pois, segundo Dahl (2001, p. 107)

até o século XVIII, a visão comum era a de que um governo democrático ou republicano significasse governo do povo e que para governar, o povo teria de se reunir em um único local e votar sobre decretos, leis ou políticas. Democracia teria de ser uma democracia de assembleias populares: “democracia representativa” seria uma contradição.

Montesquieu (1951) e Rousseau (1992) reforçaram a incompatibilidade entre tamanho (relativo à extensão do território e número de habitantes) e a participação ativa na tomada de decisões. Embora ambos autores reconhecessem essa relação como inversamente proporcional

(AVRITZER, RAMOS, 2016), Montesquieu estava mais próximo da defesa da democracia representativa, dotando os cidadãos de poder apenas para eleger seus representantes, enquanto Rousseau buscava reforçar a importância de diminuir o âmbito e a complexidade das decisões políticas para garantir a democracia direta.

Enquanto aquele primeiro apregoava a representatividade, o segundo enfatizava a participação direta na vida política. Enquanto o primeiro compreendia a soberania como atributo do Estado, o segundo pensava que só o povo dispõe desse poder último e indivisível. Soberania nacional, corporificada pelo Estado em Montesquieu, ou em contrapartida, soberania popular, atributo exclusivo dos cidadãos, em Rousseau. (VESENTINI, 1992, p. 104).

Esse debate clássico entre a democracia direta, representativa ou participativa ainda permanece. Entretanto, atualmente, a ideia da representação democrática já se apresenta praticamente irrefutável mediante o tamanho dos territórios e a diversidade da população e dos temas que precisam ser discutidos, restando-nos questionar apenas a forma como essa representação é construída, como provoca o autor argentino José Nun (2001, p. 172 apud ADDOR, 2018, p. 82)

En sociedades tan diferenciadas y complejas como las actuales, no es cuestión de que una reemplace a la otra, sino de que ambas se influyan y condicionen entre sí, distinguiendo cuales son los niveles de acción más apropiados para cada una. En este sentido, mi argumento no es un denuesto contra los políticos o contra la representación en general sino una crítica al modo en que tienden a operar los primeros y a las características que ha asumido la segunda.

O sistema representativo que vivenciamos está baseado na cessão da soberania do povo, por meio do procedimento eleitoral, para uma elite governamental que toma para si todas as decisões sobre os rumos do Estado, esquecendo-se daqueles que dizem representar, procurando reatar essa ligação apenas em tempos de campanha para novas eleições (TAMAYO, 2009; MIGUEL, 2005).

Historicamente, isso pode ser explicado pela forma como se desenvolveu a prática de eleição de representantes. Segundo Dahl (2001, p. 107), esse procedimento começa principalmente na Idade Média, a partir da percepção dos monarcas que para “impor taxas, levantar exércitos e legislar precisavam obter o consentimento da nobreza, do alto clero e de alguns anônimos não muito anônimos nas maiores cidades”, demonstrando que não havia nenhuma intenção em representar as demandas da população, mas sim de garantir a consolidação de seus próprios interesses. Esse argumento pode ser corroborado por Hanna Pitkin (2004, p. 340, apud ADDOR, 2018, p.60) que afirma que “o governo representativo (a democracia representativa) tornou-se, na realidade, um substituto do auto-governo popular e não seu ativador, havendo corroborado para a consolidação de um governo oligárquico”.

Mediante essa forma de funcionamento e do aparente processo de desgaste do sistema representativo, somam-se aos autores que já faziam a defesa da democracia direta, os autores da

democracia participativa. Miguel (2005, p. 25) afirma que os participacionistas contemporâneos compreendem o tamanho dos Estados nacionais e não advogam pela sua redução, mas criticam a separação entre Estado e sociedade civil e defendem a criação de “mecanismos democráticos nos espaços da vida cotidiana, notadamente bairros, escolas, locais de trabalho e famílias, ampliando as possibilidades de participação. Mais próximos dos cidadãos, estes novos espaços de decisão democrática promoveriam a participação política”.

A maioria dos estímulos à democracia participativa apontam para a escala local, “entre otras razones por basarse en vínculos sociales más sólidos y responder a las necesidades inmediatas de la población” (Barber 1984; Pateman 1980 apud AVRITZER, RAMOS, 2016, p. 3), o que acaba por resgatar algumas questões: o âmbito local é melhor e permite maior qualidade da participação porque é menor? Qual o nível de complexidade dos assuntos que podem ser tratados nessa escala? Quais seus impactos na esfera da política tradicional, ao avançar para escalas regionais e nacionais? Quais são os mecanismos e arranjos necessários para realizar a transição de escalas e construir novas institucionalidades?

Leonardo Avritzer e Alfredo Ramos (2016, p. 3) apresentam um estudo que questiona as perspectivas que apontam a escala local como escala ótima para o desenvolvimento de experiências participativas, pois

por un lado presentan una versión limitada de la eficacia de la participación, limitada a problemáticas locales y parciales y consideran la equidad como igual impacto de los participantes en la decisión final. No prestan atención a las condiciones institucionales que posibilitan la participación en condiciones de equidad (entendida como igual oportunidad de participación), o los efectos democratizadores de los diseños institucionales. Por otro lado no consideran la presencia o no de una cultura política más horizontal en el nivel local y en los territorios pequeños. Son precisamente estos los problemas que la participación enfrenta en las escalas pequeñas, tanto en Brasil como en las democracias más avanzadas: el escaso desarrollo institucional al que nos referiremos y la presencia de grupos locales que controlan la política y limitan la participación.

Os autores desenvolvem o trabalho a partir da análise de dois tipos de instituições participativas no Brasil, os Conselhos e as Conferências Nacionais, observando diferenças entre municípios de diferentes tamanhos e distintos níveis administrativos. A hipótese que buscaram verificar era a de que as escalas intermediárias eram as que apresentavam maior qualidade democrática por apresentar uma maior organização independente da sociedade civil e a presença de estruturas sociais menos dependentes do poder político.

Avritzer e Ramos (2016) apresentam uma série de dados que mostram que os conselhos e conferências de cidades maiores/intermediárias possuíam características participativas mais avançadas que os conselhos de cidades menores, como, por exemplo, a presença de estruturas

capazes de garantir a melhor qualidade da participação, como as comissões temáticas ou a realização das conferências municipais.

Una posible variable explicativa para esta cuestión está vinculada a la forma en la que se organiza el poder político en las pequeñas ciudades brasileñas. Es decir, la cuestión de la intensidad de las formas de participación en el nivel local en Brasil, aún parece fuertemente vinculada a las estructuras del poder local. Cuestiones como el control del poder político sobre la política municipal, estructuras sociales altamente jerarquizadas, y una sociedad civil incapaz de oponerse al sistema político, parecen ser los factores que más influyen la participación política en las pequeñas ciudades estudiadas en esta investigación. Estos datos contradicen las afirmaciones de algunos clásicos en el estudio de la democracia (ibidem, p. 8).

Assim, os autores indicavam que não é apenas porque os conselhos estão localizados em uma escala menor de tamanho territorial e população que a participação vai funcionar melhor. Há uma série de outros elementos que devem ser considerados, principalmente ao observar regiões menores do país, como as questões socioeconômicas, por exemplo: níveis de pobreza e educação, níveis de práticas clientelistas e patrimonialistas. Esses elementos têm maior capacidade de influência nos níveis de participação, organização e disputa por um desenho institucional mais participativo do que somente o tamanho do município. Torna-se possível inferir, portanto, que não depende do tamanho, mas mais da capacidade de investimento e a vontade política do Estado em implementar políticas públicas e garantir acesso aos direitos que tornem a participação possível nos espaços.

Os dados apresentados pelos autores também indicam, com relação aos conselhos e às conferências, que quanto maior a escala, maior a complexidade da forma de se tomar as decisões, dos assuntos tratados e mais a sua configuração é pensada e decidida coletivamente, o que também refuta a ideia de que quanto maior a escala, mais difícil é debater questões de alta complexidade. Essa afirmação é colocada principalmente para refutar a ideia defendida por alguns autores (SINTOMER, TALPIN, 2011; FUNG, WRIGHT, 2003; SMITH, 2009) de que a principal virtude da participação seja a incorporação dos cidadãos a partir de seu saber de uso, relacionado apenas ao seu contexto e vivência imediatos, o que reduziria sua capacidade de participar em contextos mais complexos ou em escalas maiores. Assim, os autores concluem que:

la participación puede desarrollarse en territorios de gran extensión o con cantidades altas de habitantes o en niveles administrativos como el nacional. Abordando además agendas de alta complejidad (lejos de las necesidades inmediatas o los problemas de proximidad), bien en territorios concretos de diferentes tamaños mediante la interacción entre foros diferentes en diferentes localidades y niveles administrativos distintos (AVRITZER, RAMOS, 2016. p. 13).

Esse é um elemento interessante para reflexão. Embora a participação não deva estar restrita ao nível local, territorial, retomar as relações que podem surgir a partir do território podem fazer com que as pessoas se sintam novamente conectadas à dinâmica política democrática e, a partir disso, pleitear outros arranjos e mecanismos, compreendendo que há disputa possível por esses

espaços na institucionalidade também em outras escalas. Para além disso, começar dos espaços mais próximos e se utilizando do saber que cada um e cada coletivo se apropriou ao longo da vida naquele espaço pode fazê-lo se sentir parte dessa nova dinâmica, além de evitar a manutenção de implementação de métodos tecnocráticos nos territórios. Esse processo inicial poderia ser responsável também por qualificar os grupos para participarem de espaços de decisão mais complexos, adaptando-se à presença de mais pessoas, inclusive de agentes do Estado, ao debate, à escuta, ao conflito das opiniões.

Um outro aspecto que estimula a reflexão a partir do trabalho de Avritzer e Ramos (2016, p. 13) é como produzir as conexões entre os diferentes espaços de discussão nos diferentes níveis administrativos, sem perder de vista aquilo que foi debatido nos níveis mais locais. Os autores afirmam que

el problema de la transmisión de las demandas locales hacia arriba encuentra solución mediante la realización de encuentros intermedios con una serie de requisitos institucionales, así como de elementos que aseguran su calidad deliberativa y mediante los cuales las cuestiones discutidas a nivel local vuelven a ser discutidas y complementadas con otras perspectivas que mejoran su correspondencia con la escala administrativa que tiene que dar respuesta a las mismas.

Nesse sentido, é inevitável pensar em como essa proposta pressupõe uma nova forma de estruturar a representação. Em primeiro lugar, reafirma-se a necessidade de representação, pois, de fato, não é mais possível realizar grandes assembleias onde todos conseguem discutir sobre todos os assuntos. Contudo, é possível criar mecanismos que possibilitem que essa representação se estruture de forma mais orgânica, mais fluida e mais conectada aos interesses discutidos desde a base da sociedade. Avritzer e Ramos (2016) dão pistas de quais seriam elementos importantes nessa nova construção da relação entre participação e representação nas diferentes escalas: i) preocupação com a formação dos delegados representantes, de forma a reforçar a compreensão de seu papel como parte da defesa dos interesses coletivos e não individuais; ii) atenção à democratização da representação, preocupando-se com tempos de mandato e diversidade dos que ocupam os cargos; iii) incremento da qualidade deliberativa, abrindo a possibilidade de mais mecanismos que permitam uma efetiva deliberação; iv) aumento da transversalidade do processo, ou seja, quanto maior a escala, mais elementos são adicionados às pautas discutidas; e, por último, v) maior complexidade dos regulamentos internos dos desenhos institucionais nas maiores escalas.

Essa relação entre democracia participativa e representativa nos mostra, como já havia apontado José Nun, que não nos cabe escolher entre uma ou outra. Ambas possuem elementos necessários à estruturação de uma outra prática democrática nas sociedades em que vivemos. A partir dessa perspectiva, cabe citar as formas de interação entre esses dois modelos reconhecidas por Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer (2005, p.75 apud ADDOR, 2018, p. 81): a coexistência, que indica que “a democracia representativa em nível nacional [...] coexiste com a

democracia participativa em nível local, acentuando determinadas características participativas já existentes em algumas democracias dos países centrais”; e a complementaridade, que

pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o proceduralismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia.

É notório que atualmente estamos mais próximos de uma relação de coexistência, por ser mais conveniente ao sistema democrático hegemônico, mas é possível disputar para que o equilíbrio dessa balança comece a pender mais para o lado da complementaridade.

Em última análise, é importante destacar, como fizeram Avritzer e Ramos (2016, p. 13) que

lejos de entender la escala como una variable explicativa o determinante por sí misma de la calidad democrática de los procesos, es necesario prestar atención a las potencialidades democratizantes de los diseños institucionales y a sus relaciones con la cultura política y las características de la sociedad civil.

Assim, torna-se possível indicar que o retorno ao território é só o ponto de partida para uma religação entre povo e política, para a construção da relação entre participação e representação sob novas bases, mas não devemos parar nesse ponto de atuação. Quanto maior a força dos grupos organizados nos territórios, desde a sua formação e cultura cidadãs, provavelmente maior será sua capacidade de mobilizar seus interesses e impulsioná-los para as outras escalas. Maiores também serão suas chances de concretizar vitórias na elaboração de desenhos institucionais mais participativos ou até de novas institucionalidades.

3.2 Território, acesso a direitos e distribuição de recursos e políticas públicas

A relação entre território, acesso aos direitos e prática democrática também é um elemento bastante abordado na literatura. Nessa perspectiva, é central a noção de cidadania, compreendida como o “conjunto de direitos e deveres garantidos pela lei, mas que se realizam necessariamente nas práticas do cotidiano social, inscritas no tempo e no espaço [e ancoradas] no aparato institucional à disposição da sociedade através do seu território” (CASTRO, 2003, p. 1). Os autores (RAMÍREZ, 2017; CASTRO, 2003; TAMAYO, 2009; SANTOS, 2007; O'DONNELL, 2000) indicam que há uma desigualdade na distribuição das instituições, dos recursos e do acesso aos direitos em cada território e isso produz uma diferenciação na construção da cidadania em cada espaço, o que, por sua vez, influencia na ação democrática de determinados grupos ou indivíduos.

Historicamente, cristalizou-se a ideia de que o cidadão é aquele dotado de direitos políticos. No imaginário social, foi vitoriosa a perspectiva de que se o sujeito tem direito ao voto já pode ser considerado cidadão e, assim, fizeram-nos esquecer do real significado da cidadania, do conjunto de direitos e práticas que a ela estão associados; possivelmente, pelas mesmas razões, acreditemos que

democracia se encerra no comparecimento à zona eleitoral para votar em um representante a cada quatro anos, ignorando todas as outras possibilidades que a prática política democrática poderia nos oferecer. Em alguma medida, a luta por mais cidadania seria uma luta por mais democracia. Addor (2018, p. 108) contribui para corroborar essa perspectiva indicando como os autores da teoria democrática enxergam essa relação entre democracia e direitos:

Mesmo autores que são mais realistas sobre a definição de democracia, ou seja, os que buscam construir uma definição baseada nos arranjos democráticos existentes, não ignoram que para um sistema político ser efetivamente democrático deve haver uma série de liberdades e garantias que permitam a atuação autônoma e responsável dos cidadãos. Identicamente, os autores geralmente classificados como procedimentalistas ou elitistas também argumentam que, para além do regime, faz-se necessária a garantia de um leque de liberdades, de direitos, sem os quais não é possível que um sistema seja democrático.

Para além dos direitos políticos, a lei garante que aos cidadãos devem ser assegurados também os direitos civis, considerados “fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei” e sociais, que garantem o “acesso à riqueza coletiva através do direito à educação, à saúde, à aposentadoria, ao trabalho e ao salário justo” (CASTRO, 2003, p. 4). Somente a partir da garantia desse conjunto de direitos, e não apenas de um deles, se tornará possível uma participação democrática efetiva, por meio da habilitação da *agência*. O conceito de agência escancara a incompatibilidade entre democracia e desigualdades sociais, uma vez que demonstra que é impossível esperar que tenhamos cidadãos críticos, atuantes e participativos em um cotidiano de fome, medo e desinformação (O’DONNELL, 2000; SANTOS JUNIOR, 2000 apud ADDOR, 2018).

A garantia desses direitos pela lei tem se mostrado insuficiente, uma vez que é possível notar claramente que esse conjunto de direitos não chegou de forma igualitária para todos, formando, assim, “*ciudadanos imaginarios*” (RAMÍREZ, 2017). A questão discutida por alguns autores é de que a localização no território pode ser um fator determinante dessa diferenciação. A geógrafa Iná de Castro (2003) afirma que os direitos políticos e civis requerem menos recursos institucionais para serem formalmente assegurados em todo o território, enquanto no caso dos direitos sociais

é a base organizacional das instituições que confere as condições de acesso. Ou seja, enquanto o exercício de direitos civis e políticos requerem fundamentalmente um aparato judiciário adequado, o exercício de direitos sociais requerem uma base infraestrutural, apoiada nas instituições públicas que garantem a oferta e o acesso aos serviços onde o cidadão está. (...) Portanto, mesmo que de um ponto de vista legal os direitos sejam assegurados, eles não poderão ser plenamente usufruídos sem uma forte base infraestrutural do Estado. Em outras palavras, é a rede institucional no território nacional que concretiza o exercício da cidadania assegurado pela lei (Mann,1992). Esta é certamente uma questão que diferencia países ricos e pobres, além de regiões ricas e pobres dentro de um mesmo país (CASTRO, 2003, p. 4).

Tamayo (2009, p. 115) reforça essa abordagem ao afirmar que “entre la realización plena del individuo y el alcance de la categoría de ciudadano, se encuentran todas las organizaciones, de todo tipo, que estructuran la vida social en la sociedad considerada, en un momento y un lugar

determinados”. Essa afirmação nos permite olhar para o território de outra forma. A partir dessa perspectiva, podemos perceber uma série de disparidades dentro de um país ou até da mesma cidade: a existência de locais sem acesso à água, luz, saneamento básico e com uma presença policial mais forte e opressora; a diferença na quantidade de escolas, hospitais, teatros, cinemas. É facilmente notável também que essa diferença é perpassada por uma questão de classe, elemento confirmado por Santos e Tamayo:

Em outras palavras, pode-se dizer que, com exceção de alguns bolsões atípicos, o espaço urbano é diferentemente ocupado em função das classes em que se divide a sociedade urbana. O fenômeno é antigo, mas, na medida em que a aglomeração evolui, aparece cada vez mais nítido. A princípio se podia falar de uma certa espontaneidade, entendendo-se por essa palavra o simples jogo dos fatores de mercado. Nos últimos decênios, porém, o jogo dos fatores do mercado é ajudado por decisões de ordem pública, incluindo o planejamento, as operações de renovação urbana e de remoção de favelas, cortiços e outros tipos de habitação subnormal (SANTOS, 2007, p. 110).

El valor del individuo que nace depende del lugar en donde está, donde habita. Por ello, el acceso a los bienes y servicios esenciales para una vida digna, tanto públicos como privados, dependerá de esta ubicación territorial, la cual, las más de las veces, implica desigualdades y exclusiones territoriales para obtener lo esencial que la vida demanda (Santos, 1987). Es allí en donde se puede, o no ser efectivamente ciudadano; en donde se concreta la práctica de su ciudadanía (TAMAYO, 2009, p. 116).

É importante destacar que, no contexto cada vez mais globalizado e de interferências transnacionais que estamos inseridos, essas “decisões de ordem pública” são fortemente influenciadas por atores privados, e a determinação de para onde vão seus fluxos de investimento impactam diretamente na configuração dos territórios, criando o que Santos e Silveira (2001 apud SILVA, 2011, p. 128) chamaram de áreas ou espaços “luminosos” e “opacos”.

Em tempos de globalização, Santos e Silveira afirmam que quando existe uma grande empresa global em um dado espaço local, esta presença incide sobre toda a política de infra-estrutura e econômica desse espaço, pois a presença e a influência desta empresa é que direcionará onde serão aplicadas as verbas públicas. Nesse exercício de poder, elas (as empresas) escolhem os pontos que considera mais logísticos para seu desenvolvimento e lucratividade, resultando no que o autor chama de “espaços luminosos” (os melhores locais) e “espaços opacos” (o resto), ainda que o melhor para uns não o seja para outros. (2001: 292-294) Devemos estar atentos ao uso que se faz do território e a crescente “especialização” destes, pois a lógica empresarial não leva em conta as necessidades nem os potenciais locais.

Guillermo O’Donnell (2000 apud ADDOR, 2018, p. 146) também apresenta uma conceituação semelhante, no que diz respeito à identificação de zonas distintas. O autor identificou como “zonas marrones” regiões comuns em “áreas rurais e periferias de cidades dos países da América Latina” em que os direitos civis não são assegurados à grande parte da população. Esse elemento pode ser mais um argumento para refutar a ideia de que só em pequenos territórios é possível ter uma qualidade da participação democrática. A partir dessas abordagens, infere-se que essas regiões menores ou periféricas, em geral, são menos dotadas de infraestrutura e de acesso aos direitos e às políticas públicas, o que acaba por gerar uma dificuldade em alcançar os elementos

básicos para consolidação de práticas democráticas efetivamente participativas, tais como acesso à informação, alimentação.

Com base nos argumentos expostos pelos autores, é possível afirmar a relação intrínseca entre cidadania e território, onde esse pode ser um fator determinante para facilitar ou dificultar o acesso aos direitos e às políticas públicas.

no es posible imaginar una ciudadanía que prescinda del componente territorial; el ciudadano es un individuo localizado, ubicado en un lugar, lo cual da lugar a la ciudadanía concreta, no a la ciudadanía abstracta. En muchas ocasiones el espacio vivido contiene desigualdades e injusticias que le hacen ser, en la práctica, un espacio sin ciudadanos por la imposibilidad de acceder a los bienes y servicios necesarios; son espacios regulados por el mercado y por el Estado para servir al modelo económico y no al modelo cívico-territorial (TAMAYO, 2009, p. 121).

No entanto, parece importante ressaltar que, nesses territórios, a despeito de toda carência dos direitos civis, sociais e até políticos, há organização e mobilização popular na direção da garantia de direitos. A depender de como fazemos a leitura da perspectiva abordada nesta seção, podemos imaginar que os cidadãos dessas regiões *opacas* estão fadados a viver nessas condições sem ímpeto de mudança. Habermas (1994) apresenta uma perspectiva que enxerga a cidadania para além de um conjunto de direitos outorgados pelo Estado. Enxerga também a agência de cada cidadão no reconhecimento de suas demandas e na luta pela conquista desses direitos, uma vez que esses são “el resultado de demandas y luchas sociales enclavadas institucionalmente” (RAMÍREZ, 2017, p. 95). Assim, aponta um movimento contrário, em que há uma impulsão da sociedade ao Estado para garantia da cidadania, lembrando-nos de que essas conquistas não foram obtidas por meio de uma cessão benevolente ou de uma esperança passiva. José Luiz Barbosa (2013, p. 1) sintetiza a questão tratada nesta seção:

A transformação da cidadania outorgada (eleitoral, “participativa” e de aconselhamento) em uma cidadania da vida ativa está, sem dúvida, intimamente associada à corporificação de direitos plenos. Cabe, portanto, a ruptura radical das distinções de direitos impostas em termos de classe, gênero, etnia, sexualidade, idade, dentre outros, que permeiam a violência objetiva e subjetiva das relações societárias.

Como um último aspecto a ser abordado nessa temática, é possível resgatar uma crítica à democracia deliberativa, com relação à centralidade da *ação comunicativa*, uma vez que defende a possibilidade de construir um espaço de debate e construção de preferências entre iguais, ignorando as condições sociais e materiais que influenciam a geração dessas preferências. De forma representativa, é como imaginar que um habitante de uma *área opaca*, com reduzido acesso à educação, cultura e informação – além da falta de tempo e do cansaço – conseguiria construir e participar igualmente de um debate como um habitante de uma *área luminosa*. Se lhes for dado o espaço e a legitimidade de fala, por terem necessidades muito básicas, como a garantia de moradia e alimentação, por exemplo, terão dificuldades de ceder a qualquer outra reivindicação e construir

preferências coletivamente. Em todo caso, esse cenário demonstra que “o mero acesso de todos à discussão é insuficiente para neutralizar a maior capacidade que os poderosos têm de promoverem seus próprios interesses” (MIGUEL, 2005, p. 19).

Nesse âmbito, ganha destaque a democracia participativa, pois considera o “mundo da vida”, reconhecendo, pela inspiração em Rousseau, que as desigualdades existentes na sociedade transbordam para a esfera política. Não há dois mundos separados:

Com os participacionistas, o mundo material faz-se presente na teoria política. Por isso, o problema da relação entre democracia e capitalismo é central aqui, ao passo que é negado no pluralismo liberal (o mercado competitivo é visto como fragmentador do poder, portanto benéfico para a democracia), abstraído no deliberacionismo e, no republicanismo, sublimado na questão dos efeitos nocivos, do comportamento egoísta que a economia capitalista exige (MIGUEL, 2005, p. 26).

Assim, temos reforçada a ideia de que a democracia participativa, com protagonismo popular, não está alheia à disputa política e econômica e, portanto, não se dará na estrutura vigente. O reconhecimento da cidadania também para os que dela hoje estão excluídos exige que enfrentemos as profundas desigualdades e as diferenças de acesso aos direitos, principalmente sociais, que foram negligenciados durante todo esse tempo, mas exige ainda, de maneira mais profunda, “transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder” (DAGNINO, 2004, p. 155). Um caminho indicado pelos autores é de retomarmos a cidadania como “forma de relação social” (GOMES, 1997, p. 43), como “una actividad que subvierte el orden injusto e inequitativo establecido, una manera de vivir en medio de las diferencias y la diversidad, una forma de actuar individual y colectivamente en marcos éticos, para transformar positivamente la realidad” (TAMAYO, 2009, p. 116).

É possível que tenhamos perdido essa noção da cidadania ativa por não sentirmos autonomia sobre o espaço em que habitamos. De alguma forma, fomos ensinados a esquecer que habitamos algo que é nosso, algo que construímos, algo que temos a capacidade de transformar. A ideologia neoliberal também fez-nos esquecer do que é ser cidadão para transformar-nos em consumidores, individualmente buscando por nossas próprias conquistas, e desconsiderando a potencialidade da cidadania coletiva como promotora de transformações radicais. A retomada dessa consciência é fundamental para a luta anticapitalista e, portanto, para a reestruturação democrática.

3.3 Território e o comunitarismo

A relação entre democracia e território tem se mostrado até aqui bastante dialética – há uma série de potencialidades, mas também uma diversidade de contradições a serem enfrentadas. Nesta seção, discutiremos sobre a possibilidade de o uso do território como espaço de identificação e

mobilização nem sempre ser significado de autonomia e transformação radical democrática. Ao contrário, como alertam os autores (MIGUEL, 2005; HARVEY, 2014; SANTOS, 2007) pode significar o fechamento em culturas identitárias conservadoras e elitistas.

Certas comunidades desenvolvem ideologias particulares, reforçadas pelo espírito de clã que lhes parece indispensável à sobrevivência do grupo, e são tais ideologias particulares que levam os participantes do grupo a adotar, manter e preservar uma maneira bem específica de ver o mundo, a sociedade civil, os demais (SANTOS, 2007, p. 91).

O âmbito do território – a escala local – pode ser reivindicado por qualquer um, sob qualquer interesse. Em *Cidades Rebeldes*, Harvey (2014) nos recorda do exemplo da elite boliviana que, insatisfeita com o governo de Evo Morales, iniciou um movimento de busca por autonomia regional e local, embora essa tenha sido uma bandeira defendida historicamente pela esquerda latino-americana. Segundo o autor, “o caso boliviano demonstra que a autonomia local ou regional pode ser usada por qualquer partido que queira se beneficiar da mudança de espaço de tomada de decisões políticas e estatais, remetendo-o à escala específica que favoreça seus próprios interesses” (HARVEY, 2014, p. 253).

A busca por evitar que as experiências locais estejam orientadas apenas para si mesmas também representa a luta por consolidar uma efetiva transformação estrutural e não apenas pequenas mudanças nas condições imediatas dos locais onde se realizam. Além disso, conectá-las a um conjunto mais amplo de objetivos e lutas reduz os riscos provenientes dos *particularismos militantes* em desenvolver ideias e projetos que incorram em desigualdades e prejuízos para espaços externos à experiência.

Segundo Harvey (2007, p. 206), a tese do particularismo militante “sostiene que todas las políticas (no importa de qué tipo ni si su objetivo es local, urbano, regional, nacional o planetario) tienen su origen en el desarrollo colectivo de una visión política determinada, por parte de personas determinadas, en lugares y momentos determinados”. O autor aponta que, a partir dessa construção, é mais comum que esses movimentos se fechem em suas preferências e lutas, sem conseguir visualizar possíveis consequências causadas a outros grupos e a sociedade como um todo.

Por ejemplo, el separatismo suburbano en EUA - basado en antagonismos de clase y raciales - aumenta la dependencia del coche, genera gases invernadero, disminuye la calidad del aire y fomenta el uso despilfarrador del suelo, los combustibles fósiles y otros recursos agrícolas e minerales. El particularismo militante funciona aquí como fuerza conservadora aparentemente inamovible que garantiza el mantenimiento del orden existente. [...] Las desigualdades se multiplican en lugar de disminuir. Lo que parece un procedimiento justo, produce consecuencias injustas (HARVEY, 2007, p. 207).

Esse argumento parece caminhar na direção de nos alertar que tentativas de movimentos locais, focados em suas particularidades, podem, muitas vezes, não representar qualquer alteração na estrutura da ordem vigente. Ao contrário, podem promover o aprofundamento das desigualdades

daquela localidade, além de transferi-las para outros espaços. Harvey (2007) indica que o interessante é pensar como e sob quais circunstâncias esses particularismos militantes podem se integrar e compor uma política mais ampla. Para o autor, isso depende da transição da particularidade para a universalidade, processo que denominou de *tradução*. O processo de tradução não é trivial e está permeado de tensões, uma vez que sempre produzirá perdas do sentido original ao transferir o concreto para o abstrato. Para formatar princípios de luta que sejam universais, torna-se necessário forjá-los a partir de âmbitos concretos da vida dos indivíduos, constituindo-se, portanto, em um desafio produzir um resultado que seja capaz de evitar a fragmentação das lutas.

Para que las alianzas de base se conviertan en fuerza política alternativa, hay que afrontar el problema de cómo construir un discurso hegemónico alternativo a partir de múltiples particularismos militantes. [...] El único medio de comunicación que ningún emperador - no importa lo poderoso que sea - no puede controlar es el lenguaje en sí. Y en este punto es donde la cuestión de la traducción sale a primer plano como medio de codificar una agenda política común. Sin la traducción y sin la construcción de un lenguaje común, se hace imposible colectivizar la acción de base. Armados con un lenguaje común que respeta las diferencias, los movimientos de base pueden unirse para reimaginar y reconstruir su mundo social. La traducción es el trabajo difícil que hay que realizar para llevar el particularismo militante y el activismo de base a un terreno más amplio de lucha y movilizar las fuerzas de base para un propósito más elevado (HARVEY, 2007, p. 214).

Tendo em vista que, segundo Harvey (2007, p. 216), a tradução depende de práticas institucionalizadas e de instituições mediadoras, “tales como la educación, la religión, los medios de comunicación, las leyes, los gobiernos”, é preciso que estas assumam caráter permeável e flexível para atender o objetivo de transformação social e refutar a imposição autoritária de significados, principalmente em um contexto de profundas desigualdades materiais, culturais e simbólicas. Dessa maneira, o autor alerta para o quanto o processo de tradução precisa ser baseado em uma relação de profundo diálogo, mas também de tensionamento, entre as experiências locais e as instituições mediadoras, a fim de garantir que a construção da universalidade não esteja baseada apenas nos princípios dominantes e hegemônicos.

Nesse sentido, mostra-se importante entender os contextos de surgimento das mobilizações sociais que compõem as experiências que reivindicam o território, além de sua articulação com os âmbitos regional, nacional e internacional, por meio das diversas organizações e instâncias que também fazem parte de sua composição.

Para além da preocupação de David Harvey e Milton Santos, essa questão também aparece na exposição de Luiz Felipe Miguel (2005) quando trata de uma corrente marcante do republicanismo cívico¹⁶ – uma das formas possíveis da democracia discutida pela teoria democrática – o “comunitarismo”. Fundamentado em princípios morais, compreende a comunidade

16 O republicanismo cívico, segundo Miguel (2005, p. 8) “prega a revalorização da ação na polis e do sentimento de comunidade, parcialmente inspirado pelo pensamento de Hannah Arendt. Algumas de suas vertentes desembocam no comunitarismo, que polemiza contra o individualismo da tradição liberal e o pertencimento à comunidade que dota de sentido a ação humana; e nesse sentido a participação política pode ser entendida como provida de valor em si mesmo (ao passo que, para a vertente liberal, a política possui apenas valor instrumental, na busca pela realização de interesses constituídos na esfera privada)”.

como “fonte de identidade, de valores e do bem comum” e reforça a necessidade de “proteger determinados valores (em geral, familiares e religiosos) contra os riscos do individualismo” (ibidem, p. 22). Essa argumentação reforça a noção de que nem toda reivindicação ao território será para construção de ideais democráticas, mas, ainda assim, poderá ser caracterizada como uma iniciativa coletiva e pautada, em alguma medida, em laços de solidariedade.

Miguel (2005, p. 23) destaca que a vertente comunitarista reforça o coro pelo fim do Estado de bem-estar social, pois compreende que esse modelo “promove a passividade, rompe com o sentido de responsabilidade social [e] substitui a solidariedade horizontal pela assistência vertical e burocratizada”. Há uma defesa, portanto, do que o autor chamou de “interações quentes e não burocratizadas” que se dariam mais diretamente no cotidiano, na informalidade e ocorreriam praticamente pela via de instintos naturalmente cooperativos dos membros da sociedade.

Nessa perspectiva, duas questões são importantes para a reflexão. A primeira refere-se à forma em que esses desejos de cooperação são desenvolvidos e como seriam implementados. Não parece difícil de enxergar que, muito provavelmente, seriam influenciados e limitados por perspectivas distintas de classe, gênero e raça. A segunda questão está ligada ao fato de que essa abordagem desconsidera que há lugares em que as políticas promovidas pelo Estado de bem-estar social não passaram sequer por perto e caminhos alternativos tiveram que ser tomados, geralmente fazendo coexistir esquemas clientelistas e opressores com dinâmicas de solidariedade e resistência. Sobre essa segunda questão, o autor nos oferece um exemplo:

A interação “quente” entre mulheres das favelas brasileiras, que cuidam dos filhos umas das outras devido à ausência de atendimento pré-escolar, pode ser vista simpaticamente como uma demonstração de solidariedade comunitária. Mas não seria melhor garantir a todas o atendimento “frio” proporcionado por uma creche sustentada pelo Estado e operada por seus funcionários? (MIGUEL, 2005, p. 23).

Ana Clara Torres Ribeiro (2005) também traz uma contribuição nesse âmbito, quando identifica esses tipos de iniciativas – como as *interações quentes* – como “*a arte de resolver a vida*”, ou seja, como formas que as pessoas encontram no cotidiano de superar as lacunas deixadas pela ausência de direitos e políticas nos lugares onde estão. Embora a autora corrobore a ideia de que essas iniciativas podem representar “elementos da servidão humana que marcam a desigual sociedade brasileira”, também reconhece sua relevância e reforça que podem ser somados aos esforços de tornar os espaços menos desiguais. Em certa medida, esse argumento garante ainda maior solidez à necessidade de que as políticas públicas sejam produzidas a partir dos olhares, das vivências e experiências daqueles que serão delas beneficiários ou por sua ausência prejudicados.

esta arte possivelmente contém elementos, mesmo que embrionários, da autonomia que constrói o lado libertário dos sujeitos sociais. Assim, o gesto solidário daqueles que lutam pela redução da desigualdade no país, pode ser complementado pelo gesto de solidariedade originado da resistência dos praticantes dos lugares (RIBEIRO, 2005, p.121).

Dessa forma, em síntese, o comunitarismo parece apresentar duas situações de risco: uma em que representa o resgate de valores morais tradicionais, gerando comunidades que enxergam os demais de forma diversa e que, pouco a pouco, vão tentando transformar seus particularismos em universais; e outra que assume que os laços de cooperação e solidariedade podem ser naturalmente construídos na sociedade, suprimindo a necessidade de políticas e direitos garantidos pelo Estado, ignorando que a forma de construção desses laços pode ser bastante excludente e capaz de aprofundar ainda mais as disparidades existentes.

Cabe pensar, no sentido contrário dessa perspectiva, como podemos pensar o uso do território não como um fim em si mesmo, gerando espaços destinados a aceitar somente aqueles que comungam dos mesmos princípios e valores assumidos moralmente, mas como um processo de construção de uma outra cultura política, de uma *associação*, nos termos de Rousseau, de espaços que produzam empatia, diálogo e ação coletiva?

3.4 Território como espaço do reencontro e da luta anticapitalista

Pensar no território como um espaço de articulação social, cultural e de transformação radical não é trivial atualmente. A dinâmica apressada do cotidiano de atividades e obrigações raramente nos permite estabelecer trocas e diálogos com aqueles que estão espacialmente próximos de nós. Pelo acúmulo de tarefas, sequer temos interesse em nos envolver nas iniciativas que vez ou outra surgem, e temos dificuldades em nos reconhecer como parte de um território, dificultando possíveis mobilizações. À exceção das lutas dos movimentos camponeses, quilombolas, indígenas e caiçaras que já possuem um vínculo histórico de pertencimento ao território, seja pela valoração da constituição ancestral que habitou aquele espaço, seja pela batalha pelo reconhecimento de suas existências, tradições e formas de vida, não estamos habituados a reconhecer o território, seja do bairro, da vizinhança ou da comunidade, como algo nosso, como algo do qual fazemos parte ou temos qualquer tipo de responsabilidade ou autonomia.

Esse sentimento acaba por encontrar razão em uma série de dimensões que constituem os territórios atualmente. Para além de uma dificuldade – velada – em lidar com o aprofundamento da “diversidade cultural e da multiplicidade de usos [materiais e simbólicos] urbanos” (BARBOSA, 2013, p. 1), há uma dimensão central que reside no avanço dos ideários neoliberais, que impõem a predominância do mercado e a redução do papel do Estado, abrindo espaço para que atores privados internacionais tomem decisões sobre a construção de nossos territórios, e transformem cidadãos em consumidores, profundamente individualistas, meritocráticos e induzidos a preocupar-se apenas com suas próprias necessidades.

Como já discutido anteriormente neste capítulo, a ação do Estado e dessas empresas pode impactar nas configurações dos territórios¹⁷, e um desses impactos concentra-se justamente na transformação do espaço urbano, visando minar seu potencial revolucionário. Assim, as cidades são reorganizadas, controladas, vigiadas e mediadas para que não haja a percepção de que podemos interferir sobre elas, para que não nos sintamos acolhidos por elas. Harvey (2014, p. 212) aponta que as cidades têm características específicas que as tornam propícias ao desenvolvimento de manifestações, tais como “a centralidade de praças como a Tahrir, a da Paz Celestial e a Sintagma, as ruas mais facilmente barricáveis de Paris, se comparadas às de Londres ou Los Angeles, ou a posição de El Alto controlando as principais rotas de abastecimento para La Paz”, fazendo com o que o “poder político frequentemente procure reorganizar as infraestruturas urbanas e a vida urbana com o objetivo de manter as populações insatisfeitas sob controle”.

Outro elemento histórico que corrobora a afirmativa de Harvey é o processo de desindustrialização e fragmentação das unidades produtivas ocorrido em alguns países, a partir do aprofundamento da globalização, que teve como uma de suas consequências a desmobilização das lutas dos operários. Antes, com fábricas de diferentes setores concentradas em uma mesma parte do território, como no ABC Paulista, por exemplo, era muito mais fácil promover espaços de troca e convocar os trabalhadores para construção da luta e da resistência. Nesse novo cenário, onde os trabalhadores e as fábricas estão cada vez mais dispersos nos territórios, torna-se mais complexo, pela dificuldade de comunicação ou de reunião desses grupos e de iniciar movimentos mais robustos e capazes de ter algum impacto mais estrutural. Assim, é importante ter em mente que “as características atuais de cada lugar são importantes, e a reengenharia física e social e a organização territorial desses lugares são armas nas lutas políticas (HARVEY, 2014, p. 213).

Nesse sentido, apostar no território envolve olhar as suas potencialidades para além do avanço da globalização capitalista. Pressupõe, portanto, uma visão que enxergue mais do que os limites das possibilidades de controle e manipulação do Estado e das intervenções das grandes empresas multinacionais e transnacionais nas dinâmicas locais. Como sugere Milton Santos (2006, p. 217), é preciso compreender melhor o *conteúdo geográfico do cotidiano*, observando a totalidade de relações nele existentes, entendendo-as como um convite à ação. Afinal, quando o autor advoga sua tese de retorno do território, defende, conforme afirma João Tonucci Filho (2013, p.44), que “mesmo nos lugares mais atravessados pelos vetores de mundialização, o território habitado pode criar novas sinergias e impor uma revanche ao mundo”.

Dentro dessa alternativa, é preciso acreditar que o cotidiano de lutas e fluxos vivenciados pelas populações no cotidiano pode servir de base para a construção de um caminho comum de

17 “Como se vê, o Estado, na concepção gramsciana do termo, ainda tem um papel central no uso do território, seja na intervenção direta, através de um programa urbanístico, seja na formulação de políticas errôneas ou mesmo equivocadas e imprudentes. Quando não é o agente de transformação direta sobre o território – aqui considerado no seu sentido mais amplo – o Estado se omite, o que também significa uma ação, pois essa omissão está a serviço de algum grupo específico, podendo ser econômico ou político” (SILVA, 2011, p. 129).

aprendizagem, de formação e de desenvolvimento de novas formas coletivas de se apropriar e viver nos territórios (BARBOSA, 2013). Essa nova configuração pode contribuir para aprofundar a transição da compreensão do território como “receptáculo e palco dos acontecimentos” para um “elemento ativo e dinâmico na constituição e transformação da sociedade” (TONUCCI FILHO, 2013, p. 41). Como aponta Ramírez (2017, p. 102) “rescatar y hacer valer los derechos ciudadanos sobre el territorio es un nuevo y decisivo campo de lucha política y parte substancial de la tarea de definir el proyecto democrático de nación. Es también un ámbito de ejercicio y construcción de ciudadanía”.

Dessa forma, é preciso dar novamente aos sujeitos populares a possibilidade de se sentirem capazes de transformar algo em seu entorno. Faz-se necessário que assumam o protagonismo na formulação de propostas e iniciativas, retomando seus papéis de cidadãos para além da cidadania outorgada (BARBOSA, 2013). Ana Clara Ribeiro (2005) afirma que a garantia dessa transformação passa, centralmente, pela necessidade de dissolver os elementos marcantes do ideário neoliberal e do mercado, reconstruindo a cidadania com base no olhar para o território, na retomada de uma cultura política e na formação popular.

Afirmamos ser necessário que o pensamento crítico dedique-se à tarefa de transformar a ideia hegemônica de mercado, através da recuperação da memória das sociedades em que os mercados permitiram (e ainda permitem) a negociação inteligente de interesses, a apropriação popular do espaço e a elaboração do tecido social. Não bastam técnicas administrativas de último tipo ou a ação eficiente. Os modelos dominantes de organização das atividades econômicas difundem o individualismo e o consumismo. Precisamos resistir a esta difusão, reinventando o mercado e enfatizando a solidariedade. Esta reinvenção conecta-se à radicalização da democracia, proposta por Boaventura de Souza Santos (2002) (RIBEIRO, 2005, p. 119).

É preciso entender, por outro lado, que esse não é um processo de curto prazo. Durante grande parte de nossa existência fomos ensinados, nas instituições pelas quais passamos – família, escolas, igrejas, empresas – a agir e pensar a partir dessas condições que nos levaram ao individualismo, a uma posição de conformismo em relação às transformações que desejávamos realizar e também à alienação do território em que estamos como espaço de construção da autonomia e da resistência. Torna-se necessário, portanto, partir da ressignificação desses elementos para forjarmos novos caminhos, novos cidadãos, pois como afirmou Harvey (2001, p. 218), a “lucha por pensar alternativas se enfrenta inevitablemente a las circunstancias de una vida diaria localizada, a la conciencia que deriva de dicha vida, y a la manera en que se construye la persona política”.

Nesse sentido, reconstruir a cidadania por meio da formação cidadã no território, considerando os elementos necessários para a transformação radical da sociedade em que vivemos, renova as possibilidades de prática da democracia.

El ejercicio pleno de la ciudadanía posibilitará la dinamización del territorio: su aprehensión, apropiación, planificación, ordenamiento y transformación, o por el contrario su estancamiento. Las personas, individual o colectivamente consideradas, ejerciendo debida y oportunamente su ciudadanía, podrán, conforme sus intereses, semantizar el

territorio, innovarlo y hacerlo propio. ¿Quiénes son los sujetos de esta ciudadanía? (...) Es posible que no existan y que se deba apelar a la pedagogía para gestarlos y dotarlos de conocimientos, habilidades y actitudes para que enfrenten esta responsabilidad: ciudadanos democráticos, políticos, sociales, críticos, activos dispuestos a conocer para actuar y transformar, para ejercer la ciudadanía y construir la democracia territorial (TAMAYO, 2009, p. 119).

Ao apostar no território como *locus* da construção da luta anticapitalista, conforme o nome dado a essa seção, acredita-se que, ao romper com as diferenças materiais e simbólicas de cada espaço e reconstruir uma cidadania ativa baseada no cotidiano, abre-se espaço para a consolidação de uma proposta efetivamente democrática, ao mesmo tempo que propõe um enfrentamento direto com pilares muito sólidos da nossa sociedade.

É importante registrar aqui que Harvey (2014) indica que há uma discussão histórica e teórica acerca do que garante o caráter anticapitalista. Em uma perspectiva mais tradicional, para ser anticapitalista precisa ser um levante operário e precisa buscar romper com a divisão de classes nas relações produtivas; nessa visão, a luta por direitos, embora seja necessariamente uma luta pela redução das desigualdades, não é uma luta anticapitalista.

Harvey (2014, p. 232) constrói sua contra-argumentação com base em dois pontos centrais. Primeiro, na afirmação de que a urbanização também é produzida por milhares de trabalhadores, e seu trabalho também gera valor e mais-valia nessa atividade. Sendo assim, a cidade não deveria ser ignorada como lugar de produção de mais-valia e, portanto, espaço viável à luta anticapitalista. Segundo, a partir da indicação de que há formas secundárias de exploração, mas fundamentais à dinâmica de acumulação de capital, que são sentidas principalmente no lugar onde se vive e não onde se trabalha. Segundo o autor, “o valor criado na produção pode ser recuperado dos trabalhadores em benefício da classe capitalista por aluguéis altos cobrados pelos proprietários” (idem), por exemplo. Em síntese, o autor conclui que

o universo da cidadania e dos direitos, em algum corpo político de natureza superior, não se opõe necessariamente ao das classes e da luta. O cidadão e o camarada podem marchar juntos na luta anticapitalista, mesmo que muitas vezes trabalhem em escalas distintas. Mas isso só pode acontecer se nos tornarmos (...) mais “conscientes da natureza de nossa tarefa”, que é construir coletivamente a cidade socialista sobre as ruínas da urbanização capitalista destrutiva. Esse é o ar da cidade que pode tornar as pessoas verdadeiramente livres (HARVEY, 2014, p. 271).

Diante dos elementos discutidos neste capítulo, é possível reafirmar que o território é, simultaneamente, “uma condição para a ação; uma estrutura de controle, um limite à ação; um convite à ação” (SANTOS, 2006, p. 218). Nesse sentido, construir a transformação cidadã a partir do território exige a ruptura das barreiras das desigualdades sociais, econômicas e culturais. Demanda a reafirmação de que não há espaço para existência de lugares privilegiados, onde se forjam cidadãos, e lugares precarizados, onde só o que resta são *cidadãos imaginários*. Significa reconhecer que há saber nos mais diversos territórios, apreendidos e desenvolvidos por meio de

uma multiplicidade de práticas e existências, e esses devem ser considerados tanto para a formulação de políticas e ações do Estado quanto para a luta de construção da cidadania, de uma nova prática da democracia e até da utopia da autogestão.

CAPÍTULO IV

EXPERIMENTAÇÃO DA UTOPIA: POSSIBILIDADES NA RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E TERRITÓRIO

La utopía, contrariamente a lo que el uso corriente sugiere, está marcada por su relación a la realidad histórica presente [...] La utopía significa necesariamente una denuncia del orden existente. [...] Pero la utopía es, también, un anuncio. Anuncio de lo que todavía no es, pero que será; presagio de un orden de cosas distinto, de una nueva sociedad. [...] la utopía como movilizadora de la historia y subversiva del orden existente. Si la utopía no lleva a una acción en el presente, es una evasión de la realidad (Gutiérrez, 1975: 310-312).

Nesse capítulo, são apresentadas duas experiências estudadas com o objetivo de trazer para a prática a reflexão teórica que foi desenvolvida nos capítulos anteriores. São descritas a experiência do Programa Territórios da Cidadania, desenvolvida no Brasil e a dos Conselhos Comuns e Comunas, na Venezuelana. A descrição dos casos está organizada a partir da apresentação de dois eixos principais: i) o contexto histórico e político em que foram implementados e desenvolvidos; e as ii) dinâmicas de funcionamento e arranjos territoriais criados para viabilizar a participação popular no território.

4.1 Experiência brasileira: Programa Territórios da Cidadania

4.1.1 Contexto histórico e político de fundação

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) se inscreve em um processo histórico iniciado ainda na década anterior à sua constituição, pautado pela proposta de reorientação dos princípios que regiam a formulação e implementação das políticas públicas no país. Para contextualizar a sua criação no ano de 2008, é preciso compreender o pano de fundo da mudança empreendida a partir dos anos 90, com a criação de programas que lançavam um novo olhar para os territórios e seus atores sociais nos processos de decisão sobre as políticas.

Historicamente, a relação entre órgãos governamentais e sociedade no desenvolvimento de projetos e políticas públicas foi marcada pela verticalidade e pela ausência de processos de diálogo e construção coletiva, certamente ocasionada, entre outros fatores, pela perspectiva de plena autorização entre representantes e representados, o que acabou por gerar profundas consequências nas configurações políticas, econômicas e sociais dos mais variados territórios no país. Nesse sentido, é possível afirmar que a relação entre Estado e sociedade no campo da construção das políticas públicas esteve caracterizada, ao longo dos anos, por uma “visão centralizada e prescritiva onde restava aos atores locais [apenas] aceitar os pacotes elaborados pela burocracia estatal” (PIRAUX et al., 2013, p. 102).

Durante a década de 90, no contexto de redemocratização vivido no país, começa a se desenvolver o processo, previsto na Constituição Federal de 88, de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas nas áreas sociais, como saúde, educação e assistência social, por meio da participação da sociedade civil em sua formulação e controle (ROCHA, 2009). No bojo dessas iniciativas, surge a proposta, direcionada para o meio rural, de territorializar o processo de formulação e gestão das políticas públicas, com o “o objetivo de trazer para cada território o debate e a articulação federativa da dimensão estratégica do desenvolvimento do país” (BUTTO, BEMERGUY, 2014, p. 16).

Nada mais inovador do que estimular o desenvolvimento endógeno dos territórios rurais, partindo da ampliação da capacidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais. Nada mais avançado do que orientar políticas públicas segundo as demandas expressadas pelas comunidades e organizações da sociedade, reconhecendo as especificidades de cada território e ofertando instrumentos de desenvolvimento que atendam a essas características (MDA/SDT, 2005a, p.11 apud WANDERLEY, 2014, p. 91).

A abordagem territorial das políticas públicas se coloca como processo necessário para romper com os ideários orientadores dos projetos que visavam a modernização, o progresso e o desenvolvimento das áreas rurais, desconsiderando suas características étnicas, produtivas, culturais e ambientais. A implementação desse processo pressupõe uma nova divisão do poder e das funções, ao passo que “oferece outra perspectiva para o desenvolvimento, em que os diferentes atores locais são convidados a pensar e decidir sobre o seu próprio futuro, suas demandas, seus projetos e formas de gestão das iniciativas” (PIRAUX et al., 2013, p. 102). Por essa característica de centralidade dos atores sociais, a proposta também impulsiona “o fortalecimento dos grupos sociais locais e suas organizações, a prioridade para ações coletivas, a articulação e sintonia entre as diferentes dimensões: social, econômica, política, ecológica e cultural” (ibidem).

Uma das primeiras políticas que podem ser inseridas nesse contexto, embora não tenha sido lida enquanto parte desse novo enfoque territorial, foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF¹⁸, que apresentou elementos de participação direta da sociedade civil em sua implementação, contrastando com os processos habitualmente desenvolvidos nesse âmbito. Um elemento importante trazido pelo programa foi a necessidade de que, para acessar os recursos financeiros disponíveis, especialmente na linha de Infraestrutura e Serviços, era preciso que os agricultores familiares organizassem a criação de associações e discutissem os direcionamentos das ações do programa em uma instância territorial participativa, que ficou conhecida como Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR).

A linha de crédito de Infraestrutura e Serviços do PRONAF se constitui em uma iniciativa com foco nos municípios rurais, cujo funcionamento se dava por meio do desenvolvimento de

18 Segundo Caniello et al. (2013), a implementação desse programa contribui para a difusão do termo “agricultura familiar”, que vinha sendo discutido no âmbito acadêmico desde os anos 70, além de representar a sua absorção pelo aparelho estatal no processo de formulação das políticas públicas.

projetos técnicos de financiamento aos agricultores familiares com recursos não reembolsáveis (CAZELLA et al, 2013).

Essa linha de crédito foi estruturada com base nos princípios da descentralização das decisões via Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) e da participação da população beneficiária por meio do fomento das organizações coletivas, especialmente das associações de produtores (HESPANHOL, 2006, p.1).

Esse espaço territorial passou a “agrupar as entidades governamentais e da sociedade civil ligadas ao setor rural em nível municipal” e isso fortaleceu o processo de articulação territorial entre as diversas organizações sociais envolvidas (CANIELLO et al, 2013; CAVALCANTI et al, 2014).

A partir de 2003, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ganham nova vida¹⁹ por meio da criação do Programa Nacional de Territórios Rurais – PRONAT. O PRONAT está inserido no contexto de aprofundamento do processo de abordagem territorial, estimulado fortemente a partir da eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Seu mandato fará um processo de duplo reconhecimento nesse campo de discussão: da importância da participação dos atores sociais, em seus movimentos e organizações, no processo de construção das políticas públicas e da agricultura familiar como setor fundamental para o desenvolvimento do país, principalmente com relação ao combate à fome e à pobreza²⁰ (CANIELO et al, 2013). Dessa forma, há uma redefinição da estratégia de implementação das políticas públicas que, reforçando o foco nos territórios, procurava

superar a setorialidade e a “prefeiturização” (JARA, 1998, p. 235) dos conselhos, ampliar o seu escopo e aprofundar o caráter participativo dos agricultores familiares na gestão destas políticas ao instituir colegiados ou fóruns territoriais envolvendo conjuntos de municípios “formados em um processo histórico de construção de identidades” (OLIVEIRA, 2008), compostos majoritariamente por representantes da sociedade civil (associações, sindicatos, ONGs, cooperativas etc.) e por representantes dos governos federal, estadual e municipal” (ibidem, p. 87).

Essa mudança é acompanhada da criação de uma estrutura interna à institucionalidade estatal, encarregada de encaminhar os rumos dessa nova política. Assim, em 2003, é instituída a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). A estratégia dessa secretaria estava orientada pela implementação do “ciclo de gestão social”, que previa o

empoderamento da sociedade, com o estabelecimento de compromissos entre o público e o privado, mediante a garantia da participação social na gestão pública que requer sistemas descentralizados, baseados em forte envolvimento, maior densidade de informação, parcerias e articulações em rede, transparência e efetiva participação da sociedade, implicando e ampliando os níveis de capacidades humanas, sociais e organizacionais do território (CANIELLO et al, 2013, p. 91).

19 Considerava-se que, até aquele momento, muitos dos CMDRs não estavam se constituindo enquanto espaços participativos inovadores no processo de formulação das políticas públicas, uma vez que estavam cumprindo papel “meramente legitimador das ações desenvolvidas pelo poder executivo municipal” (CAVALCANTI et al., 2014, p. 137).

20 Reconhecimento fruto da luta, manifestação e expressão desses setores no processo de construção da eleição de Lula.

A criação da SDT ratifica a modificação do modelo vigente até então, por meio da alteração da esfera considerada foco das iniciativas de planejamento descentralizado rural: deixava de ser os municípios para passar a ser os Territórios Rurais de Identidade (ou somente Territórios Rurais).

A criação do PRONAT no mesmo ano da SDT/MDA representa a materialização dessa transformação do enfoque territorial para construção das políticas públicas. O PRONAT foi criado para apoiar projetos que visassem a inclusão socioprodutiva da agricultura familiar, a partir da articulação de atores locais em espaços de discussão coletiva, denominados Colegiados Territoriais. Essas instâncias passam, então, a desenvolver as atividades antes atribuídas aos CMDRs. Os recursos destinados ao PRONAT originavam-se, principalmente, de outro programa, o Proinf: Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios Rurais, que apoiava projetos com o objetivo de “estruturar as organizações, entidades, associações ou cooperativas e também planos de serviços aos territórios” (CARVALHO, DAVID, 2011, p. 59). Desde seu ano de fundação, o PRONAT alcançou 165 territórios rurais de identidade com suas ações e projetos.

Embora não seja aqui realizada uma descrição do caminho de implementação do PRONAT, faz-se necessário destacar que a literatura aponta que esse processo gerou um cenário de efervescência da mobilização e organização popular no campo (CAVALCANTI, et al., 2014; PIRAUX et al., 2013). Ao se constituírem os Territórios Rurais de Identidade, os atores eram chamados a construir o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) daquele território, reconhecendo suas formas tradicionais de vida, produção, cultura e mapeando as demandas e prioridades de ações e investimentos naquela região. Nesse percurso, nos mais variados territórios, se configuraram formas diversas de participação, de acordo com os movimentos e organizações sociais que se envolveram mais diretamente nessa construção. Há relatos de casos em que houve uma participação mais central dos sindicatos rurais (como em Territórios em Pernambuco, como o Sertão de São Francisco) e outros casos em que a participação mais predominante foi das prefeituras e órgãos públicos (como em Territórios da região sul do país, como o Paraná Centro), mas, no geral, registrou-se uma participação ampla de vários segmentos: sindicatos, movimentos sociais, ONGs e representantes dos municípios. Entretanto, foi registrada também pouca adesão de organizações de grupos considerados como público prioritário do programa, como organizações assentados da Reforma Agrária, indígenas e quilombolas (CAVALCANTI et al., 2014).

A dinâmica de construção coletiva nas instâncias territoriais foi um marco na trajetória de atuação dos atores sociais desses espaços, instituindo uma nova possibilidade de participação, diálogo e negociação entre os próprios movimentos e organizações que historicamente se articulam nesses territórios e também entre esses e as instituições estatais (idem).

A implantação do território [...] foi um dos momentos mais felizes da minha trajetória política, da minha trajetória profissional. Nós organizamos com o MDA e outros atores, nós fizemos as oficinas de desenvolvimento territorial em todos os municípios. Que produtos

extraordinários foram tirados dali, da cabeça do povo, e eu era o provocador. A participação em termos de multidão não é aquilo que a gente espera, mas nem isso era o objetivo. Mas em termos de conteúdo eu acho que esse momento foi muito bom. Participaram Conselhos, pessoas da comunidade e pessoas do poder público municipal [...], agricultores, representantes dos conselhos de desenvolvimento municipal (CAVALCANTI et al., 2014, p. 101).

Josefa Cavalcanti *et al.* (2014, p. 138) reforçam também que a participação direta nos colegiados de cada território se interconectaram em uma escala maior, nos níveis estadual e nacional, por meio da participação de alguns representantes nos Conselho Estadual/Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CEDRAF/CONDRAF) e também no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA): “a participação dos representantes do território nesses espaços possibilitou que retornassem com informações que suscitavam inovações nos projetos territoriais que, por menores que fossem, geralmente eram fundamentais para a aprovação ou para a implementação dos mesmos”.

Nessa linha histórica, é possível perceber que os Territórios Rurais de Identidade, criados por meio do PRONAT em 2003, inauguram oficialmente o processo de formulação de políticas públicas com enfoque territorial e, por isso, estão associados diretamente com a criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC), em 2008. O PTC representa uma nova mudança na orientação da política de desenvolvimento territorial, quando aponta suas ações para a redução da pobreza e desigualdade, principalmente no meio rural e, para isso, promove a ampliação dos atores e campos de interesse envolvidos. Anteriormente direcionada para segmentos sociais ligados à agricultura familiar, a política de desenvolvimento territorial passa agora a contar com ações articuladas de mais de vinte ministérios do governo federal, nas áreas da saúde, educação, assistência social (CARVALHO, DAVID, 2011; CAZELLA et al, 2013).

Operava-se, assim, uma confluência entre a abordagem ilustrada pelo PRONAT e a nova proposta territorial. Salientava-se, por um lado, a necessidade de apoiar a dinâmica do desenvolvimento local nas identidades, solidariedades e iniciativas próprias a espaços unidos por traços geográficos, históricos e socioeconômicos comuns, e, por outro lado, o projeto de uma nova institucionalidade, que procurava superar a dispersão e a desarticulação de políticas públicas voltadas para as populações mais pobres e mais excluídas para gerar dinâmicas autoalimentadas de saída da pobreza. Sob o ângulo da gestão das políticas públicas, a originalidade do PTC resulta da atuação convergente de diferentes ministérios para a constituição de um corpus denso de políticas públicas, com o objetivo de reforçar o combate à pobreza e favorecer a inclusão social dos grupos socialmente mais vulneráveis da população rural, especialmente pequenos agricultores familiares, assentados, quilombolas e comunidades indígenas. (WANDERLEY, 2014, p. 97).

O programa é lançado no período do segundo mandato do governo Lula que, já tendo avançado na redução das desigualdades sociais e econômicas no país e combatido índices importantes, como a fome, reconheceu a necessidade de reforçar suas ações no meio rural, onde ainda persistem assimetrias de todos os tipos. Nesse sentido, O PTC constituiu-se em uma política que tinha por objetivo “promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos

de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (BRASIL, 2009, p. 4), destinada às regiões com menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do país. De acordo com CAVALCANTI et al. (2014, p. 67), o PTC tinha um propósito ainda mais ambicioso, uma vez que vislumbrava “reequilibrar as relações de força entre categorias e grupos da população que controlam os recursos materiais e simbólicos dos territórios e aquelas categorias e grupos que a história relegou à posição de exclusão e de miséria”.

Nesse sentido, é possível afirmar que o PRONAT e o PTC realizaram uma mudança profunda na política de desenvolvimento territorial quando elegeram o território como a unidade-base de trabalho dos programas desse campo, no lugar do município. Entretanto, uma das grandes vantagens trazidas pelo PTC foi a possibilidade de trabalhar as políticas de forma integrada. Enquanto o PRONAT lidava com recursos e pautas oriundos apenas do MDA, o que gerava uma certa limitação nos diálogos e na construção de políticas para o território, o PTC pressupunha a reunião de vinte e dois ministérios para organizar e orientar suas políticas para esse território.

De modo geral, o processo de transição entre os dois programas é bastante controverso. Se, por um lado, a capacidade do PTC de criar articulações de forma mais integral para enfrentar os problemas das desigualdades socioeconômicas de maneira mais robusta foi valorizada por gestores públicos e atores do território; por outro, sua complexidade de operacionalização e seus mecanismos foram enxergados como paralisadores da dinâmica ativa de mobilização que já vinha se desenvolvendo no território (CAVALCANTI et al., 2014). Essas diferentes perspectivas podem ser ilustradas pelas falas citadas abaixo, de representantes de diferentes Territórios Rurais.

[A proposta federal do segundo mandato do Lula de] mudança de Território Rural para Território da Cidadania possibilitou um ganho de concepção e possibilidade de maior abrangência nos temas tratados. Agora se discute o conjunto das políticas. O desenvolvimento tem a ver com a integração das políticas – saúde, educação, transporte, questões de mulheres, etnia, etc. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PR apud (CAVALCANTI et al., 2014, p. 104).

Foi exatamente essa história da construção com não sei quantos ministérios, que vão atuar no território. E aí ficou no papel! (Entrevista com membro da coordenação do território, PE) (CAVALCANTI et al., 2014, p. 106).

Na seção seguinte, são apresentadas as estruturas e os mecanismos de funcionamento do Programa Territórios da Cidadania, com o objetivo de compreender um pouco mais a forma como essa política se desdobrou no território e como buscou materializar seus objetivos.

4.1.2 Estruturas, arranjos territoriais e funcionamento da experiência

A abordagem territorial possui caráter integrador, visa facilitar a articulação econômica e social dos atores locais e está baseada em valores importantes para a reformulação da dinâmica democrática de nossa sociedade atual, tais como a solidariedade, a valorização da cultura local, o

sentimento de pertencimento e a inclusão social (MDA/SDT, 2010). Sendo orientado por essa abordagem, o Programa Territórios da Cidadania (PTC) tem como objetivo, por meio da delimitação de unidades territoriais, “aproximar as escalas administrativas nacional, municipais e estaduais e, especialmente, as organizações sociais, com o objetivo de potencializar, interiorizar e expandir o acesso às políticas públicas para as populações excluídas, principalmente, aquelas situadas no campo” (CARVALHO, DAVID, 2011, p. 57).

Para isso, a política tinha como proposta a criação de 120 “Territórios da Cidadania” formados por grupos de pequenos municípios, com até 50 mil habitantes, contemplando cerca de 33% dos municípios do país, aproximadamente 42,4 milhões de pessoas e 46% da população rural. Entre os setores contemplados pela política, e considerados grupos prioritários, destacam-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades quilombolas, as comunidades de pescadores, as terras indígenas e a agricultura familiar (BUTTO, BEMERGUY, 2014). Em seu ano de lançamento, 60 territórios foram atendidos. No ano seguinte, 2009, a meta estipulada inicialmente de 120 territórios foi alcançada e o número de ministérios e ações envolvidas ampliado.

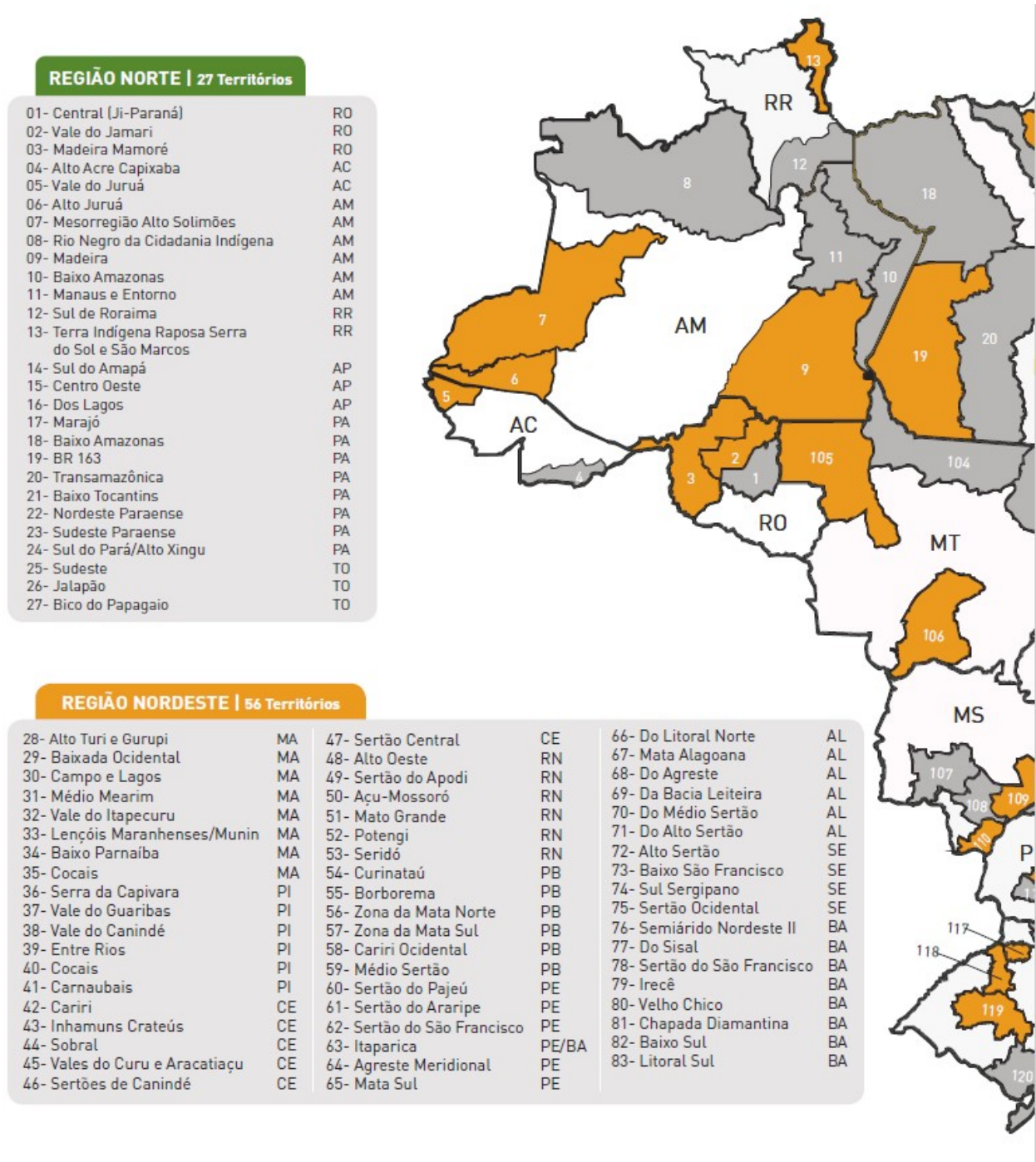
É importante destacar que a maioria dos territórios contemplados pelo novo programa já compunham o PRONAT. De modo geral, os critérios para definição e seleção dos territórios foram os seguintes:

- Ser Território Rural, conforme Programa desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);
- Índice de Desenvolvimento Humano (IDH);
- Concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária;
- Concentração de populações quilombolas, indígenas e de pescadores;
- Número de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- Número de municípios com baixo dinamismo econômico;
- Ruralidade;
- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb);
- Prioridades ou políticas de governo, como Mesorregiões, Consads, Amazônia Legal, Arco Verde, Reservas Extrativistas e Bacia do São Francisco;
- Um mínimo de dois e um máximo de oito Territórios da Cidadania por Unidade da Federação;
- Consulta aos estados, por meio dos Comitês de Articulação Estaduais, na definição dos 60 Territórios da Cidadania beneficiados a partir de 2009.
- Maior organização social; (BRASIL, 2009, p.12)

Para exemplificar a dimensão dos territórios, na região Sudeste foram contabilizados 15 territórios: 8 em Minas Gerais, 2 no Espírito Santo, 2 no Rio de Janeiro e 3 em São Paulo. No Rio de Janeiro, há o território NOROESTE com 13 municípios (Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai) e NORTE com 9 municípios (Conceição de Macabu, Carapebus, Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Macaé, Quissamã, São Francisco de Itabapoana, São Fidélis e São João da Barra). No país, a região com maior número de territórios é a região Nordeste, com 56, seguida da região Norte, com 27 e, então, da região Sudeste, com 15,

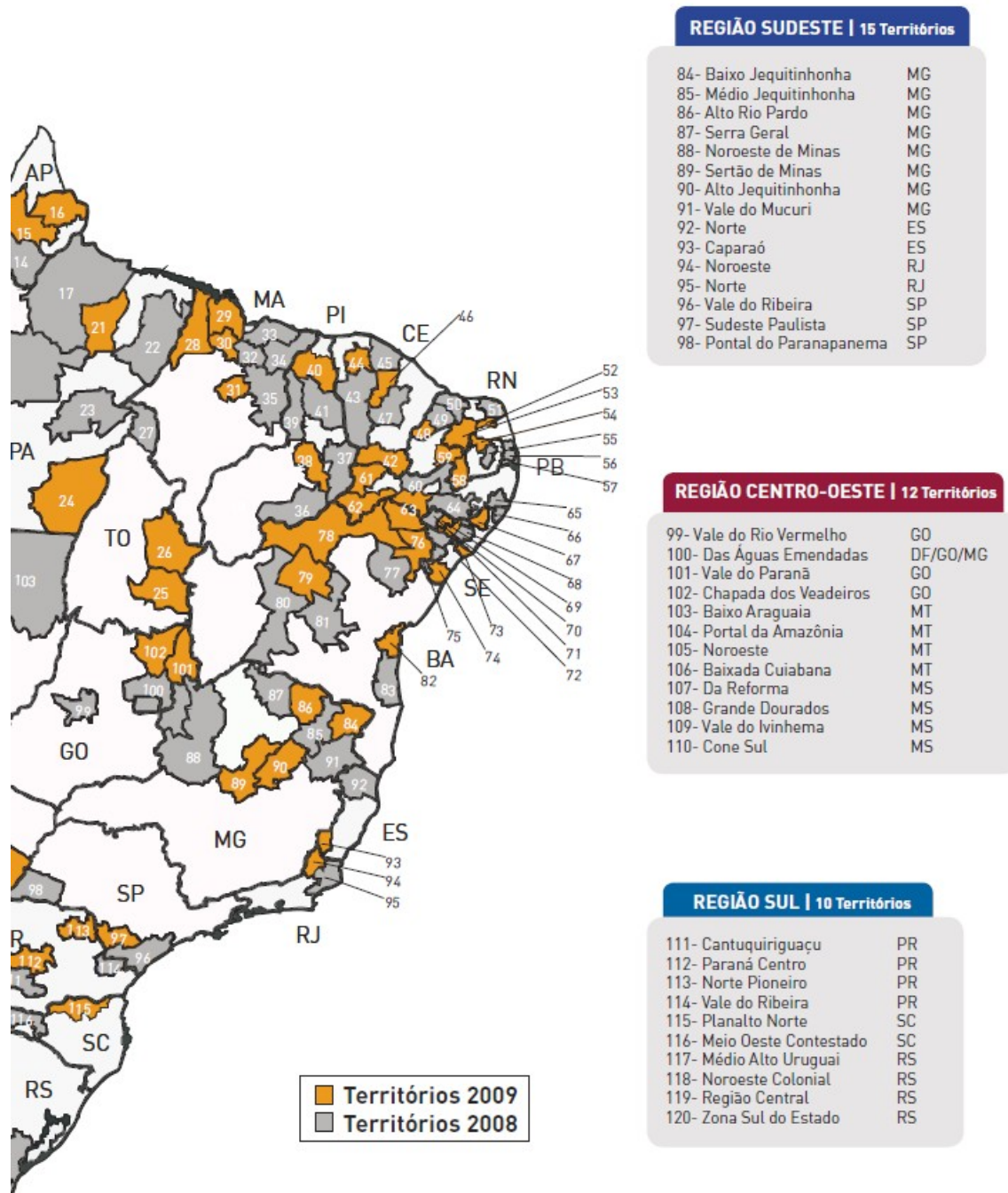
Centro-Oeste, com 12, e, por fim, região Sul, com 10. Os territórios estão distribuídos conforme as imagens abaixo.

Figura 1 – Distribuição dos Territórios da Cidadania – Regiões Norte e Nordeste



Fonte: BRASIL, 2009.

Figura 2 – Distribuição dos Territórios da Cidadania – Regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul



Fonte: BRASIL, 2009.

Um elemento importante a ser mencionado sobre a definição dos Territórios é que, embora houvesse uma diversidade de atores e dinâmicas mobilizados em cada território influenciando a conformação dessa delimitação territorial, as decisões foram realizadas em um processo vertical de mapeamento e definição de critérios, sem o envolvimento desses atores. Nesse sentido, é importante destacar o alerta:

A consolidação do Território passa, necessariamente, pelo reconhecimento e pelo enfrentamento de suas principais polarizações: grandes e pequenos municípios; distintas formas sociais de produção agrícola; o setor agrícola e os demais setores produtivos; o rural e o urbano; os chamados setores modernos e as particularidades das comunidades tradicionais; (...) Essa consolidação exige, igualmente, uma grande sensibilidade para

processos sociais, fortemente presentes no Território, porém, frequentemente minimizados ou pouco levados em conta (CAVALCANTI et al, 2014, p. 161).

O que torna necessário, portanto, que sejam estimulados mecanismos de incentivo à construção de uma identidade territorial, a partir do reconhecimento, pelos habitantes daquele território, dos possíveis laços de trabalho, de vida, e as causas de luta que os unem, a fim de construírem juntos uma participação qualificada no processo compartilhado de gestão.

O PTC foi estruturado para destinar suas ações para três eixos principais: i) apoio às diversidades produtivas; ii) cidadania e direitos; e iii) qualificação de infraestrutura. Esses eixos subdividem-se em sete outras frentes de atuação: a) organização da produção; b) ações fundiárias; c) educação e cultura; d) direitos e desenvolvimento social; e) saúde, saneamento e acesso à água; f) apoio à gestão territorial; e g) infraestrutura (CARVALHO, DAVID, 2011).

Para garantir a ação articulada e integrada entre os entes federativos na promoção de ações dentro dessas frentes de atuação, o PTC teve sua gestão estruturada em três níveis, por instâncias distintas: no nível local, os Colegiados Territoriais; no nível estadual, o Comitê de Articulação Estadual, e no nível nacional, o Comitê Gestor Nacional. Havia ainda uma Coordenação Executiva, constituída pelo governo federal, composta pela Casa Civil, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

A partir de 2011, por meio de um decreto, o nível nacional passou a ter duas instâncias de representação e atuação. A primeira seguia sendo o Comitê Gestor Nacional, tendo sido reduzido a sete membros representantes das seguintes instituições: Casa Civil, Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Fazenda. E a segunda instância nacional era o Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento do Programa formado pelas sete entidades já citadas e por 16 outros Ministérios (WANDERLEY, 2014, p. 99)

Com o objetivo de facilitar o processo cotidiano de articulação entre essas diferentes instituições e escalas, foi definida a contratação, pelo MDA, de um Assessor Territorial para cada território. Esses atores

simbolizam o principal elo da gestão federal com as unidades territoriais. O desempenho das suas funções corrobora diretamente com a competência dos colegiados. Além disso, servem como orientadores e auxiliares, principalmente no que se refere a questões burocráticas, executam um papel técnico, mas a postura política que assumem interfere nos rumos da organização territorial (CARVALHO, DAVID, 2011, p. 65).

Embora os assessores territoriais não possuam direito a voto, sua presença e também o momento de sua escolha são alvos de críticas e tensões. Como integrante do Núcleo Dirigente e contratado pelo poder público, teme-se que sua conduta política possa influenciar negativamente na condução das ações cotidianas do Colegiado Territorial (CAVALCANTI et al., 2014).

Os ministérios parceiros do programa integram o Comitê Gestor Nacional e são responsáveis pela definição dos territórios atendidos, a aprovação das diretrizes e avaliação do PTC. O Comitê de Articulação Estadual é composto pelos órgãos federais de atuação estatal, pelos órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado e por representantes das prefeituras dos municípios inseridos em cada território. Suas atribuições envolvem o estímulo à organização do território, a articulação e integração das políticas públicas e o acompanhamento da execução do programa (BRASIL, 2009). Os Colegiados Territoriais, por sua vez, são compostos por representação paritária de representantes governamentais e organizações da sociedade civil. É o espaço de discussões sobre o plano de execução das ações no território e tem uma função central de controle social do processo.

A figura do Colegiado Territorial (CT) precisa ser destacada, pois é considerada a principal instância de participação da população local na definição das ações do PTC. Constitui-se em um espaço de discussão, planejamento e execução das ações destinadas ao território, sendo responsável pela identificação das demandas locais, a promoção da integração entre os gestores públicos e as organizações sociais e o acompanhamento do andamento das atividades (CAZELLA et al, 2013).

Como mencionado anteriormente, a instância dos Colegiados Territoriais é anterior à implementação do PTC, sendo criada, na verdade, junto com o PRONAT. Nos colegiados dos antigos Territórios Rurais de Identidade, foi promovida uma ampliação dos delegados territoriais que o compunham, a fim de incorporar representantes das áreas da saúde, educação e assistência social, acompanhando o adensamento de questões que passariam a ser discutidas no espaço. Há ainda outra mudança importante na composição do colegiado a partir do PTC: nos territórios rurais de identidade, as representações das populações tradicionais eram limitadas, e com o PTC passa a ser mais estimulada a participação de representantes de comunidades tradicionais nos fóruns territoriais coletivos, embora ainda se questione se a participação desses atores se constitui apenas como elemento formal ou realmente como espaço de protagonismo.

Nesse sentido, os Colegiados Territoriais da época do PRONAT que eram compostos por representações de cerca de doze organizações (como no caso do Território Paraná Centro), passaram a ser compostos por representações de trinta organizações, o que indica um crescimento e uma complexificação considerável dessa instância. De forma geral, essa composição é bastante variada, seguindo às configurações territoriais que se conformaram a partir do histórico de mobilização dos atores centrais de cada região (CAVALCANTI et al., 2014), mas, segundo uma pesquisa realizada por Marc Piraux et al. (2013, p. 104), os principais segmentos que compõem os CT são sindicatos de agricultores, prefeituras, secretarias das prefeituras, entidades ligadas aos governos estaduais e federais (secretarias, representantes dos ministérios), órgãos públicos (bancos, universidades estaduais e federais, Emater, Embrapa, Caixa Econômica, Ibama e outros), cooperativas de produção, ONGs, prestadores de serviços e associações²¹.

²¹ Em especial as instituições técnicas e de educação têm exercido um importante papel para os Colegiados Territoriais do PTC, contribuindo na qualificação da organização territorial e fomentando “a incorporação real da

Dentro dessa composição ampliada e diversa, há uma questão que precisa ser destacada, com relação à restrição de participação, conforme indicam Amanda de Carvalho e Cesar de David (2011, p. 61): “em geral, não existe um limite oficial que impede o envolvimento de entidades empresariais ou do agronegócio nos Territórios da Cidadania. Porém, o diálogo com esses setores dominantes vem sendo evitado, pois, centralmente, essa política busca corrigir desigualdades históricas”. Nesse sentido, o PTC tem priorizado as pautas e o protagonismo das populações rurais que historicamente tiveram parte na construção desse território, mas nunca estiveram incluídas nas dinâmicas de planejamento e decisão do espaço.

O Colegiado Territorial possui, além de sua coordenação – que pode ser composta por duas organizações –, duas instâncias menores: uma denominada Núcleo Dirigente, composta por cerca de dez entidades, e um Núcleo Técnico, composto por doze membros. Cada um desses núcleos também possui uma coordenação, que é escolhida por meio de reuniões conjuntas entre os dois núcleos. É importante ressaltar que essa estrutura pode variar em forma e quantidade de composição nos mais variados territórios (CARVALHO, DAVID, 2011). No caso exemplificado por Carvalho e David (2011, p. 66), em um Território da região Sul do país:

geralmente, os núcleos e as coordenações do Território Região Central/RS reúnem-se nas mesmas oportunidades e com mais frequência, em torno de uma vez por mês, enquanto o colegiado territorial realiza plenárias trimestrais. Portanto, os núcleos e as coordenações são as instâncias do CODETERS que desempenham um papel mais decisivo, filtrando as discussões.

A visualização das funções dos Colegiados Territoriais fica mais expressa a partir da compreensão da dinâmica de funcionamento do programa, que está baseada em quatro etapas centrais. A primeira delas é a construção de uma “Matriz de Ações” pelo Governo Federal junto dos Ministérios parceiros do programa, em um esforço de construir uma oferta integrada de políticas públicas a serem implementadas nos territórios. A segunda etapa constitui-se no momento de análise da Matriz pelos Colegiados Territoriais, identificada como “Debate Territorial”, a fim de definir as ações prioritárias e adequar o planejamento às demandas de cada território. A terceira etapa envolve a construção do Plano de Execução, a partir do retorno da Matriz de Ações aos gestores públicos, que realizam os ajustes devidos e elencam as atividades, metas e valores a serem destinados para cada município. A quarta e última etapa representa o momento em que o Plano de Execução é encaminhado ao Colegiado Territorial, que fica responsável pelo monitoramento das ações e pelo controle social da política, elementos que devem ser inseridos no “Relatório e Execução” (NIEDERLE et al., 2014). Esse documento deve conter o detalhamento dos

estágios da execução física e orçamentário-financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas. [Deve ser] complementado com arquivos elaborados pelos gestores das ações que contêm dados do andamento das obras nos municípios, localidades e comunidades (BRASIL, 2009, p. 5).

A imagem abaixo ilustra melhor os movimentos entre essas etapas:

Figura 3 – Ciclo de Planejamento e Gestão do Programa



Fonte: BRASIL, 2009

A ferramenta da Matriz de Ações também merece destaque na dinâmica de funcionamento do PTC. Segundo CAVALCANTI et al. (2014, p. 83), esse instrumento é a materialização do esforço que foi feito no início do programa para “incutir nos ministérios uma nova racionalidade de gestão territorializada para suas políticas”.

Para a formação da Matriz é feita anualmente uma consulta junto aos ministérios. Não há criação de novos programas, apenas a destinação aos territórios de um volume específico de recursos associados àqueles já existentes, nem alteração efetiva na dotação orçamentária em função do PTC, mas há a redistribuição dos valores visando incrementar o aporte de recursos para as regiões mais empobrecidas (...). O número de ações que constam nas matrizes e a diversidade de suas naturezas são indicativos fortes da ambição do PTC: garantir o acesso a bens, serviços, direitos, obras de infraestrutura e apoio à produção para brasileiros residentes em áreas rurais com baixo índice de desenvolvimento humano (ibidem, p. 85).

Há ainda outra questão importante sobre a formulação da Matriz de Ações. Os ministérios definem os recursos destinados a cada território e os dividem em duas categorias: ações territorializadas e não territorializadas. A maior parte delas é territorializada, ou seja, tem seu destino específico já definido. Os recursos não territorializados, por sua vez, não estão direcionados a nenhum território específico, sendo acessível, portanto, por qualquer município brasileiro, mesmo que não seja integrante de um território rural. Um dado importante sobre esse ponto é que, apesar dos recursos não territorializados representarem uma parcela mínima quando comparados às ações territorializadas, ainda assim se revelam muito superiores à média anual de recursos aportados pelo Pronat para a maioria dos territórios (CAZELLA et al, 2013).

O Colegiado Territorial pode cumprir quatro papéis diante da Matriz de Ações: i) Controle Social; ii) Consultivo; iii) Deliberativo; e iv) Articulador e mobilizador de atores. A primeira e a

quarta função estão interligadas, uma vez que o Colegiado é responsável por exercer o papel de controle social de todas as ações previstas pela Matriz, promovendo as articulações necessárias entre todos os atores envolvidos para que as atividades sejam viabilizadas. A segunda função refere-se às ações que os ministérios não definiram para a execução das metas, abrindo a definição para o debate público, a fim de compreender os melhores caminhos a seguir. O colegiado não escolhe quais ações serão alvo de decisão coletiva. São os ministérios que indicam sobre quais ações espera um posicionamento do Colegiado. A terceira função, por fim, está diretamente ligada às ações que já estavam sendo executadas pelo Colegiado no âmbito do PRONAT.

Na concepção desse processo de gestão, havia a intenção de que a deliberação gerasse um compromisso ou uma obrigação em relação à execução da ação. (...) No entanto, o volume de recursos das ações territorializadas, objeto de deliberação do Colegiado, não ultrapassou 1% do total de recursos previstos na matriz (CAZELLA et al, 2013, p. 77).

Por conta da função deliberativa estar mais associada às ações do PRONAT, a leitura feita pelos autores é que esse é o programa que, de fato, dinamiza e dá vida aos Colegiados Territoriais, pois são seus recursos e os projetos que permitem a essa instância uma maior capacidade de diálogo, negociação e interferência²² (CAVALCANTI et al., 2014).

Em pesquisa realizada por CAVALCANTI et al., 2014, no Território Sertão do São Francisco, em Pernambuco, registrou-se que, em 2009, as funções que mais foram atribuídas ao Colegiado Territorial foram “Controle Social”, com 53,9%, e “Articulação/Mobilização”, com 26,9%. Já em 2010, houve um equilíbrio maior entre essas funções, correspondendo a 37% e 35%, respectivamente. Nesse ano, a função “Deliberativo-Consultiva” também apareceu, sendo citada em 26% das ações. Dessa forma,

pode-se afirmar que, de modo geral, o papel que os ministérios esperam do Colegiado Territorial não é o de tomar iniciativas, de adotar uma postura proativa, mas de subsidiar as iniciativas ministeriais, assumindo, especialmente, as funções de articulação e de mobilização dos beneficiários, que passam a definir as demandas futuras, encaminhando os interessados para o acesso aos instrumentos disponibilizados pelas políticas públicas, por meio da Matriz das Ações (CAVALCANTI et al., 2014, p. 88).

A dinâmica de funcionamento dos Colegiados Territoriais tem seus erros e acertos. Por um lado, a literatura indica que sua existência possibilitou um incremento substancial na mobilização das organizações da sociedade civil, tomando conhecimento das ações que envolviam seus territórios de origem e buscando protagonismo nas discussões. Segundo Maria de Nazareth Wanderley (2014), participaram mais de 11 mil entidades representativas da sociedade civil. No campo específico das lutas pela igualdade de gênero, Butto e Bemerguy (2014) afirmam que a articulação local em torno dessa pauta propiciou a criação de 86 comitês territoriais de mulheres. Esse processo de reconhecimento de políticas e direitos assegurados também propiciou a ampliação do acesso às políticas públicas, como pode ser exemplificado pelos dados a seguir:

²² “Entre 2003 e 2012, o PRONAT financiou 6.567 projetos em todo Brasil, representando um orçamento de R\$ 1,6 bilhão” (CAVALCANTI et al., 2014, p. 89).

as famílias quilombolas atendidas pelo programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) passaram de 17 para 669 e o número de agricultores familiares assistidos avançou de 319,8 mil para 687,8 mil. De acordo, com a análise do MDA (2010), os Territórios da Cidadania possibilitaram expandir o acesso das populações rurais às tecnologias digitais e chamaram a atenção de programas como Farmácia Popular e Minha Casa, Minha Vida, conquistando atendimento prioritário (CARVALHO, DAVID, 2011, p. 59).

Outro elemento positivo de destaque é o aumento da possibilidade de controle social dos atores locais sobre as ações que afetam diretamente seus territórios, dado por meio de duas vias. A primeira delas ocorre através do maior acesso à informação e transparência sobre os recursos públicos e as fontes de financiamento, permitidas pela apresentação da Matriz de Ações ao Colegiado Territorial. Esse processo também permitiu o aprendizado dos atores locais acerca do “diálogo com o governo, entendendo os desafios de uma gestão social das políticas públicas e da ação pública, criando assim as condições de um esboço inicial de governança territorial” (PIRAUX et al., 2013, p. 120). Na pesquisa de Cavalcanti et al (2014) há a fala de um militante quilombola que ilustra bem esses ganhos:

Então a discussão é importante nesse sentido, o território foi importante para nos ajudar também nesse sentido, de conhecer algumas políticas que a gente não conhecia e que já estavam chegando aqui na ponta e que a gente não tinha nem conhecimento. [...] E, a partir do momento em que houve essa discussão dentro do Conselho e dentro das associações, as pessoas tiveram esse conhecimento e além de defender os seus direitos de trabalhador rural, passaram a fiscalizar mais a política (CAVALCANTI et al., 2014, p. 224).

A segunda via refere-se à ampliação do conhecimento sobre o território, por meio das dinâmicas coletivas de construção dos planos de desenvolvimento territorial, que permitiram reflexões sobre a realidade local, seus problemas e possíveis soluções, além do “entendimento da posição e da visão de mundo de cada um dos atores, permitindo mudar as percepções sobre as realidades sociais” (PIRAUX et al., 2013, p. 120). Como afirma uma liderança sindical entrevistada por Cavalcanti et al. (2014), o processo de funcionamento dado pelos Colegiados Territoriais permitiu o acesso à informações e discussões que foram fundamentais para compreender o espaço em que habitavam:

a quantidade de terra de cada município, a quantidade de pessoas que não tem a terra, a quantidade de proprietários, qual é a maior, assim, a porcentagem das propriedades, aí a gente tem, tudo isso foi que a gente conseguiu com território (CAVALCANTI et al., 2014, p. 125).

Do ponto de vista dos atores institucionais, representantes do poder público, as reuniões do Colegiado Territorial eram importantes por facilitar o encontro e a integração de diversas entidades que, normalmente, atuavam isoladas e de modo desarticulado. O fluxo de informações mais harmonizado por um espaço único de discussão também era um elemento facilitador da gestão compartilhada do território, uma vez que permitia o alinhamento das ações de várias entidades em prol da melhor rota de execução das atividades.

Por outro lado, são notórios também elementos que aprofundam os limites da participação promovida pelos CT. Dentre esses, a ausência de paridade real entre os membros representantes do poder público e da sociedade civil nas reuniões do colegiado pode ser citada como um dos principais. Isso pode variar entre os territórios, mas há um indicativo de que poucas são as organizações presentes nessa instância que não apresentam nenhuma vinculação com o poder público. Ainda sobre as representações do CT, é preciso destacar também o acúmulo de funções assumidas pelas lideranças do Colegiado em outras instâncias dos movimentos que integram e a alta rotatividade dos representantes entre uma reunião e outra, causando descontinuidade no andamento das atividades, além da dificuldade de acompanhamento por parte do grupo representado. Segundo Paulo André Niederle et al. (2014, p.277)

isso acontece, sobretudo, mas não exclusivamente, no caso dos representantes dos órgãos públicos. A presença de um número expressivo de secretários municipais e, sobretudo, de prefeitos, concentra-se em momentos solenes como o lançamento do PTC, ou em reuniões que envolvem o rateio de recursos para os municípios.

Outro elemento central acerca da participação nas reuniões do colegiado refere-se à ausência dos grupos considerados como foco prioritário da política territorial: os assentados da reforma agrária, os povos tradicionais, como quilombolas, indígenas, pescadores, além das entidades que atuam na representação dessas comunidades. Apesar do estímulo à participação promovido pelo PTC, muitos desconhecem os mecanismos e espaços instituídos pela política ou não os reconhecem como espaço de luta e reivindicação de suas pautas (NIEDERLE et al, 2014).

Em alguns casos, principalmente dos indígenas, há relatos de que o método de discussão e a linguagem utilizada não eram adequados para a sua cultura e compreensão, dificultando a sua participação, o que, por certas vezes, foi considerado uma falta de vontade dos indígenas de participarem dos espaços. Já no caso dos agricultores, ressalta-se a dificuldade de se ausentar por muito tempo da produção para participar dos espaços. De acordo com um membro do Colegiado Territorial de um território no Paraná, essa participação deveria ser subsidiada pelo Estado²³, de forma a viabilizar esse deslocamento dos agricultores, possibilitando sua participação de forma qualificada.

O poder público é que tem que dar condições para que a sociedade civil participe. Você não consegue tirar um produtor, cinco dias por semana, lá do seu habitat pra vim participar de eventos de conhecimento, transmissão de conhecimentos, aprofundamentos se ele não tiver remuneração nenhuma, porque ele tem o trabalho dele, e a vida dele depende desse trabalho lá. Onde a sociedade civil vai participar com sua própria gasolina? Estas entidades precisam receber incentivo, eu não diria remuneração, mas ela tem que ser amparada por uma ajuda de custo. [...] Então assim, além de nós não termos o hábito cultural, porque nós fomos educados quinhentos anos para trabalhar o individual e não coletivo. Nesse momento, o governo que trabalhou os últimos oito anos num processo de trabalho coletivo de

23 Em pesquisa realizada por Piraux et al. (2013, p. 114), esse argumento foi encontrado de forma bastante fortalecida, em uma outra perspectiva: “As entrevistas ressaltaram também o fato de que os municípios de economia menos consolidada têm uma participação menor no colegiado, tendo menos capacidade financeira. De fato, os problemas de participação estão ligados também à fraqueza da atuação das instituições parceiras (Somec e Cáritas), responsáveis pela disponibilização de recursos financeiros para garantir deslocamentos e hospedagens dos conselheiros. A confluência desses fatores praticamente paralisou as ações dos Codeter’s em 2012”.

participação social, de controle social dando ampla divulgação àquilo que é feito dentro da gestão pública, precisa um envolvimento. Mas isso vai se conquistado aos poucos, é um processo de construção (CAVALCANTI et al., 2014, p. 141).

É bastante conveniente que o espaço dos Colegiados Territoriais deixe de ser um espaço de disputa para se tornar *locus* das “elites administrativas” compostas por determinados grupos com pouco mais de experiência nos processos de gestão, que dominam, portanto, os códigos e procedimentos comuns a essas dinâmicas. Essa preocupação é reforçada quando os resultados da pesquisa feita por Márcio Caniello et al. (2013), que analisou 37 territórios, constatou que 77,28% das decisões são tomadas em votação por maioria, enquanto 52,79% em acordos por consenso.

Esta preeminência da “maioria” como critério de decisão evidentemente favorece grupos de interesse hegemônicos em detrimento de minorias, o que é um fator de marginalização destas, principalmente se consideramos a diversidade intraterritorial característica destes contextos. Neste sentido, a construção de consensos seria mais democrática e mais produtiva no fortalecimento da pretensa identidade coletiva que é a base dos colegiados territoriais, pois as votações por maioria podem cristalizar desigualdades e provocar segmentações numa estratégia de desenvolvimento que se pretende igualitária, mobilizadora e cooperativa (ibidem, p. 98).

Esses dados mostram ser relevante a preocupação para que as dificuldades nos processos de conciliação das pautas, de construção do reconhecimento de identidades de luta coletiva e de uma linguagem acessível a todos em espaços participativos não sejam elementos capazes de interromper o processo, mas sim propulsores da busca por outras alternativas.

Com relação ao aporte de recursos, o PTC, em seu primeiro ano de execução, previu R\$12,9 bilhões para ações nos três eixos de ação. O gasto real foi de R\$9,3 bilhões para 180 ações realizadas no 60 territórios do país. A maior parte do recurso (6,4 bilhões) foi destinada para ações de Cidadania e Direitos (55 ações). A frente com o maior número de ações foi a de Apoio a Atividades Produtivas (77 ações com 1,4 bilhão) e a frente de Qualificação da Infraestrutura contou com 48 ações, financiadas com 1,5 bilhão (BRASIL, 2009). Já em 2010, havia a previsão de realizar 169 ações em todos os territórios, totalizando um investimento de R\$27,3 bilhões. Das ações previstas, foram executadas 141, utilizando um total de recursos de R\$19,7 milhões (CAVALCANTI et al., 2014).

É importante mencionar que todas as frentes apresentaram menos recursos investidos do que os previstos inicialmente. Ademir Cazella et al. (2013) corroboram essa constatação em dois momentos:

Ao longo dos anos de 2008, 2009 e 2010, os valores previstos para serem aplicados nos territórios não foram integralmente alocados. Pode-se constatar que menos da metade dos valores previstos na Matriz de Ações foram efetivamente pagos (ibidem, p. 81).

Entre a previsão de recursos na Matriz de Ações e os valores registrados nos Relatórios de Execução se percebe diferenças significativas, que no extremo podem ser tributárias da não alocação de recursos para determinadas ações previstas (ibidem, p. 102).

No que diz respeito à gestão e o repasse desses recursos, é preciso destacar que como os Territórios e seus Colegiados Territoriais são instâncias que não correspondem “aos níveis de governança e de exercício do poder estritamente limitados pela Constituição ao município, ao estado federado e à União”, ficou inviabilizada, na leitura dos formuladores do programa, a possibilidade de recebimento dos recursos diretamente. Assim, essa prerrogativa foi atribuída aos governos municipais ou a entidades estaduais e federais (PIRAUX et al., 2013, p. 103). Para exemplificar essa situação, no caso de um território no Paraná, o financiamento das ações do Colegiado, assim como o pagamento dos articuladores territoriais, é de responsabilidade de uma ONG – Sociedade de Meio Ambiente, Educação e Cidadania (SOMECA) e da Cáritas/Brasil, por meio de parcerias firmadas junto ao MDA (idem).

No entanto, em grande parte dos casos, essa função foi assumida pelas prefeituras e isso é visto como um dos obstáculos centrais do programa, uma vez que essas acabam por manter os processos de uso dos recursos de forma centralizada, a despeito do que foi discutido e pautado nos territórios. Pouco esforço foi destinado ao PTC para criar novas regras jurídicas e institucionais para o repasse dos recursos do âmbito federal para os municípios, o que fragiliza a gestão por parte dos territórios. Outro elemento que enfraquece a gestão compartilhada dos recursos reside na presença de emendas parlamentares na definição dos projetos dos territórios.

As emendas produzem um novo circuito para os recursos, de modo que estes chegam aos atores territoriais sem passar pelo Colegiado Territorial. Neste caso, o vínculo direto estabelecido entre deputados e atores locais reproduz os mecanismos mais arcaicos historicamente perpetuados na ação do Estado brasileiro, sustentando relações de reciprocidade assimétrica entre os políticos e a população. Este não é apenas mais um problema, mas uma espécie de “calcanhar de Aquiles” para a governança territorial, tendo em vista que não afeta apenas a distribuição dos recursos, mas a própria lógica da gestão social, desestabilizando as tentativas de criar processos democráticos de participação social e empoderamento de atores com menor capital econômico e político (NIEDERLE et al., 2014, p. 304).

Apesar desses limites, destacam-se também alguns ganhos da política territorial nesse campo. Se, por um lado, a diversidade de territórios existentes dificulta a generalização do comportamento dos Colegiados Territoriais e o mapeamento das possíveis intervenções promovidas pelos atores de cada território, capazes de produzir rupturas na estrutura de dificuldades do compartilhamento da gestão, por outro, a dinâmica de funcionamento desses espaços permitiu a criação de alguns condicionantes tácitos, não institucionalizados, compartilhados entre os atores do território, que impedem que determinados desvios sejam cometidos, aumentando a capacidade de exercer o controle social das ações pelos atores do território.

O Programa Territórios da Cidadania foi inaugurado em 2008 e vigorou até 2011, quando a política passou por um processo de congelamento. Durante os anos de 2011 e 2012, não houve a formulação da Matriz de Ações e há uma lacuna no processo de transição dos órgãos responsáveis pelo programa: antes pertencente à Casa Civil, fica “sem casa” até final de 2011, quando é assumido pelo MDA. A suspensão do programa durante esses dois anos ocasionou reações variadas nos

territórios: em alguns casos, esse momento de paralisação gerou um afastamento dos principais atores das instâncias territoriais, desmobilizando fóruns e ações já previstas; em outros, contudo, foi possível perceber a manutenção da dinâmica política ativa e a sustentação do espaço dos Colegiados Territoriais enquanto locais de debates e encaminhamentos das tarefas (CARVALHO, DAVID, 2011; CAVALCANTI et al., 2014). Em uma análise mais ampla de sua dimensão institucional, essa paralisação é compreendida como parte de um processo de enfraquecimento do Ministério de Desenvolvimento Agrário e também das secretarias de Agricultura Familiar e de Desenvolvimento Territorial, principais articuladoras do programa, o que acabou por fortalecer novamente a política promovida pelas elites locais e fragilizar os avanços conquistados pelo programa (CAVALCANTI et al., 2014).

Buscando retomar o caminho projetado inicialmente, em 2013, o programa realizou uma redefinição da Matriz de Ações, reduzindo o número de ações que a compunham. Dentre as ações retiradas da Matriz, estão aquelas orientadas a todo conjunto da população, consideradas de caráter universal, e que não tiveram seu ciclo de gestão efetivamente voltado para os Territórios. Algumas dessas ações são: o Programa Bolsa Família, os Benefícios de Prestação Continuada e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Embora essa medida tenha sido justificada como forma de dar foco às “políticas cujo planejamento, ajuste e/ou pactuação da execução envolvam e/ou priorizem o debate junto aos Colegiados Territoriais, ou cuja execução efetivamente priorize o atendimento dos Territórios da Cidadania, podendo ou não envolver a discussão em tais instâncias” (CAVALCANTI et al., 2014, p. 87), ao identificar que essas três políticas eram consideradas as mais significativas do PTC com relação ao repasse de recursos para os territórios, esse movimento parece apontar, contraditoriamente, para um caminho de inflexão do processo de transformação dos processos públicos em direção a formulações mais integrais e territorializadas.

Nesse processo de retomada do programa, ficou prevista também uma articulação do PTC com o Plano Brasil sem Miséria, que foi foco principal de sua atuação em 2013. Naquele momento, foi previsto o orçamento de R\$7,13 bilhões de reais para 71 ações nas três frentes de atuação do programa. De acordo com Andrea Butto e Esther Bemerguy (2014), o monitoramento aponta que todas as ações foram consolidadas e o recurso executado foi maior que o previsto.

Não há muitas fontes ou análises que se debrucem sobre esse tempo mais recente do Programa. Em um relato da diretora para o Desenvolvimento Territorial da SDT, Severine Macedo (2016), o programa estava passando por um processo de reformulação ao longo de 2015, com o objetivo de ser relançado em 2016, baseado em quatro eixos prioritários: educação, inclusão social, inclusão produtiva e acesso à terra e reforma agrária. No entanto, não foram encontradas notícias de que a reativação do programa tenha se consolidado.

De modo geral, a perspectiva dos atores envolvidos na construção do PTC é de que o mesmo não pode ser analisado isoladamente, desconsiderando a trajetória temporal dos “esforços de

territorialização da ação pública” e a história social e política dos movimentos sociais e organizações que, ao longo do tempo, construíram suas iniciativas e arranjos na busca pelo desenvolvimento desses territórios. Assim, segundo o que foi dito por um gestor público de um Território em Pernambuco à pesquisa realizada por Cavalcanti et al. (2014, p. 99): “não se trata apenas de um programa específico, de porte limitado, mas sim de um elemento dentro de uma estratégia de longo prazo, que visa reorganizar em profundidade as relações entre o poder central e a sociedade civil”.

O estudo dos elementos potenciais e limitantes da experiência do PTC reforça certa contradição que reside na própria formulação de seus objetivos centrais. Como afirmaram Cavalcanti et al. (2014, p. 53), o PTC pretendia resolver a tensão entre esses dois elementos:

1) chegar a uma melhor articulação da oferta de serviços públicos, formulada ao nível do governo (elaboração de uma matriz de ações) e encaminhada de cima para baixo para o território; [e] 2) fomentar dinâmicas que deem voz e capacidade de iniciativa às forças da sociedade local, em particular nas suas faixas mais carentes e excluídas, que reivindicam ser reconhecidas como sujeitos e atores de sua própria existência.

Parece difícil encontrar formas de resolver essa equação nesses moldes. Embora uma série de ministérios tenham se articulado para compor a Matriz de Ações e promover uma ampliação do acesso às políticas públicas, esse processo não foi fruto de uma real integração entre os ministérios para formular novas ações e reconstituir as políticas a partir das demandas oriundas do território. Ao contrário, a Matriz de Ações já chegava com ações e recursos bastante definidos, cabendo ao Colegiado Territorial apenas definir algumas prioridades e acompanhar a execução das ações. Mantendo essa estrutura decisória centralizada, dificilmente será possível dar voz às populações historicamente excluídas. Embora, por um lado, em determinadas análises do PTC haja a confirmação de que o funcionamento dos Colegiados Territoriais permitiu um maior dinamismo da ação das organizações sociais dos territórios, gerando maior controle social e acesso às políticas públicas, por outro, a metodologia de discussão e decisão foi considerada insuficiente para dar conta das necessidades de inserção das populações e sentiu-se grande interferência de atores públicos no processo de garantia dos recursos e projetos escolhidos, prejudicando o desenvolvimento de uma participação mais autônoma.

No processo de construção da análise de uma política pública que envolve 120 territórios, é necessário ter clareza da diversidade de perspectivas e de leituras das situações ocorridas. Embora esteja mais evidente que o programa avançou pouco na democratização efetiva do processo de formulação e execução das políticas públicas e de constituição de uma nova relação entre Estado e sociedade nesse campo, parece importante não deixar que essa compreensão engesse os avanços promovidos e anule totalmente a política, uma vez que existem elementos de sua configuração que poderiam ser aprimorados para alcançar resultados melhores. Entre esses, i) garantir maior capacidade de decisão do Colegiado Territorial sobre a Matriz de Ações, diminuindo a lacuna

existente entre o processo de construção da Matriz e as discussões do Colegiado; ii) estimular que os Colegiados Territoriais desenvolvam métodos de trabalho, que incorporem a reflexão permanente sobre as diferentes necessidades das populações participantes e a realização de um processo de avaliação das representações que o compõem, além de sua capacidade de refletir, deliberar e planejar coletivamente, priorizando uma atuação autônoma; e iii) promover maior ligação entre as instâncias locais, estaduais e nacionais criadas para o desenvolvimento da experiência, pensando no aprofundamento da qualidade da deliberação e no alcance da discussão sobre problemas de outras escalas e mais estruturais.

Especialmente com relação a um dos elementos-chaves deste trabalho, o território, há uma importante conclusão tirada a partir das análises da experiência, demonstrando o quanto pode ser relevante o retorno do território para remontar a trajetória de lutas e as possibilidades de reconstrução dos laços de solidariedade entre os povos e de uma relação mais autônoma entre sociedade e Estado.

A noção de território proporcionou uma base de aproximação entre os sujeitos e o Estado, por meio da qual eles passaram a figurar como coparticipantes de um projeto maior de transformação social, cujos primórdios datam das lutas por terra, reconhecimento de direitos e do protagonismo dos seus atores, realçando a importância dos territórios assim construídos para as populações locais e, por parte dos agentes do Estado, o ir de encontro aos seus anseios, ao expor, por meio do PTC, a sua concordância e atenção com essas demandas, no sentido de reduzir a distância entre as suas políticas e os territórios locais (CAVALCANTI et al., 2014, p. 168).

4.2 Experiência venezuelana: Conselhos Comunais e Comunas

4.2.1 Contexto histórico e político de fundação

Para compreender o contexto de fundação dos Conselhos Comunais e Comunas na Venezuela e, principalmente, o processo de mobilização e organização popular para além da institucionalidade política, é necessário fazer um resgate da história do país no século anterior, particularmente a partir do final da década de 50. O ano de 1958 marca o início de uma aliança política que, por quarenta anos, governaria o país em um sistema de alternância de partidos no poder, garantindo uma suposta estabilidade democrática e gerando, por consequência, um profundo descrédito da população com relação ao jogo político-institucional partidário.

O *Pacto de Punto Fijo*, como ficou conhecido, foi uma articulação política entre os partidos Acción Democrática (AD), *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI) e *Unión Republicana Democrática* (URD) que tinha como objetivo inicial evitar a retomada de regimes repressivos, golpes e presença dos militares no poder, que o país havia vivenciado no período histórico imediatamente anterior, por meio da convergência pragmática de interesses e da partilha do poder entre os diversos atores da classe dominante naquele momento: o capital

financeiro, a indústria petrolífera, o alto escalão dos sindicatos, a Igreja e as Forças Armadas (ADDOR, 2018).

A viabilidade política desse regime é atribuída ao momento econômico favorável que o país vivia durante as décadas de 60 e 70, por conta dos altos preços do petróleo. Sob essa base financeira, foi possível gerar investimentos em infraestrutura, saúde e educação, gerando, em certa medida, melhores condições de vida para a população. Esse desenvolvimento ocorreu, muitas vezes, no formato de oferta de políticas assistencialistas e clientelistas, que tinham como objetivo reduzir as possíveis tensões e conflitos geradas em torno do regime (Ibidem; SCHEIDT, 2017).

Segundo Edgardo Lander (2007, p. 67 apud ADDOR, 2018, p. 173):

Esta centralidad del Estado tiene efectos ambíguos desde el punto de vista de la conformación de una cultura política democrática. Si bien, por un lado, limita la autonomía de la sociedad frente al Estado, por otra parte va consolidando una cultura de derechos entre amplios sectores de la población que opera como barrera defensiva cuando se inician, años después, las reformas neoliberales.

Esses elementos ajudaram na construção de uma imagem, tanto internamente quanto no cenário internacional, de que havia uma sólida democracia vivenciada pelos venezuelanos naquele momento, o que, inclusive, gerava um quadro bastante contrastante no cenário latino-americano à época, principalmente quando somado à situação econômica favorável. No entanto, a situação era bastante diferente. Segundo Maringoni (2008, p.64 apud ADDOR, 2018, p. 175), o que havia era a “mais eficiente democracia de fachada do continente sul-americano”, onde era “realizado um esforço constante e eficaz para se eliminar a esquerda, as forças populares e o dissenso da sociedade venezuelana”.

O historiador Eduardo Scheidt (2017, p. 267) corrobora esse cenário, ao afirmar que a democracia venezuelana era mais uma formalidade do que uma realidade no país:

Durante todo o período, os dois principais partidos se alteravam no poder aplicando medidas em prol do interesse das elites do país e do capital estrangeiro. Prevalcia uma cultura política excludente, uma vez que a maior parte da população atuava na política de forma apática, meramente votando nos partidos tradicionais, mas sem participar ativamente em prol de suas demandas.

As condições de estabilidade vão começar a entrar em colapso a partir das décadas de 80 e 90. A forte crise econômica ocasionada pela redução da demanda do petróleo, aliada à implementação das reformas neoliberais começam a criar um cenário marcado pela recessão, aumento da dívida externa, privatização em setores estratégicos, desemprego e redução dos gastos sociais e investimentos em saúde e educação, dado a redução do papel do Estado impulsionada pelo neoliberalismo. Essa situação serviu de estopim para aprofundar o descontentamento da população com relação ao governo dos partidos tradicionais e também ao próprio sistema político pautado na democracia liberal representativa (SCHEIT, 2017; ADDOR, 2018). Segundo Erlene Avelino (2013, p. 43),

a sociedade civil situava nos representantes a causa de seus problemas sociais, prevalecendo uma atitude antipartidária por parte do cidadão venezuelano. O confronto não era mais entre civis e militares, mas entre aqueles e os líderes de partidos políticos, em função de todos os problemas já esboçados acima, os quais vão desde a má condução do Estado à sua ineficiência e corrupção.

O contexto de crise econômica e política se aprofunda com o lançamento de um pacote de medidas restricionistas, implementado pelo presidente Andrés Pérez, que chega ao poder em 1989, como condição colocada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para obtenção de um empréstimo. As mudanças promovidas pelo pacote causaram aumentos drásticos nos preços dos produtos básicos e também no transporte, impactando diretamente o cotidiano da população venezuelana, o que acabou por desencadear uma das mais importantes manifestações populares do país, em fevereiro de 1989, que ficou conhecida como *Caracazo*. Segundo Addor (2018, p. 177), “mais do que um protesto organizado e planejado por movimentos sociais, foi um revolta dispersa, autônoma e espontânea da população, tendo começado na periferia de Caracas e se alastrado por todo país”. Ainda segundo o autor, a manifestação

ao mesmo tempo em que simbolizava o ápice de um processo intenso de deterioramento da estrutura social e política do país, figurou como o ponto de partida para as intensas mudanças políticas que começariam a se dar no cenário político venezuelano; foi a pedra fundacional do projeto transformador que foi sendo construído a partir daí (ibidem, p. 179).

O *Caracazo* abriu uma rachadura profunda no sistema político de conciliação de elites dado pelo *Pacto de Punto Fijo*, mas não o encerrou por completo, o modelo vigoraria ainda por mais quase uma década. No entanto, esse processo foi ainda mais importante por gerar a criação e o aprofundamento de movimentos populares que tinham como unidade-base o território. Surgiram, principalmente após o *Caracazo*, os denominados movimentos assembleistas, nas regiões de moradias populares, conhecidas como *barrios* e, inspirados nestes, alguns governos municipais e estaduais iniciaram processos de orçamentos participativos para permitir a participação da população nos problemas do seu entorno e abrir canais de escuta de demandas, o que significou uma mudança na dinâmica política que se conhecia e apontou o caminho para uma mudança também na cultura política do país (SCHEIDT, 2017).

Segundo Avelino (2013, p. 46),

o objetivo de alguns dos governos municipais e estaduais no início da década de 90 era o de realizar uma democratização do poder orientada pelos princípios da democracia radical (López Maya, 2005, p. 307), no qual os habitantes das cidades pudessem participar de fato das atividades do município. Assim, nesses municípios se deu um processo de “parroquialización” do município, ou seja, um processo de descentralização do governo municipal para incorporar a população nas tomadas de decisão que se davam no nível territorial local.

A definição das paróquias fomentou o processo de organização de assembleias para discussão do orçamento, prestação de conta, memória da comunidade e, em alguns casos, gerou a instalação de *gabinetes parroquiales*, onde eram realizadas reuniões entre a população e de

determinada paróquia e funcionários dos municípios para tratar das demandas e problemas daquela região (AVELINO, 2013).

Addor (2018, p. 198) aponta que essa mobilização popular do pós-*Caracazo* apresenta um caráter um pouco distinto:

com um forte matiz reivindicativo, surge um movimento mais confrontador, mais subversivo, que questiona fortemente o sistema político. As duas tentativas de golpe de estado em 1992 tiveram, a posteriori, um crescente apoio dos setores populares e aprofundaram o rechaço à institucionalidade democrática liberal vigente.

É justamente na primeira dessas duas tentativas de golpe de Estado de 1992 que ganha força e centralidade a figura política do então comandante do exército Hugo Rafael Chávez Frias. Embora derrotado nas tentativas de golpe, Chávez ganha popularidade pela contestação ao sistema político do Pacto de Punto Fijo, em meio ao aumento do cenário de crise de legitimidade desse regime e da consequente instabilidade política e econômica do país. Apesar de inicialmente ter se colocado como avesso à disputa eleitoral, em 1997, Chávez muda de ideia e concorre à presidência pelo recém-formado *Movimiento Quinta República* (MVR), fortalecido pela articulação com outros partidos, que foi denominado Polo Patriótico. Sua eleição no ano seguinte marca o fim definitivo de *Punto Fijo* e o início de um profundo processo de mudanças na Venezuela, principalmente no campo político. De acordo com a historiadora Margarita López Maya (2006 apud ADDOR, 2018, p. 183):

El gobierno de Chávez es mucho más que el gobierno y mucho más que una crisis económica y un colapso de un sistema de partidos. Es el resultado de la gente que salió a la calle desde 1989 con el Caracazo y que todavía no regresa a sus casas, tratando de construir el cambio social en Venezuela.

Uma das principais pautas de Chávez baseava-se no rompimento com a cultura política excludente e autoritária, que é comum nos países da América Latina. Com o propósito de dar centralidade à participação popular nos rumos da política venezuelana, Chávez propunha a estruturação de uma “democracia participativa e protagônica”, a partir da criação e ampliação de espaços de participação democrática, o que também já figurava como uma demanda dos movimentos sociais em período anterior à sua eleição (SCHEIDT, 2017; ADDOR, 2018). O primeiro passo dado pelo novo presidente na direção dessa transformação foi a convocação de um plebiscito popular para autorização de uma Assembleia Constituinte.

A convocação [para Assembleia Nacional Constituinte] foi aprovada, os constituintes foram eleitos pela população (o Pólo Patriótico obteve 91% das cadeiras) e, após meses de trabalho, a nova Constituição foi aprovada em referendo popular em 15 de dezembro de 1999. Em julho de 2000, em função da reestruturação do Estado implantada com a nova Constituição, houve novas eleições para presidente, governadores, prefeitos e parlamentares, com ampla vitória da frente chavista (ADDOR, 2018, p. 185).

A Constituição foi promulgada em 1999 e apresentava uma série de iniciativas de democracia participativa que permitiam maior acesso da população ao processo de tomada de decisões políticas, tais como:

la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante (CRBV, 1999, art. 70)

Segundo Scheidt (2017, p. 271), na interpretação de López Maia, esses mecanismos definiam o “direito de participação dos cidadãos de forma direta e indireta, não somente nos processos eleitorais, mas também na formação, execução e controle das políticas públicas”.

Com o objetivo de operacionalizar essas diversas formas de participação popular, o governo inicia um processo de fomentar novos, mas também fortalecer e reativas variadas formas de organizações sociais, tais como as Mesas Técnicas de Água, criadas inicialmente na década de 90, os Comitês de Tierra Urbanos, criados em 2002, os Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), criados a partir da constituição (JUNGEMANN, 2008; ADDOR, 2018; GUADILLA, 2018)²⁴. Embora não seja objetivo deste trabalho se debruçar na explicação do desenvolvimento e funcionamento dessas instâncias, é importante destacar que todas essas experiências estimulavam processos de organização e mobilização das comunidades para diagnóstico e solução dos problemas de seus territórios, com o objetivo de torná-los atores importante na formulação, implementação e execução das políticas públicas.

No processo de desenvolvimento da proposta participativa colocada por Chávez, Scheidt (2017) pontua que há uma diferença em seu discurso acerca da perspectiva democrática que se pretende construir. Inicialmente, durante o primeiro mandato, havia uma noção de compatibilidade entre democracia participativa e representativa, onde a primeira serviria para qualificar a segunda, conforme pode ser visto em seu discurso:

Para lograr la democracia bolivariana es necesario la participación corresponsable de la ciudadanía. El principio de participación, que atraviesa toda nuestra carta magna, significa, además de ampliar y complementar la democracia representativa, lograr que exista, entre elección y elección de representantes, un mayor control de parte de la sociedad sobre los asuntos que los afectan directamente y lograr al Estado de mecanismos de ajuste y retroalimentación constantes (CHÁVEZ, 2001, p. 19 apud SCHEIDT, 2017, p. 271).

Já no momento de seu segundo mandato, percebe-se uma mudança. Após ter superado um período de forte instabilidade econômica diante da dependência do petróleo que estava com o preço reduzido, e também de instabilidade política, delineada por um golpe de Estado, um *paro petrolero* e um referendo revocatório em uma sociedade altamente polarizada, Chávez consegue a reeleição em 2006²⁵ e avança em direção ao aprofundamento e radicalização da participação democrática.

²⁴ Para informações mais detalhadas sobre essas formas de organização social, ver ADDOR (2018) e AVELINO (2013).

²⁵ “Neste pleito eleitoral, Chávez obteve sua maior vitória, conquistando 62,8% dos votos numa eleição em que houve um dos menores índices de abstenção: 25,3%” (SCHURSTER; ARAUJO, 2015, p. 29 apud SCHEIDT, 2017, p. 273).

Quiero que nos dediquemos de manera intensa a la creación de la estructura, a la consolidación de la estructura o de un sistema de lo que bien podemos llamar autogobiernos locales, y esto es parte esencial de la democracia nueva, la democracia participativa, la Revolución, la democracia revolucionaria... (CHÁVEZ, 2001, p. 19 apud SCHEIDT, 2017, p. 274).

Há um aprofundamento claro na proposta de criação de uma outra estrutura democrática, não mais complementar ou ampliar uma já existente, mas criar e consolidar uma nova, baseada em princípios de autogestão diretamente nos territórios locais. Essa proposta retoma as formas de organizações sociais desenvolvidas no período histórico anterior à chegada de Chávez no governo e também remonta à tradição história e cultural da Venezuela. Segundo Dario Azzelini (2018, p. 196),

para la cultura popular venezolana, la comunidad es el centro de la construcción de relaciones sociales, por ello se puede afirmar que la clase se constituye a partir de las relaciones sociales existentes y las historias de las luchas compartidas como comunidad.

É nesse sentido que, a partir desse momento, Chávez passa a impulsionar centralmente o desenvolvimento e a consolidação dos Conselhos Comunais e, mais tarde, das Comunas.

Os Conselhos Comunais (CC) são inspirados pelas experiências de organização popular ocorridas nos bairros, por meio, principalmente, das *assembleas populares*. A população já se organizava em Conselhos Comunais desde 2004, embora essa forma organizativa só tenha alcançado status formal de lei a partir de 2006, o que representou um grande impulso ao seu processo de mobilização e aprofundamento (ADDOR, 2018; AZZELINI, 2018). De acordo com a Lei dos Conselhos Comunais (LCC, 2006, p.1), os CC são:

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

Os CC passaram por um processo de reformulação a partir de 2007, devido a percepção, por parte da própria comunidade e seus representantes, de alguns problemas em seu desenho e funcionamento. Nesse sentido, esses mesmos atores se organizaram e começaram a discutir uma nova proposta, que culminou na aprovação, pela Assembleia Nacional, em dezembro de 2009, de uma nova lei, agora chamada de Lei Orgânica dos Conselhos Comunais²⁶ (LOCC, 2009).

O ano de 2010 marca a criação oficial das Comunas, através da assinatura da Ley Orgánica de Las Comunas (LOC, 2010), a partir da percepção da necessidade de um novo arranjo

26 Em 2009 a Assembleia Nacional justificou a reforma da lei de CC nos seguintes termos: ‘Há de ter presente que o texto definitivo trata de ser um aporte legislativo para conseguir a solução de um conjunto de problemas detectados com a aplicação da Lei de 2006, tais como: debilitamento da figura dos CC, dificuldades na administração das associações cooperativas do banco comunal, a dualidade no registro do conselho comunal, a ausência de coordenação das unidades do conselho comunal, a ausência da comissão eleitoral do conselho comunal, o papel que lhe corresponde ao ente condutor, a definição e lista dos comitês de trabalho, a revocatória e as sanções aos voceros do conselho comunal, o irrespeito à autonomia do conselho comunal, o desenvolvimento do ciclo comunal, a gestão administrativa a prestação de contas no conselho comunal e a descoordenação dos entes que outorgam recursos aos CC (Asamblea Nacional, 2009: 1-2, tradução nossa)’” (MENDES, 2011, p. 245).

organizacional e político mais abrangente, devido ao avanço da prática política participativa consolidada pelos conselhos comunais (ADDOR, 2018). No entanto, o processo de construção dessa nova instância começa ainda em 2007, a partir de um chamado de Chávez à discussão em cada comunidade sobre como deveria ser uma comuna. Azzelini (2018) apresenta em seu trabalho, a narrativa de uma integrante da Rede Nacional de Comuneros y Comuneras, que descreve o processo da seguinte forma:

A partir de un llamado de Chávez en el 2007 se comenzó a dar el debate en cada comunidad de cómo debería ser la comuna. [...] También había el riesgo de que la comuna sustituyera el municipio o la parroquia em términos de la organización político-administrativa y nuestra propuesta es que no es un espacio de ese tipo, porque si no sería como en muchos países una estancia más del Estado liberal burgués. Significaría cambiar el nombre, pero el funcionamiento sigue siendo lo mismo (...) Comenzamos a construir en ese sentido y comenzamos a estudiar también otras experiencias históricas de la comuna. Nos dimos un espacio para debatir y también traer invitados internacionales que han pensado el tema. Empezamos a trabajar cómo visualizar a todo el país en comunas. Si es una construcción, es poder retomar el poder popular constituyente, que está en la constitución, que es creador, que te permite crear espacios y crear una cantidad de cosas colectivamente, entonces, la gente empezó a decir, vamos a construir las comunas (AZZELINI, 2018, p. 199).

Essa fala vai ao encontro do que escrevem Iraida Arenas e Mario Obediente (2015), com relação a um processo de resgate da história, da cultura e da memória das comunidades tradicionais venezuelanas para pensar como deveriam se constituir as comunas:

Para elaborar una teoría sobre la construcción de las Comunas Socialistas en Venezuela, consideramos necesario estudiar la manera como las sociedades originarias visualizaron y estructuraron a lo largo de centurias su organización social. En la misma, los procesos de educación y aculturación o enculturación de los individuos jugaron una parte muy importante para el funcionamiento y la supervivencia de la vida comunitaria, incluso en períodos de agudo stress social (...) En diversas regiones como en el área andina, el noroeste, la región central, el oriente y la Guayana venezolana, donde las etnias indígenas se asimilaron a la sociedad criolla como comunidades integradas, estas conservaron generalmente su ubicación territorial y buena parte de su cultura originaria, así como sus tradiciones de vida comunal, incluyendo en algunos casos hasta su lengua (ARENAS, OBEDIENTE, 2015, p. 277).

Pela lei, as comunas têm por finalidade: a) conformar o autogoverno para o exercício direto de funções na elaboração, execução e controle da gestão pública; b) promover a articulação e integração com outras Comunas; c) impulsionar o desenvolvimento e consolidação da propriedade social; entre outros (LOC, 2010b, Artigo 7º).

Com o impulso do governo nacional, os Conselhos Comunais e as Comunas se multiplicaram rapidamente e buscaram consolidar a proposta de autogoverno e construção de uma nova estrutura democrática. Atualmente, o Ministério do Poder Popular para as Comunas contabiliza 48.072 conselhos comunais e 3.168 comunas²⁷ espalhados por todo o território venezuelano.

Nas seções seguintes, serão apresentadas as estruturas e os arranjos envolvidos na implementação dessas duas instâncias, além de suas prerrogativas e diretrizes de funcionamento.

²⁷ Consulta feita ao site do Ministério do Poder Popular para as Comunas e Movimentos Sociais em outubro/2019. <http://consulta.mpcomunas.gob.ve/index.php/consulta/situr>

4.2.2 Estruturas, arranjos territoriais e funcionamento da experiência

Os Conselhos Comunais e as Comunas se difundiram mais rapidamente após o impulso dado pela formalização em lei e esse processo provocou mudanças na organização do território e na forma de estruturação das instituições democráticas. Várias outras instâncias foram criadas para permitir o funcionamento dos Conselhos e Comunas e também a sua relação entre comunidade organizada e Estado. Segundo Arenas e Obediente (2015, p. 246), essas novas estruturas compunham “*el tejido social del Poder Popular*” na Venezuela. A seguir, apresentamos algumas dessas estruturas necessárias à estruturação dos Conselhos Comunais e também das Comunas, e seu impacto na dinâmica territorial e política do país.

Como destacado anteriormente, as novas formas participativas instauradas a partir do segundo mandato do governo Chávez tem as comunidades populares²⁸ como ponto central. É importante destacar isso, pois a comunidade, para além de ser um elemento da tradição histórica venezuelana, também tem o potencial de renovar, por meio de sua compreensão e definição, as formas de olhar para o território em que se vive e também para as pessoas com quem se vive, restaurando laços de solidariedade, pertencimento e autonomia sobre as transformações do espaço, contrastando profundamente com as construções individualistas e segregadoras do neoliberalismo.

Para nosotros una comunidad puede ser entendida como integrada por un grupo humano que comparte intereses sociales, una cierta historia común, un determinado espacio de magnitud variable, unas determinadas relaciones con la naturaleza, procesos de trabajo concretos y unas singulares formas, por lo tanto culturales, de relacionarse entre sí, donde prevalecen solidaridades y lealtades sociales. Existen, entre los miembros de una comunidad, sentimientos de pertenencia y reconocimiento de su historia y su entorno ambiental (ARENAS, OBEDIENTE, 2015, p. 246).

4.2.2.1 Conselhos Comunais

Entendidos como “una forma alternativa de práctica social que incluye la participación social, cultural, económica y política”, os Conselhos Comunais se organizam por meio da reunião de famílias: entre 150 a 400 famílias nas áreas urbanas, a partir de 20 nas áreas rurais e 10 nas comunidades indígenas (LOCC, 2009). O espaço dos CC deve estar disponível à participação de todos os cidadãos e cidadãs, movimentos sociais e organizações comunitárias do território definido. Há maior concentração da organização popular em conselhos nas áreas rurais que nas áreas urbanas e, de acordo com Azzelini (2018, p. 198), esse movimento é semelhante em relação à criação das

²⁸ “Esas comunidades populares pueden ser urbanas o rurales. Una comunidad popular urbana es aquella organización que se manifiesta en un espacio geográfico de dimensiones relativamente limitadas que se encuentra dentro de un pueblo o una ciudad, que reúne a un número también limitado de familias que comparten una historia común, que se conocen y reconocen entre sí, que mantienen estrechas relaciones sociales (algunas por tener parentesco por adhesión, generalmente cuando existe contigüidad de habitación, otras porque las familias tienen la misma proveniencia geográfica), la mayoría de ellas cara-a-cara, que usan los mismos servicios públicos, que comparten problemas similares económicos, sociales, culturales y urbanísticos y que, aunque pueden tener rutinas de vida diversas, estas son coherentes con la clase social a la que pertenecen todos y todas” (ARENAS, OBEDIENTE, 2015, p. 306).

comunas, considerando que nas áreas rurais “ha sido más fácil definir retos comunes prioritarios y donde hay menos presencia institucional que asuma las tareas consideradas necesarias”.

Os Conselhos Comunais não tem seu recorte territorial definido pela divisão tradicional de bairros, municípios e estados. Segundo Addor (2018, p. 209), o “limite territorial de cada CC é definido pela assembleia de cidadãos e cidadãs, de acordo com a semelhança de histórias, interesses, demandas”. Majoritariamente, 85% dos casos, é da comunidade a iniciativa de formar um Conselho Comunal e, em apenas 7% dos casos, foi verificada a influência de atores do Estado nesse processo (MACHADO, 2008). Os principais projetos desenvolvidos também partiram de demandas e reflexões das comunidades, estando em áreas bem diversas, mas atendendo, inicialmente, o acesso às necessidades básicas da população, como moradia, rede de água potável, energia elétrica, espaços de socialização, como praças e parques, e obras em escolas (idem). Posteriormente, com o avanço da articulação dos Conselhos em direção à formação das Comunas, ampliam-se as propostas de projetos produtivos para promover a autonomia das comunidades, por meio de iniciativas coletivas, além de uma série de projetos com perspectiva sociocultural (ADDOR, 2018).

As primeiras três estruturas criadas para permitir os primeiros passos dos Conselhos Comunais no âmbito da lei foram: a *Comisión Local Presidencial del Poder Popular*, o *Fondo Nacional de los Consejos Comunales* e a *Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular*. A Comissão Local era o espaço destinado à realização do processo de registro oficial do Conselho Comunal, enquanto a Comissão Nacional tinha um papel mais amplo, enquanto órgão ligado ao executivo federal, de fomentar a criação das organizações de poder popular. O Fundo Nacional, por sua vez, foi o instrumento criado para viabilizar o direcionamento de recursos para essas organizações sociais (ADDOR, 2018).

Esse é um ponto de intenso debate na literatura sobre os Conselhos Comunais na Venezuela. A associação direta dos CC a um órgão do executivo federal e não mais aos governos municipais é vista como possível caminho de perda de autonomia popular e interesse de centralização do governo federal para alguns autores (GUADILLA, 2018; AVELINO, 2013; SALAS-BOURGOIN, 2016), enquanto para outros era entendida como uma alternativa ao caminho trilhado pelos CLPP, cujo fracasso foi atribuído justamente à sua subordinação às esferas dos governos municipais e regionais, dependendo da vontade política dos funcionários locais em fomentar e viabilizar financeiramente seu funcionamento (AZZELINI, 2018; GOLDFRANK, 2011).

É importante destacar que, com a reformulação da lei dos Conselhos Comunais em 2009, a Comissão Nacional é extinta e é instituído o Ministério do Poder Popular, “con competencia en materia de participación ciudadana”²⁹, que seria “responsável pela articulação entre os CC e os

²⁹ A literatura aponta alguns nomes distintos para esse ministério ao longo do tempo: Ministério do Poder Popular para as Comunas e Desenvolvimento Social, (MENDES, 2011); Ministério do Poder Popular para as Comunas e os Movimentos Sociais (SILVA, 2016); Ministério do Poder Popular para as Comunas (AZZELINI, 2018; RODRÍGUEZ, 2016); Ministério do Poder Popular para as Comunas e Proteção Social (ADDOR, 2018);

órgãos do Poder Público, [buscando] simplificar essas relações entre Estado e sociedade” (AVELINO, 2013, p. 81). Segundo a LOCC 2009, são prerrogativas do Ministério:

1. *Diseñar, realizar el seguimiento y evaluar las políticas, lineamientos, planes y estrategias que deberán atender los órganos y entes del Poder Público en todo lo relacionado con el apoyo a los consejos comunales.*
2. *El registro de los consejos comunales y la emisión del certificado correspondiente.*
3. *Diseñar y coordinar el sistema de información comunitario y los procedimientos referidos a la organización y desarrollo de los consejos comunales.*
4. *Diseñar y dirigir la ejecución de los programas de capacitación y formación de los consejos comunales.*
5. *Orientar técnicamente en caso de presunta responsabilidad civil, penal y administrativa derivada del funcionamiento de las instancias del consejo comunal.*
6. *Recabar, sistematizar, divulgar y suministrar la información proveniente de los órganos y entes del Poder Público relacionada con el financiamiento y características de los proyectos de los consejos comunales.*
7. *Promover los proyectos sociales que fomenten e impulsen el desarrollo endógeno de las comunidades articulados al plan comunitario de desarrollo.*
8. *Prestar asistencia técnica en el proceso del ciclo comunal.*
9. *Coordinar con la Contraloría General de la República, mecanismos para orientar a los consejos comunales sobre la correcta administración de los recursos.*
10. *Fomentar la organización de consejos comunales.*
11. ***Financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos presentados por los consejos comunales en sus componentes financieros y no financieros, con recursos retornables y no retornables, en el marco de esta Ley.*** (Lei Orgânica dos Conselhos Comunais, 2010, Art. 57, grifos da autora).

Com base na definição da lei, é possível perceber que o ministério assumiu as funções de ambas as comissões presidenciais, tornando-se elemento central no processo de apoio à construção e desenvolvimento dos Conselhos Comunais. Para além disso, parece importante destacar dois elementos, conforme os grifos na citação. O primeiro deles é que o ministério também assume a função, no âmbito interno, de orientar os órgãos e entidades do poder público no processo de reestruturação de suas políticas, diretrizes e estratégias para dar suporte ao andamento dos CC. Essa intenção de realizar a adequação do desenho tradicional da política ao arranjo construído nas experiências participativas dos territórios é fundamental para garantir a viabilidade das construções e decisões tomadas nas esferas de participação popular, ao passo que é também, inegavelmente, um processo repleto de tensões e contradições entre as estruturas.

O segundo elemento é referente ao financiamento dos projetos apresentados pelos CC, reforçando que a concessão de recursos poderia ser realizada diretamente ao CC demandante, uma vez que esse é habilitado a receber os recursos, inclusive também dos governos municipais e estaduais, por via direta, a fim de geri-los, conforme a necessidade de execução dos projetos³⁰.

GOLDFRANK, 2011). No momento de escrita desse trabalho, o nome descrito nos sítios oficiais é Ministério do Poder Popular para as Comunas e Movimentos Sociais.

30 Segundo a lei, os CC poderão receber diretamente os seguintes recursos: “1. Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios. 2. Los que provengan de lo dispuesto en la Ley Que Crea El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE). 3. Los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado. 4. Los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos. 5. Los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico. 6. Cualquier otro generado de actividad financiera que permita la Constitución de la República y la ley” (LOCC, 2009, Art.47).

Ainda sobre a relação dos órgãos governamentais com os Conselhos Comunais, no campo financeiro, a lei prevê também, em seu artigo 59, que estes deem preferência aos requerimentos feitos pelos CC, concedendo:

2. Asignación privilegiada y preferente, en el presupuesto de los recursos públicos para la atención de los requerimientos formulados por los consejos comunales;
3. Preferencia de los consejos comunales en la transferencia de los servicios públicos (LOCC, 2009, Art.59).

Previamente ao processo de registro do Conselho Comunal, é necessária uma sequência de procedimentos para constituí-lo junto à comunidade. A primeira tarefa é a formação de um *Equipo Promotor*; que assume a tarefa de divulgar e informar à comunidade sobre os efeitos da criação de um conselho comunal. Também é tarefa desse grupo: i) elaborar um esboço do âmbito geográfico da comunidade; ii) realizar um censo demográfico e socioeconômico da comunidade; e, por fim, iii) convocar, em até 60 dias da formação dessa equipe, a primeira *Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas* (LOCC, 2009, p. 8).

A segunda tarefa consiste, portanto, na realização da assembleia, que deve contar com a participação mínima de 10% dos habitantes maiores de 15 anos da comunidade. A principal função dessa assembleia é eleger a *Equipo Electoral Provisional* e começar a refletir sobre quais comitês de trabalho serão criados para integrar a Unidade Executiva do CC. Essa equipe deve ser formada por três habitantes da comunidade eleitos em assembleia e tem a responsabilidade de conduzir o processo de eleição do CC. Para isso, é preciso realizar a terceira tarefa, que é a convocação da *Asamblea Constitutiva Comunitaria*, em um prazo de até 90 dias da data de realização da *Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas*.

A Assembleia será considerada válida se obtiver a participação efetiva de 30% na primeira convocatória e 20% na segunda, em relação ao total de habitantes maiores de 15 anos da comunidade, de acordo com o censo realizado anteriormente. Essa etapa é de atribuição do *Equipo Promotor* e do *Equipo Electoral Provisional*, entretanto, o primeiro encerra as suas funções assim que instalada a nova assembleia, enquanto o segundo é responsável por conduzi-la na realização da última tarefa, a eleição dos *voceros*³¹ e *voceras* que farão parte das unidades do Conselho Comunal. A eleição deve ser registrada em ata constitutiva do CC para fins de registro no órgão responsável (LOCC, 2009, p. 9-11).

Para as eleições de *voceras* e *voceros*, os cidadãos e cidadãs podem, de maneira individual ou coletiva, participar e postular candidaturas. A eleição se dará para quatro unidades do CC: unidades ejecutiva, administrativa y financiera comunitaria y de contraloría social (que serão explicadas posteriormente). O mandato dos eleitos terá duração de dois anos, com possibilidade de reeleição. É importante destacar que o trabalho desempenhado pelos *voceras* e *voceros* é de caráter

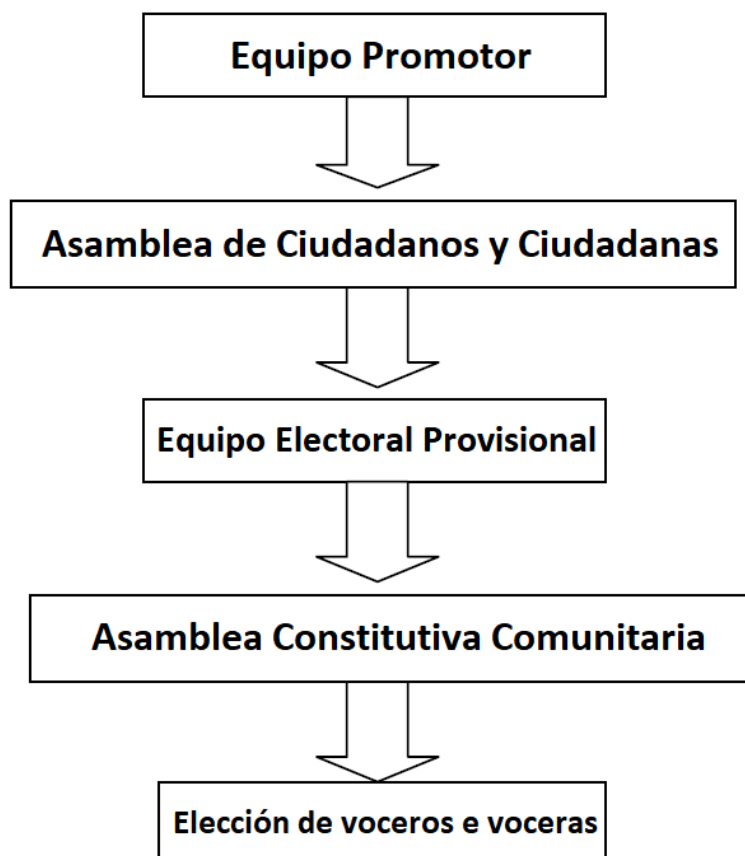
31 “Pessoa eleita mediante processo de eleição popular, responsável por coordenar o funcionamento do Conselho Comunal e a implementação das decisões da Assembleia de Cidadãos e Cidadãs” (LOCC, 2009, p. 6, tradução livre).

voluntário (LOCC 2009, Arts. 11-13). Os requisitos para ser eleito enquanto *vocero* ou *vocera* estão previstos no artigo 15 da lei:

1. Ser venezolano o venezolana, extranjero o extranjera residente, habitante de la comunidad con al menos un año de residencia en la misma, salvo em los casos de comunidades recién constituidas.
2. Presentación de la carta de postulación o manifestación de voluntad por escrito, identificando nombre, apellido y cédula de identidad.
3. Ser mayor de quince años.
4. Estar inscrito en el registro electoral de la comunidad.
5. De reconocida solvencia moral y honorabilidad.
6. Tener capacidad de trabajo colectivo con disposición y tiempo para el trabajo comunitario.
7. Espíritu unitario y compromiso con los intereses de la comunidad.
8. No poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad com los demás voceros o voceras integrantes de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y de la Unidad de Contraloría Social que conforman el consejo comunal, salvo las comunidades de áreas rurales y comunidades indígenas.
9. No ocupar cargos de elección popular.
10. No estar sujeto a interdicción civil o inhabilitación política.
11. No ser requerido por instancias judiciales.
12. Para ser vocero o vocera de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y de la Unidad de Contraloría Social deberá ser mayor de dieciocho años y no podrá formar parte de la comisión electoral.

Em síntese, esses são os processos necessários para constituição de um Conselho Comunal, conforme gráfico abaixo:

Figura 4 – Etapas para construção de um Conselho Comunal



Fonte: Elaborado pela autora – adaptado de MENDES, 2011.

O funcionamento do Conselho Comunal está estruturado em cinco instâncias: i) *Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas*; ii) *Colectivo de Coordinación Comunitaria*; iii) *Unidad Ejecutiva*³²; iv) *Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria*; e v) *Unidad de Contraloría Social*. A lei prevê que todas as unidades do Conselho Comunal devem estabelecer seus sistemas de trabalho em regulamento interno, mas devem incluir, no mínimo, uma reunião quinzenal, sendo obrigatório o registro escrito dos acordos aprovados. As funções e composição de cada unidade seguem descritas no quadro abaixo.

Quadro 1 – Instâncias que constituem os Conselhos Comunais

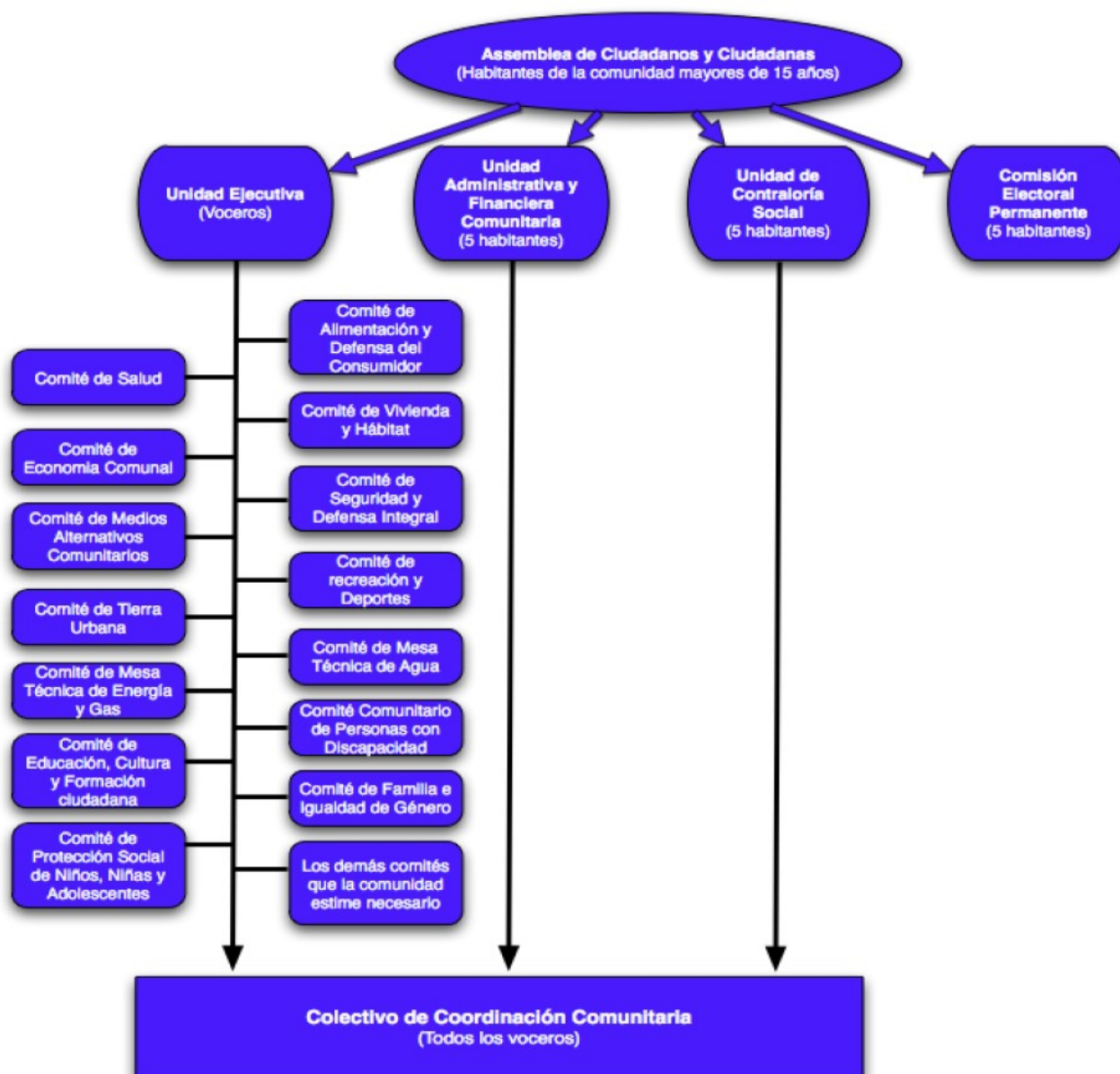
Instância	O que é?	Composição
Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas	Instância máxima de decisão e deliberação do CC, onde são exercidas a participação e o protagonismo popular. Suas decisões tem caráter vinculante.	Todos os habitantes da comunidade maiores de 15 anos
Colectivo de Coordinación Comunitaria	Instância que orienta a articulação, o trabalho conjunto e o funcionamento de todas as unidades do CC.	Voceros e voceras integrantes da Unidad Ejecutiva, Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria e Unidad de Contraloría Social.
Unidad Ejecutiva	Instância responsável por articular todas as organizações e movimentos integrantes do CC para planejar a execução das decisões da Assembleia.	Comitês de Trabalho nas áreas temáticas definidas pela comunidade (saúde, terra, moradia, economia comunal, educação, cultura e formação cidadã, mesa técnica de água e energia, entre outros)
Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria	Instância que funciona como entidade de administração, investimento, crédito, poupança e intermediação financeira dos recursos e fundos dos CC. Deve privilegiar “el interés social sobre la acumulación de capital”.	Cinco habitantes da comunidade eleitos em um processo de eleição popular.
Unidad de Contraloría Social	Instância responsável por avaliar a gestão comunitária e o controle das atividades, recursos e administração dos fundos do CC. Suas funções devem ser desempenhadas sem prejuízo do controle social exercido pela Assembleia.	Cinco habitantes da comunidade eleitos em um processo de eleição popular.
Comisión Electoral Permanente	Instância responsável por organizar e conduzir, de forma permanente, os processos de eleição ou revocatória dos voceros e voceras do CC e as consultas sobre aspectos relevantes acerca da vida comunitária	Cinco habitantes da comunidade eleitos em um processo de eleição popular, com seus respectivos suplentes. Não podem postular candidaturas para as demais unidades do CC.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da LOCC, 2009.

32 Muitos dos Comitês de Trabalho já tinham sido formulados pelas comunidades antes da constituição formal dos Conselhos Comunais, como, por exemplo, os comitês de terras urbanas e as mesas técnicas de água (ARENAS, OBEDIENTE, 2015).

O esquema construído por Inês Zuber (2012, apud AVELINO, 2013) facilita a visualização da disposição dessas instâncias no corpo de funcionamento do Conselho Comunal, conforme pode ser visto no gráfico abaixo:

Figura 5 – Organização das instâncias do Conselho Comunal



Fonte: ZUBER (2012)

Os comitês de trabalho são as instâncias que dinamizam o funcionamento dos Conselhos Comunais. Por estarem diretamente ligados às temáticas que são consideradas demandas prioritárias da comunidade, precisam estar atentos às novas necessidades de projetos e também aos desejos e potencialidades do grupo daquele território. Essa estruturação dos comitês de trabalho e sua forma de funcionamento são interessantes, uma vez que definidos pela própria comunidade, indicam quais são os temas que precisam ser discutidos e refletidos coletivamente, de modo a construir uma nova

forma de percepção sobre a vida no território e também de mobilização e luta política pela participação na formulação e execução das políticas públicas. É uma forma, portanto, de transmissão da vida cotidiana para a vida política.

Outro elemento de dinamização da atuação do Conselho Comunal é o Ciclo Comunal. Essa metodologia foi definida a partir da reformulação da lei em 2009 e é definido como “un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa que responde a las necesidades comunitarias y contribuye al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad”. Seu desenvolvimento ocorre em cinco fases: diagnóstico, plano, orçamento, execução e controle social (LOCC, 2009). Esse processo deve ser responsável pela construção do Plano Comunitário de Desenvolvimento Integral, um importante instrumento na construção da organização da comunidade diante dos objetivos e metas traçadas a partir de suas necessidades, além de construção também da sua articulação e mobilização diante dos órgãos do poder público.

Há ainda mais duas características acerca do funcionamento dos Conselhos Comunais que precisam ser destacadas: a proposta de construção da economia comunal e a forma de recebimento dos recursos. Com relação a primeira, é tarefa do *Colectivo de Coordinación Comunitaria* e da *Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria* fomentar ações que impulsionem a criação de um modelo sócioprodutivo próprio da comunidade, vinculado ao seu plano de desenvolvimento integral. Essas ações começam pelo estímulo às trocas de bens e serviços produzidos que satisfaçam as necessidades de abastecimento e consumo dos habitantes da mesma comunidade e também de outras comunidades próximas, buscando constituir redes socioprodutivas³³. Segundo Arenas e Obediente (2015, p. 249):

estas unidades funcionan gracias a que sus miembros actúan solidariamente entre sí y con la comunidad toda. El Gobierno Bolivariano, a través de distintos entes, garantiza el apoyo para la capacitación técnica, comercialización, dotación de maquinarias y materias primas, infraestructura, transporte, etc.

No contexto internacional de bloqueio econômico vivido pela Venezuela e, mais ainda, no âmbito do desenvolvimento de uma proposta que prevê a construção de um novo sistema político, a estratégia de organização popular em iniciativas econômicas torna-se fundamental para garantir a sobrevivência das comunidades e também, a longo prazo, possibilitar sua autonomia política e financeira.

Sobre a forma de recebimentos dos recursos pelo Conselho Comunal, a LOCC (2009) trata de um processo de transição da figura das associações cooperativas banco comunal, enquanto unidade de gestão financeira dos conselhos comunais, para a *Unidad Administrativa y Financiera*

33 “Articulación e integración de los procesos productivos de las organizaciones socioprodutivas comunitarias, para el intercambio de saberes, bienes y servicios, basados en los principios de cooperación y solidaridad; sus actividades se desarrollan mediante nuevas relaciones de producción, comercio, distribución, cambio y consumo, sustentables y sostenibles, que contribuyen al fortalecimiento del Poder Popular” (LOCC, 2009, p. 8).

Comunitaria, após o processo de adequação do CC à nova lei. Os integrantes do banco comunal têm suas funções mantidas, agora enquanto *voceros* e *voceras* da unidade supracitada.

A partir de la adecuación del consejo comunal, de conformidad con la presente Ley, quedarán disueltas las asociaciones cooperativas banco comunal, en su carácter de unidad de gestión financiera de los consejos comunales; por consiguiente, deberán transferir al consejo comunal, en un lapso no mayor a treinta días, los recursos financieros y no financieros, los provenientes de la intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados, bienes, obligaciones, deudas, compromisos, planes, programas, proyectos y cualquier otro adquirido en el ejercicio de sus funciones.

Para iniciar o processo de solicitação de recursos aos Conselhos Comunais, tem-se como diretriz que os comitês de trabalho devem submeter as demandas da comunidade à Assembleia e, se aprovadas, devem se transformar em projetos formais, com a definição de um cronograma, recursos necessários, responsáveis e resultados esperados, a fim de que sejam submetidos aos órgãos responsáveis para receberem os recursos e serem executados. Segundo Addor (2018, p. 211-212), “foram criadas uma série de organizações nacionais e locais com o intuito de apoiar as comunidades na elaboração desses projetos”.

Os projetos elaborados pelos CCs podem ser apresentados e buscar recursos em instâncias como o Conselho Federal de Governo³⁴ (formado por membros do governo federal, dos governos subnacionais e dos próprios CCs), bancos estatais, governos estaduais (gubernaciones) e prefeituras (alcaldías). Os recursos são oriundos, sobretudo, do governo nacional (SILVA, 2016, p. 675).

Benjamin Goldfrank (2011) afirma que no auge do período de desenvolvimento dos Conselhos Comunais, quantias substanciais de recursos foram transferidas a essas organizações. Em 2008, o *Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales (SAFONACC)* divulgou que foram investidos aproximadamente cinco bilhões de bolívares (pouco mais de dois bilhões de dólares) para a execução de cerca de doze mil projetos submetidos pelos CC. Não foram encontradas informações mais atualizadas desses números, mas foi possível identificar que, em 2014, o SAFONACC foi transformado em SAFONAPP – *Servicio Autónomo Fondo Nacional del Poder Popular*. Essa mudança visava, centralmente, que esse órgão fosse capaz de atender também as demandas mais amplas oriundas do processo de desenvolvimento das comunas, não previsto no momento de implementação do antigo serviço. De acordo com o atual presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, o SAFONAPP,

como servicio autónomo desconcentrado, tendrá además la facultad para la administración y otorgamiento de los recursos financieros y no financieros, bienes de capitales e insumos asignados a las comunas, consejos comunales, movimientos sociales y demás organizaciones de base del poder popular para al ejecución de proyectos comunitarios, sociales y productivos presentados por el pueblo organizado que contribuyan al sistema económico comunal.

³⁴ “Apesar de previsto na Constituição, o Conselho Federal de Governo só foi regulamentado por lei a partir de 2010. Comisso, assumiu características da segunda fase da participação na Venezuela: a escolha de seus representantes populares se dá através dos CCs, o conselho é comandado por representantes do Executivo e detém pouco poder vinculante sobre as políticas nacionais” (SILVA, 2016, p. 675).

Ao órgão também é permitido o estabelecimento de convênios com instituições e empresas do Estado para apoiar a execução de projetos especializados, além de convênios de cooperação com a “Corporación Venezolana de Comercio Exterior (Corpovex) para la adquisición de bienes de capital e insumos de trabajo requeridos por las comunas, que por ahora no se produzcan en el país” (GONZALEZ, 2014).

Os recursos investidos podem ser explicados pelo alto índice de participação e mobilização da população nos Conselhos Comunais. Em uma pesquisa realizada em 2007, pela *Latin American Public Opinion Project*, 66% disseram que havia um CC em sua comunidade e cerca de 35% afirmaram participar, pelo menos, anualmente, em uma reunião do Conselho Comunal³⁵. Em dados da pesquisa da Fundação Centro Gumilla de 2009, também foram encontrados que 67% dos cidadãos já frequentaram as atividades do CC ao menos uma vez e, dentre esses, 18% afirmavam frequentar todas as suas reuniões (MACHADO, 2009; SILVA, 2016). Esse índice de participação foi considerado pelos pesquisadores “muito mais alto do que vemos no governo local tradicional – quase três vezes maior que o comparecimento às reuniões do conselho da cidade” (Hawkins et al., 2008, p. 118-119). Goldfrank (2011) corrobora essa afirmação, fazendo um comparativo com algumas experiências da região latino-americana:

No hay otra institución participativa que haya logrado que un tercio de la población adulta participe. El presupuesto participativo en Brasil, que es quizás el modelo participativo local más comentado por los académicos, no alcanza ese nivel de participación en casi ninguna ciudad. En Porto Alegre, por ejemplo, que es el caso más famoso, el nivel de participación jamás llegó más allá del dos o tres por ciento de la población (Goldfrank, en prensa). Los oficiales municipales de Porto Alegre afirman que si se incluye toda la gente en organizaciones vinculadas al proceso, la tasa de participación puede llegar a un diez por ciento (GOLDFRANK, 2011, p. 47).

Dada la escasez de datos exactos, podemos recurrir a los estudios de opinión pública de la región, que muestran que la tasa de participación en cualquier reunión municipal es del diecisiete por ciento en República Dominicana y de un doce por ciento en Perú (Montalvo, 2008: 1), pero estos números seguramente sobrestiman las tasas de participación em el presupuesto participativo y aún así están lejos de la de los CC venezolanos. Otras experiencias participativas latinoamericanas, como los gobiernos parroquiales em Caracas o la descentralización participativa em Montevideo, tampoco llegaron a tasas de participación tan altas (ibidem, p. 48).

Em uma pesquisa realizada entre 2009 e 2010, Valdenésio Mendes (2011) buscou caracterizar um pouco essa participação. Os participantes dos CC têm entre 21 a 70 anos, sendo maior a presença de pessoas de 31 a 50 anos. Os espaços são organizados majoritariamente pelas camadas populares, de classe média baixa e as mulheres se destacam como maioria no processo de participação popular. Com relação à formação dos participantes, 69% possuem ensino médio completo e superior completo (somadas as porcentagens) e não houve declarações de analfabetos ou semianalfabetos.

35 Não foram encontradas pesquisas mais recentes sobre esse tema realizadas por esse órgão. Reforça-se aqui a dificuldade e, por muitas vezes, impossibilidade, de encontrar dados de pesquisas de instituições, universidades ou órgãos públicos acerca da evolução e desenvolvimento do processo dos Conselhos Comunais após 2010-2012.

Com relação ao interesse pela política, 89% indicaram estar interessados, ao passo que 92% dos entrevistados também responderam que o seu nível de consciência política aumentou após o início da participação nos Conselhos Comunais. Lander (2010 apud ADDOR, 2018) corrobora essa afirmação ao dizer que houve uma mudança no cenário das ruas venezuelanas, após o processo de organização nas instâncias de Poder Popular. Onde antes, o principal assunto eram as novelas brasileiras, agora é possível encontrar em todas as praças, esquinas e transportes públicos, grupos debatendo sobre questões políticas.

Embora os Conselhos Comunais tenham se disseminado mais profundamente nos locais de residência das camadas populares, também há CC em outros espaços. Nesse sentido, Maria García-Guadilla (2008, p. 136 apud MENDES, 2011, p. 217) afirma que “a participação se dá dentro de uma alta polarização social e espacial que a nutre de conteúdos diferentes, [onde] o conteúdo das demandas reflete as necessidades e os interesses da classe social à qual se pertence”. Esse processo é bastante natural, ao passo que as demandas de espaços tão distintos deveriam mesmo ter diferenças essenciais. No entanto, talvez a disputa central, mas que não está colocada no plano principal, seja pelo controle desses espaços pelas classes dominantes, uma vez que abrem possibilidades de garantir acesso a recursos, direitos e políticas básicas ausentes para uma parte da população, além de sua potencialidade enquanto espaço formativo de reestruturação das forças organizativas nos territórios.

Por outro lado, esse dado também é importante para reforçar que os CC não são espaços isentos de conflitos, mesmo aqueles organizados dentro de um mesmo território e que, portanto, também não gera uma sociedade livre desses. Segundo a pesquisa realizada por Mendes (2011), 70% dos entrevistados afirmaram ter conflitos dentro dos Conselhos Comunais, contudo, a maioria afirmou que buscam resolvê-los por meio de diálogo, reuniões, assembleias e construção de consensos. Dessa forma, é possível afirmar que é objetivo também desses espaços a construção de uma nova forma de se relacionar politicamente com o outro, no aprendizado do diálogo e da escuta. A democracia não deve se limitar ao consenso, mas deve saber como lidar bem com os dissensos.

Diante das potencialidades e contradições da proposta inaugurada pela formalização dos Conselhos Comunais, principalmente com relação à estruturação do poder político decisório e da organização territorial, Azzelini (2010) faz uma análise interessante:

los CCs son mecanismos de autogobierno y para mantener la presión del poder constituyente en el poder constituido (Massey, 2009, p. 21). Los CCs juegan un papel importante en lo que a partir del 2007 fue llamada la nueva geometría del poder. Esta se basa en el reconocimiento de que las geometrías de poder en Venezuela son altamente desiguales y antidemocráticas y en la necesidad de reorganizar la geopolítica territorial em el país (Di Giminian, 2007). Eso se refiere a la geografía formal de la democracia venezolana y la forma de las relaciones de poder en la misma (Massey, 2009, p. 20). Con los CCs se da más voz a quien no la tenía hasta ahora, como las comunidades rurales y marginales urbanas y se cambia la forma de participación de individual, representativa y pasiva a colectiva, directa y activa" (AZZELINI, 2010, p. 285 apud ADDOR, 2018, p. 211)

4.2.2.2 Comunas

Embora a lei que formaliza as Comunas tenha sido instituída apenas em 2010, essas instâncias já vinham sendo mobilizadas pelas organizações comunitárias que perceberam que precisavam de uma instância de maior alcance para articulação e resolução de problemas de maior complexidade. A proposta das Comunas radicalizava ainda mais a perspectiva de organização popular territorial, através dos formatos de Cidade Comunal, Federação Comunal e Confederação Comunal; de transformação do sistema político, principalmente a partir da inserção do conceito de Estado Comunal; e de construção do poder popular, por meio de instâncias de democracia participativa. Além disso, com as comunas, a luta pela construção de novas formas produtivas comunitárias e, no longo prazo, de uma economia comunal³⁶, ganha considerável centralidade.

As comunas expressam um duplo propósito, um político e outro econômico. O propósito político é a construção do poder popular na forma de uma democracia participativa e direta em espaços territoriais mais amplos. O propósito econômico é o de estimular a produção econômica autônoma e controlada diretamente pela população na forma de agricultura comunitária, cooperativas populares, controle popular da distribuição econômica, tendo em vistas a edificação de um modelo produtivo autossuficiente e sustentável (SCHEIDT, 2017, p. 279).

Segundo a Lei Orgânica das Comunas (LOC, 2010, p. 11), a Comuna é

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

Nesse sentido, os principais objetivos dessa instância estão: i) desenvolver e consolidar o Estado Comunal como expressão do Poder Popular e suporte para construção da sociedade socialista; ii) conformar o autogoverno para o exercício direto de funções na formulação, execução e controle da gestão pública; iii) promover a articulação e integração com outras comunas; e iv) impulsionar o desenvolvimento e consolidação da propriedade social.

De forma geral, as Comunas são constituídas por um grupo de Conselhos Comunais: entre cinco e vinte nas áreas rurais e entre vinte e quarenta nas áreas urbanas (AZZELINI, 2018). Segundo Fabrício Silva (2016, p. 675), “grosso modo, nos espaços urbanos, os CCs se referem a bairros, e as Comunas, a bairros ou comunidades. Somente Cidades Comunais poderão se estruturar em dimensões territoriais equivalentes aos atuais municípios”. A constituição de Comunas é de iniciativa dos conselhos comunais e das organizações sociais de determinado território e não de decreto governamental. Assim,

³⁶ “El conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes, servicios y saberes, desarrollado por las comunidades bajo formas de propiedad social al servicio de sus necesidades de manera sustentable y sostenible, de acuerdo con lo establecido en el Sistema Centralizado de Planificación y en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación” (ARENAS, OBEDIENTE, 2015, p. 289).

las comunas comenzaron a difundirse por el territorio nacional. Las comunidades se han apropiado del concepto y construyen comunas. En el proceso de construcción de su estructura de autogobierno comunitario, las comunidades le dan prioridad a que la estructura sea apropiada para las comunidades. Para eso adaptan las comunas en forma y contenido a sus exigencias y capacidades. El funcionamiento del autogobierno se basa en la democracia y la participación, y es opuesto a la lógica de la institucionalidad representativa (AZZELINI, 2018, p. 198).

Como acontece com os Conselhos Comunais, o âmbito geográfico da Comuna não está restrito aos limites político-administrativos dos estados ou municípios, mas à definição construída coletivamente pelas organizações a partir de traços culturais, políticos e econômicos identificados. As Comunas também se difundiram mais rapidamente nas áreas rurais que urbanas e o seu processo de constituição se assemelha, de certa forma, com o dos Conselhos Comunais. O primeiro passo é a formação de uma *Comisión Promotora*, que deverá:

1. Formular la propuesta del ámbito geográfico de la Comuna.
2. Difundir y promover, en coordinación con las unidades ejecutivas de los consejos comunales, la información y el debate, entre los y las habitantes del ámbito geográfico propuesto, sobre el alcance, objeto y finalidades de la Comuna.
3. Coordinar con los voceros y voceras del comité de educación, cultura y formación ciudadana de los consejos comunales, la redacción del proyecto de la carta fundacional de la Comuna a ser sometida a referendo aprobatorio con la participación de los electores y electoras del ámbito geográfico propuesto.
4. Coordinar con las comisiones electorales de los consejos comunales del espacio territorial propuesto, la convocatoria al referendo aprobatorio de la carta fundacional de la Comuna.
5. Coordinar con el órgano facilitador el acompañamiento y apoyo que éste debe prestar en el proceso de constitución de la Comuna (LOC, 2010, p. 16).

A lei apresenta os elementos que devem constar na Carta Fundacional, que é o elemento essencial à constituição da Comuna. São eles: localização, âmbito geográfico, censo populacional e nome da comuna; declaração de princípios; diagnóstico dos principais problemas e necessidades; inventário das potencialidades econômicas, sociais, culturais e ambientais; e, por fim, um programa político estratégico comunal, que defina ações em curto, médio e longo prazo para resolução dos problemas da região.

A aprovação dessa carta e, em consequência, da Comuna, deve ocorrer por maioria simples em um referendo em que devem participar todos os cidadãos e cidadãs do espaço territorial definido. O referendo, por sua vez, deve ser convocado pelas Comissões Eleitorais Permanentes dos Conselhos Comunais envolvidos e será considerado válido apenas se contar com a participação de, no mínimo, 15% dos eleitores do âmbito territorial proposto (LOCC, 2010).

Com relação às estruturas e funcionamento da Comuna, são definidas sete estruturas: *Parlamento Comunal*, *Consejo Ejecutivo*, *Comités de Gestión*, *Consejo de Planificación Comunal*, *Consejo de Economía Comunal*, *Banco de la Comuna* e *Consejo de Contraloría Comunal*. Suas funções e composição são apresentadas no quadro abaixo:

Quadro 2 – Instâncias que constituem as Comunas

	O que é?	Composição
Parlamento Comunal	Instância máxima do autogoverno da Comuna. Suas decisões são expressas por meio da aprovação de normas para regulação da vida social e comunitária. Deve se reunir ordinariamente uma vez por mês. As decisões são tomadas por maioria simples dos integrantes.	<ul style="list-style-type: none"> - Um vocero ou vocera (e seu respectivo suplente) eleito por cada Conselho Comunal integrante; - Três voceros ou voceras (e seus respectivos suplentes) eleitos pelas organizações socioprodutivas; - Um vocero ou vocera (e seu respectivo suplente) do Banco da Comuna. O mandato é de três anos, com possibilidade de reeleição.
Consejo Ejecutivo	Instância de execução das decisões do Parlamento Comunal. Deve se reunir semanalmente para encaminhar e acompanhar as ações referentes aos projetos e planos desenvolvidos pela Comuna.	<ul style="list-style-type: none"> - Dois voceros ou voceras (com seus respectivos suplentes) eleitos pelo Parlamento Comunal; - Um vocero ou vocera (e seu respectivo suplente) eleito pelos voceros das organizações socioprodutivas diante do Parlamento Comunal. O mandato é de três anos, com possibilidade de reeleição.
Comités de Gestión	Instâncias responsáveis por articular, com as organizações sociais de sua área de trabalho, propostas e projetos para serem apresentados ao Parlamento Comunal via Consejo Ejecutivo. Os comitês podem se formar nas seguintes áreas: Direitos Humanos, Saúde, Terra urbana, moradia e habitat, Economia e Produção Comunal, Educação, Cultura e Formação Socialista entre outras (Art. 31)	Organizações sociais do âmbito territorial da Comuna interessadas em trabalhar nas áreas específicas dos comitês.
Consejo de Planificación Comunal	Instância responsável por coordenar as atividades de formulação do Plano de Desenvolvimento Comunal, sendo espaço para deliberação e discussão entre as instâncias de participação popular e a comunidade organizada.	<ul style="list-style-type: none"> - Três voceros ou voceras eleitos pelos Conselhos Comunais da Comuna; - Dois voceros ou voceras que representem o Parlamento Comunal; - Um vocero ou vocera designado pelas organizações socioprodutivas; - Um vocero ou vocera de cada Conselho Comunal, que seja integrante do Comitê de Trabalho na área de Coordenação e Gestão do Território. Será eleito por maioria simples no Conselho o seu coordenador.
Consejo de Economía Comunal	Instância responsável por promover o desenvolvimento econômico da Comuna, estimulando a formação e consolidação das organizações socioprodutivas, por meio do acompanhamento de seus projetos e de implementação de programas de formação, assistência técnica e atualização tecnológica.	<ul style="list-style-type: none"> - Cinco voceros ou voceras (e seus respectivos suplentes) eleitos entre os integrantes dos Comitês de Economia Comunal dos Conselhos Comunais da Comuna. O mandato será de dois anos, com possibilidade de reeleição.
Banco Comunal	Instância responsável por garantir a gestão e administração dos recursos financeiros e não financeiros gerados ou captados pela Comuna, promovendo participação popular protagônica nesse processo.	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación Administrativa: três voceros ou voceras eleitos entre os integrantes das Unidades Administrativas Financeiras Comunitárias dos Conselhos Comunais da Comuna; - Comité de Aprobación: cinco voceros ou voceras designados pelos Conselhos Comunais da Comuna; - Comité de Seguimiento y Control: três voceros ou voceras que não possuam grau de parentesco com os demais voceros do Banco Comunal e do Consejo de Contraloría Comunal (cada um dos três será designado pelos CC; pelas organizações socioprodutivas e pelo Parlamento Comunal)
Consejo de Contraloría Comunal	Instância responsável pelo monitoramento, supervisão, avaliação e controle social dos projetos, planos e atividades de interesse coletivo executados no âmbito territorial da Comuna.	<ul style="list-style-type: none"> - Cinco voceros ou voceras (e seus respectivos suplentes) eleitos entre os integrantes das Unidades de Contraloría Social dos Conselhos Comunais da Comuna. O mandato será de dois anos, com possibilidade de reeleição.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da LOC (2010).

Na dinâmica de funcionamento das Comunas, são realizadas diversas assembleias. Na experiência de Luther Rodríguez (2016) no acompanhamento de algumas comunas, foi possível presenciar discussões amplas, de diversos níveis de complexidade e sobre variadas temáticas. Segundo o autor, os temas variavam de reunião para reunião, em algumas se tratava

la organización de un operativo de mercado a cielo abierto, para comprar directamente de la mano de los productores que son contactados a través de las redes de comuneros de diferentes partes del país; en otras se trataban temas vinculados con la restauración o construcción de viviendas por medio de recursos obtenidos a través del Estado; otras dónde evaluaban la gestión de los voceros y voceras haciendo contraloría de las obras que estaban ejecutándose (RODRÍGUEZ, 2016, p. 57).

Em outras reuniões, foram levantados também questionamentos sobre o papel do Estado e do poder público, ora avaliando sua importância enquanto parceiro na solução de obstáculos financeiros, ora criticando o

burocratismo estatal como trabas para la concreción de la voluntad popular, [concluyendo] que no se ha desmontado el Estado burgués, lo cual representa un reto para desmontar la cultura representativa y 4ta republicana. Se reconoce que existen resistencias a la construcción del socialismo y que son éstas las dificultades para modificar la conciencia y aumentar las filas de participantes para hacer los cambios y transformaciones (RODRÍGUEZ, 2016, p. 58)

A partir da observação das estruturas integrantes da Comuna e de seu funcionamento, ao considerarmos o seu alcance territorial mais amplo, fica destacado o possível embate entre o novo arranjo organizacional pautado pelas instâncias do poder popular e as instituições pertencentes ao desenho tradicional da democracia representativa. Segundo Addor (2018, p, 215), a lei procura minimizar a possibilidade desse conflito, quando afirma que os órgãos do poder público “promoverán, apoyarán y acompañarán” a criação e a consolidação das comunas, como formas de concretização do autogoverno da população” e também quando reforça que “as estruturas de governo estaduais e municipais, ‘de acuerdo con la ley que regula el proceso de transferencias y descentralización de competencias y atribuciones, transferirán a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan, funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras’”.

No entanto, é preciso refletir o quanto essas medidas não poderiam ser interpretadas por alguns agentes públicos como uma imposição jurídica, podendo gerar, na verdade, maiores tensões e lentidões no processo de transição esperado. Além disso, esse elemento de substituição das instâncias representativas tradicionais pelas participativas implementadas pelos Conselhos Comunais e Comunas é alvo central de críticas de alguns autores que entendem esse processo como antidemocrático e objeto de interesse de centralização pelo governo federal³⁷.

É importante registrar que, por dois anos desde a implementação da lei, o Ministério das Comunas não realizou nenhum registro, considerando que todas as comunas existentes estavam “em construção”. O processo de registro oficial só começou em 2012, por conta de sucessivos protestos que aconteceram em frente às instituições responsáveis, onde eram realizados “autorregistros” pelos integrantes da comuna, a partir da apresentação de todos os documentos necessários (AZZELINI, 2018).

Obviamente, las comunas existían y funcionaban como tales y se denominaban así también sin ser registradas por el Ministerio. Sobre todo se trata de que las comunidades quieren consolidar su práctica colectiva de autonomía frente al poder constituido ganando una base legal (ibidem, p. 202).

³⁷ Esse tema será discutido com maiores detalhes no próximo capítulo.

Segundo Azzelini (2018, p. 199), as organizações populares enxergam nas Comunas o mais importante instrumento de auto-organização “para la superación de la democracia representativa, el Estado burgués y el modelo capitalista vigente”. Em processos de autogestão organizados, os processos desenvolvidos pelas comunas têm resultado em transformações diretas nos territórios das comunidades, sendo representadas por “nuevas veredas en el barrio, nuevas casas, canchas techadas, piscina comunitaria, textilera, restaurant, vehículos de uso colectivo, resguardo de la seguridad, televisora y radio comunitaria, entre otras muchas más” (RODRÍGUEZ, 2016, p. 59).

Segundo a perspectiva de um jovem participante da organização Alexis Vive, que integra a Comuna Panal 2021, localizada na favela 23 de Enero, em Caracas, reconhecida por sua trajetória de luta política, esse olhar que parte do território e se orienta pelo mesmo, é importante: “Tu eres el espacio dónde vives, hay que pensar las soluciones desde la realidad espacial, rehabilitar espacios y de ahí a la conciencia” (RODRÍGUEZ, 2016, p. 59).

Com relação ao desafio de superar o sistema capitalista, as Comunas se propuseram a encarar a tarefa de inventar novas formas de construir a soberania e a autonomia, por meio de novas cadeias de produção, comercialização e consumo, a partir do fortalecimento da organização popular.

Los proyectos productivos no tienen solamente la función de mejorar las condiciones y la calidad de vida de las comunidades y crear las bases para una autonomía financiera de las comunas. También son vistos desde una perspectiva de transformación de las relaciones de producción y del modelo económico capitalista. La construcción de un modelo de sociedad sin explotación y sin dominación es elemento central de la utopía materializada en las comunas (AZZELINI, 2018, p. 206).

A forma escolhida para operacionalizar essa missão é pela via da construção de cooperativas comunais, de ocupações de terras e recuperações de empresas privadas e do Estado abandonadas³⁸, que não cumpriam sua função social. As instituições do Estado, particularmente o Ministério do Poder Popular para as Comunas, apoiam os processos de construção das empresas comunitárias, por meio de oficinas de formação, mas são as próprias comunidades que discutem e refletem sobre a estrutura e a proposta dos empreendimentos que desejam desenvolver (AZZELINI, 2018). Segundo Azzelini (2018, p. 207),

El caso más emblemático es la ex productora de cerveza Brahma-AmBev de Barquisimeto, Estado de Lara, cerrada em marzo de 2013. Unos 300 trabajadores ocuparon la planta, sin posibilidad de seguir con la producción de cerveza. Después de un año habían quedado 60 trabajadores, los cuales contactaron a la comuna José Pío Tamayo, cercana a la planta, proponiendo crear una empresa comunitaria con nuevas actividades. Junto a la comuna empezaron a comercializar agua filtrada del pozo profundo de la empresa, montaron un lavado de carros y comenzaron a vender pollos de la empresa recuperada bajo control obrero Beneagro. Desde entonces resistieron varios intentos de desalojo promovidos por las

38 Uma alternativa complementar a essa é a de circulação de moedas comunais, a partir da criação de uma rede com 13 moedas comunais distintas. De acordo com Azzelini (2018, p. 207), “las monedas comunales pueden ser consideradas una manera indirecta de trueque. Además de fortalecer economías locales, ya que su uso es restringido a un ámbito local muy específico, las monedas locales generan supuestamente una lógica distinta a la capitalista, pues no son aptas para acumular. Su función es limitada al intercambio de valores. El gobierno ha fomentado y apoyado las monedas locales, que fueron también incluidas en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal de diciembre de 2010”.

autoridades opositoras del Estado de Lara. En 2014 inauguraron oficialmente la empresa comunitaria “Proletarios Uníos³⁹”.

Figuras 6, 7 e 8 – Fábrica Proletarios Uníos



Fonte: Fotos tiradas pela autora em 2015

As Figuras 6, 7 e 8 mostram imagens da fábrica Proletários Uníos, citada por Azzelini, que foi expropriada e recuperada por trabalhadores, sendo atualmente gerenciada pela Comuna José Pio Tamayo, no estado Lara.

Como mencionado no início desta subseção, outro elemento de radicalidade trazido pela Lei Orgânica das Comunas foi a proposta do Estado Comunal e também dos denominados *Sistemas de Agregación*. Esses sistemas são constituídos por agrupamentos de instâncias de participação popular e tem como objetivo “fortalecer a capacidade de ação sobre aspectos territoriais, políticos, econômicos, sociais, culturais, ecológicos, de segurança e defesa da soberania nacional” (LOC, 2010, p. 59). São considerados *Sistemas de Agregación*:

1. El *Consejo Comunal*: como instancia de articulación de los movimientos y organizaciones sociales de una comunidad.

39 Tive a oportunidade de conhecer essa fábrica e sua história na viagem que fiz à Venezuela, em 2015. Naquele momento, os trabalhadores já estavam em diálogo com outras comunas próximas, refletindo sobre quais seriam as demandas produtivas da região. Haviam decidido, naquele momento, sobre o desenvolvimento de três projetos. O primeiro é um plano de engarrafamento e distribuição de água, mantida em seis poços de água de manancial localizados na fábrica e que devem ser postos à disposição da população até nos lugares mais isolados. O segundo refere-se ao uso dos 16 silos presentes na fábrica, com capacidade de 8700 toneladas, para o armazenamento de diversos produtos, como o arroz, o feijão e o milho. Por fim, o terceiro projeto visa transformar a empresa em uma embaladora e distribuidora de produtos, como sucos em lata, em parceria com outras empresas nacionalizadas e comunidades, buscando combater os intermediários, considerados responsáveis diretos pela especulação e inflação (MAIA, FREIRE, 2017). Como elemento interessante da história: os trabalhadores decidiram interromper a produção de cerveja, mas ainda tinham vários engradados de cerveja Brahma cheios e fechados, mas eles afirmaram que não beberiam a cerveja por “disciplina revolucionária”.

2. La *Comuna*: como instancia de articulación de varias comunidades organizadas en un ámbito territorial determinado.
3. La *Ciudad Comunal*: constituida por iniciativa popular, mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado.
4. *Federación Comunal*: como instancia de articulación de dos o más ciudades que correspondan en el ámbito de un Distrito Motor de Desarrollo.
5. *Confederación Comunal*: instancia de articulación de federaciones comunales en el ámbito de un eje territorial de desarrollo.
6. Las demás que se constituyan por iniciativa popular.⁴⁰

Azzellini (2018, p. 196) identifica essas instâncias como *estruturas consejistas* e afirma que

en diferentes sectores de la sociedad, son entendidas como el fundamento del socialismo venezolano en desarrollo: deben cooperar y coordinarse a nivel superior, para que, de esa manera, puedan llegar a superar el Estado burgués a través de la construcción del Estado Comunal. Con esa propuesta, Chávez (2008: 67) retomó un debate que venía de las corrientes antisistémicas y lo generalizó.

É importante ressaltar como essas figuras podem, para além de estimular o processo de desenvolvimento do Estado Comunal, qualificar a deliberação popular e permitir o debate de temas variados e em níveis de escalas distintos.

Segundo a LOC 2010 (p. 8), o Estado Comunal é definido como uma

forma de organización político social, fundada en el Estado Social de Derecho y de Justicia establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, a través de autogobiernos comunales con un modelo económico de propiedad social y desarrollo endógeno y sustentable que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y las venezolanas en la sociedad socialista. Célula fundamental de conformación del Estado Comunal es la Comuna.

Nesse sentido, é possível identificar como a proposta do Estado Comunal pressupõe uma mudança estrutural nas bases do Estado que conhecemos atualmente, em suas relações econômicas, políticas e sociais. Para constituir o Estado Comunal seria necessário romper com as instâncias tradicionais do modelo democrático representativo liberal, seria necessário romper com as relações de produção exploradoras e alienantes, seria necessário romper com a cultura individualista neoliberal, com a tradição tecnocrática da relação Estado-sociedade⁴¹. É pela necessidade de tantas rupturas que o Estado Comunal é considerado um não-Estado, sendo, em alguns casos, chamado de Sistema Comunal.

⁴⁰ Há ainda a figura dos *corredores comunales*, considerados por Rodríguez (2016, p. 57), o principal articulador com as instituições estatais para a execução de políticas públicas e onde “se toman decisiones en asamblea de voceros sobre diferentes áreas de interés colectivo”.

⁴¹ Para Arenas e Obediente (2015, p. 254), esse processo de transição poderia ser constituído a medida que “el Parlamento Comunal y el Consejo Presidencial de Comunas, donde estas se reúnen con el Poder Ejecutivo Nacional, serían los espacios para ejercer su protagonismo. La Asamblea Nacional, por su parte, constituiría el espacio final donde se aprueben, conjuntamente con la participación de las comunidades organizadas, todas las leyes que, a partir de la entrada en vigencia de esta ley, emanarían directamente del ejercicio jurídico de la soberanía popular en su nuevo papel legislativo, comenzando a crear así una nueva Jurisprudencia Popular. Este Parlamento Comunal se debe ir construyendo socialmente a través del ejercicio cotidiano de la verdadera soberanía popular para que las relaciones comunidad-gobierno no sean marcadas por el burocratismo característico del Estado, y de modo que las Comunas lleguen a convertirse en el centro dinámico de sus propias prácticas. La Asamblea Nacional también debería, a su vez, transformarse para darle paso real y oportuno a aquella nueva forma de legislar sustentada en el propio poder constituyente originario. En tal sentido, los espacios populares y comunitarios deberían ser concebidos como centros dinamizadores de los motores constituyentes originarios.

El Estado Comunal exige inexorablemente una sociedad comunal, que supone una nueva cultura política, económica y organizacional – territorial, por esto Vargas y Sanoja definen a la comuna como una forma de resistencia cultural en la que se construyen nuevas normas, nuevos sistemas de valores éticos y de principios que regularan la vida comunal. (RODRÍGUEZ, 2016, p. 61).

Indubitavelmente, o processo de construção dessas experiências de participação popular organizadas a partir dos territórios na Venezuela apresentam inúmeras potencialidades e contradições, principalmente considerando o fato de que se propõem a realizar uma mudança profunda em estruturas historicamente arraigadas em nossos sistemas políticos e econômicos. Essa situação se agudiza no cenário venezuelano, uma vez que, internamente, a polarização entre chavistas e antichavistas (mesmo após a morte de Chávez) ainda é muito grande e, externamente, o país vive um bloqueio econômico, principalmente por parte dos Estados Unidos, por conta do controle do petróleo, que acaba por aprofundar situações de desequilíbrios dentro do país. De qualquer forma, em meio às tensões e conquistas, é preciso reconhecer que o povo venezuelano organizado segue atendendo ao chamado de Simón Rodríguez, professor de Bolívar, “*o inventamos o erramos*”, na construção de arranjos e estruturas participativas e decisórias que permitam o protagonismo da população venezuelana nos rumos do país.

CAPÍTULO V

ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS

“Por que motivo deveríamos considerar a democracia representativa como último estágio do desenvolvimento da política? Em nome de quê esse respeito, essa reverência? Acaso não aprendemos que a democracia só sobrevive se for constantemente reinventada?”
(Chico de Oliveira, 2004)

As categorias de análise dessa seção foram definidas a partir das leituras que compuseram o referencial teórico desta dissertação acerca das questões que devem ser consideradas na construção de uma alternativa democrática que tenha a organização popular no território como elemento central. Além disso, contribuiu também para essa definição a identificação dos elementos que se assemelhavam e contrastavam entre as duas experiências e que estavam diretamente relacionados a seu caráter democrático-territorial. Assim, foram destacadas três categorias centrais: a questão das escalas, a questão da tradução do particularismo aos universais e a questão da relação com o Estado e a proposta de associação a uma política mais ampla. Em cada uma das subseções abaixo, há uma descrição dos elementos que norteiam a análise baseada nessas categorias.

5.1 A questão das escalas

Nessa primeira categoria de análise, duas questões centrais são discutidas: i) a relação entre as estruturas tradicionais do sistema político representativo e as novas estruturas participativas organizadas no território; e ii) a dimensão local versus estrutural, refletindo sobre o alcance e a complexidade da participação nessas experiências se e quando ultrapassam a escala local. Ao partir desses dois elementos, buscou-se compreender como essas experiências se relacionaram com os atores e instituições que se encontram para além da escala local, o que pode influenciar em seu processo de crescimento e consolidação, e se há meios propulsores ou limitantes para que as discussões e planejamentos locais alcancem dimensões e impactos estruturais.

5.1.1 A relação com os atores políticos institucionais nas diferentes escalas

Tanto na experiência venezuelana quanto na brasileira, foram identificados embates entre a estrutura tradicional da política e a experiência territorial. De maneira mais clara, a literatura aponta que, no caso brasileiro, houve uma dificuldade no âmbito dos ministérios de realmente iniciar o processo de reorientação de suas práticas para adequá-las às novas dinâmicas do território, pensando de forma integrada e alinhada com as suas demandas. Assim:

Cada organização continua funcionando segundo sua própria lógica e o recorte territorial permanece apenas uma prática formal no que tange à apresentação dos recursos dos quais cada um dispõe, sem que isso implique uma efetiva articulação das ações (CAVALCANTI et. al., 2014, p. 120).

Além disso, há destaque também para a relação de disputa entre as esferas municipais e estaduais na busca pelo controle dos recursos e da manutenção de seus procedimentos tradicionais, em detrimento das discussões realizadas nos territórios. O processo de busca das instâncias estaduais pelo controle dos espaços dos Colegiados Territoriais é enxergado pelas prefeituras como uma intromissão, uma forma de “despojar os municípios das prerrogativas e dos recursos necessários para assumirem seu papel de responsáveis pelo desenvolvimento local” (CAVALCANTI et al., 2014, p. 121). Por outro lado, em geral, como a maioria dos recursos destinados aos projetos do território devem ser executados pela prefeitura, e essa se ausenta na maior parte do tempo das discussões, quando os interesses das instâncias estaduais estão mais alinhados com aqueles definidos pelo território, isso é considerado positivo pelos atores locais, uma vez que o jogo de forças políticas ainda se mostra bastante central e hegemônico em relação aos interesses coletivos, mesmo na intenção desse novo arranjo participativo. Com relação ao fato dos representantes do poder público, em especial os prefeitos, não costumarem frequentar o espaço dos colegiados,

há quem identifique neste processo um “boicote” explícito, pois “para alguns gestores, é uma questão de ‘esvaziar esta nova instância de poder, a qual pode vir a reduzir meu poder’” (MOLINA, 2012); outros percebem nisto uma “tática de esvaziamento”, pois a estratégia territorial seria “um modelo que incomoda a estrutura tradicional de poder ao dar canais de participação para novos atores coletivos de forma não verticalizada” (MELLO et al., 2012) (CANIELLO et al., 2013, p. 96).

Há relatos de instâncias territoriais no âmbito do Programa Territórios da Cidadania que foram centralmente organizadas por movimentos e organizações sociais, principalmente do campo da agricultura familiar, provando como é possível transformá-las em “verdadeiros espaços paralelos de poder, com forte protagonismo das organizações da sociedade civil, as quais passaram a desafiar as estruturas arcaicas de reprodução do poder local” (CAVALCANTI et al., 2014, p. 43). No entanto, o que se encontra na literatura, majoritariamente, são os relatos da presença ainda demasiado predominante do Estado nas dinâmicas territoriais, desconsiderando as discussões realizadas no território, reduzindo seu impacto e sua legitimidade diante dos participantes e apontando para uma dificuldade dos entes públicos de consolidar um compartilhamento da gestão política e financeira daqueles territórios.

Já no caso venezuelano, o que está mais evidente no âmbito de discussão dessa categoria é a análise de que o crescimento dessas instâncias territoriais ameaçaria as instituições representativas tradicionais, levando-as a uma possível substituição, o que, para alguns autores de perspectiva liberal, significaria uma inflexão democrática. Há uma profunda discussão sobre a relação de competição entre as estruturas da democracia representativa com as estruturas do autogoverno local por influência e controle político e, segundo Azzelini (2018), esse processo aumentou, principalmente, com a declaração oficial do governo pela orientação da construção das comunas.

Nesse bojo, prefeitos, governadores e até o Ministério das Comunas impulsionaram a criação, de forma verticalizada, de comunas, mas não sem encontrar resistência do povo organizado.

Ressalta-se que o Ministério das Comunas é reconhecido por oferecer apoio com oficinas e financiamentos, mas também já assumiu papel dominante nas instâncias populares, tentando impor limites territoriais e até projetos específicos, o que acaba por reforçar a ideia de que encontrar um caminho aberto na relação com as instituições governamentais, de modo geral, não é trivial, e isso fez com que o povo cada vez mais tomasse consciência de que precisaria se organizar a partir de suas próprias forças (AZZELINI, 2018).

A questão da distribuição dos recursos também é central na disputa por esses espaços e para o desenvolvimento desse imaginário de que as instâncias tradicionais perderiam espaço e força. Segundo María Salas-Bourgoin (2016, p. 102), a nova estrutura de divisão dos recursos para incluir as instâncias de poder popular se constituía na divisão do *Fondo de Compensación Interterritorial* (FCI) da seguinte forma: “37% a los estados federales, 28% a los municipios, 30% a los consejos comunales y 5% al fortalecimiento institucional”. Essa dinâmica fazia com que, muitas vezes, as representações institucionais da democracia representativa não contribuíssem com nenhum esforço para fazer avançar a política de poder popular organizada no território, gerando um atrito e um distanciamento ainda maior entre essas esferas, como pode ser visto na fala abaixo de uma entrevistada em uma pesquisa realizada por Azzelini (2018, p. 201):

Hemos tenido enfrentamientos con las alcaldías... nos han dotado de antirrevolucionarios, problemáticos, etc., cuando empezamos a hacer el trabajo uno se preguntaba ¿será que nosotros estamos equivocados? Pero no, nosotros no estamos equivocados, porque nosotros creemos en que éste es el verdadero camino. No son las instituciones, porque las instituciones son más de lo mismo, pongan quien pongan, sea un alcalde de la revolución, sea un alcalde de lo que sea que se monte allí. Siempre eso va a ser una institución burócrata y eso es lo que nosotros necesitamos romper, porque es que el sistema que tienen las instituciones no sirve. Mucha gente dice: “Las personas que están ahí no sirven”. No. Es el sistema que no sirve.

É importante ressaltar, por outro lado, assim como no caso do PTC, que pela diversidade dessas experiências, há relatos de casos em que a relação com a prefeitura é bastante positiva. Nessas circunstâncias, em geral, são prefeituras mais alinhadas com a perspectiva da Revolução Bolivariana de Chávez e que reconheciam o potencial transformador dessa experiência, inclusive a ponto de defender “a diminuição de seu orçamento e de seu corpo de funcionários, já que seu papel seria apenas o de facilitar o processo de mobilização social das comunidades responsáveis por definir e gerir as políticas públicas (ADDOR, 2018, p. 223).

Sobre a questão da distribuição de recursos, cabe ressaltar que há uma importante diferença entre o funcionamento dessa dinâmica entre as duas experiências. Na Venezuela, os recursos são distribuídos diretamente para os Conselhos Comunais e alguns autores (GUADILLA, 2018; SALAS-BOURGOIN, 2016) consideram isso problemático, por conta da falta de formação técnica

de alguns *voceros* e algumas *voceras* e de denúncias de corrupção, apontando para os órgãos municipais ou entidades técnicas alheias aos conselhos comunais para receber os recursos. Já na experiência brasileira, o recurso era direcionado para as prefeituras e entidades públicas, e não diretamente para o território, e isso causou um processo de centralização da prefeitura em seus próprios projetos, em detrimento das decisões do território e também uma dificuldade de operacionalização dos recursos quando transferidos para outras instituições.

A perspectiva de crítica dos autores à experiência venezuelana parece assumir um caráter bastante elitista, ao manter a tradição de que pelo povo não podem ser assumidas as tarefas de gestão e planejamento, principalmente, de políticas e recursos financeiros. Além disso, parece conceder ao técnico uma característica de neutralidade, como se existissem garantias de que essas instituições não fariam também prescrições sobre o uso dos recursos, diminuindo a autonomia das instâncias territoriais. Por outro lado, a experiência brasileira reforça uma dificuldade ainda maior de compartilhamento de gestão e de centralização das decisões nos locais onde já estão historicamente concentradas.

Esses processos reforçam uma tensão permanente na relação entre poder constituído e constituinte, conforme coloca Azzelini (2018, p. 200):

el antagonismo entre poder constituido y poder constituyente está en el fondo de los conflictos que se dan en el proceso de construcción. Mientras los representantes del poder constituido ven en gran parte a las estructuras de autogobierno local como un apéndice del poder constituido e intentan reducirlos a órganos ejecutores de decisiones institucionales, los participantes de consejos comunales y comunas ven en éstos los embriones de una estructura que, a largo plazo, debería sustituir al Estado y sus viejas instituciones.

A perspectiva de substituição das instâncias tradicionais representativas esteve mais presente na experiência venezuelana, onde houve a compreensão de que, no longo prazo, poderia se constituir essa transição. Já na experiência brasileira, a perspectiva mais central era de obter mais espaço no processo de decisões sobre a formulação, implementação e execução das políticas públicas, deixando de avançar para outros âmbitos mais estruturais da construção de uma participação popular mais autônoma. Entretanto, de modo geral, como coloca Roland Denis, em entrevista a Addor (2018, p. 224), essa transição entre as estruturas não acontecerá

porque una burocracia muy gentil y muy democrática se le ocurre hacer unas leyes muy bonitas y la gente se va a ir acoplando. Porque eso significa romper con estructuras de poder, con estructuras de propiedad, que bueno, genera la tensión que tenemos en nuestro país. Y eso evidentemente genera choques y genera algo que va mucho más allá que las reglas del orden. [...] El orden no se constituyó pacíficamente, y tampoco se va a destruir y se va a acabar pacíficamente.

Como os elementos apontados nessa seção indicam, a relação entre as escalas locais e municipais, estaduais e nacionais não é simples. Não parece haver um reordenamento permanente das instâncias governamentais localizadas em outras escalas, visando dar suporte à experimentação

e as práticas oriundas dos desenhos da política territorial. Parece não ser um pressuposto, portanto, que a política avance para outras esferas, se alargando e complexificando. Embora seja preciso ter cuidado para não realizar uma análise que desconsidere a heterogeneidade do Estado e também das organizações populares, como nos alertam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), vendo apenas no Estado o “mal” da política, é importante destacar que grande parte dessas críticas e dos obstáculos impostos às experiências participativas populares organizadas fora da institucionalidade tradicional parecer ter sua origem em uma elite política que começa a enxergar a possibilidade de ter seus privilégios retirados. É de fato relevante que sejam destacadas as necessidades de formação técnica dos *voceros* e *voceras*, além da preocupação com a execução dos recursos, mas é necessário que se reconheça que o fato dessa proposta participativa colocar nas mãos do povo a gestão de elementos que sempre couberam às elites gera um processo de tentativas de isolamento e desestruturação dessas experiências.

5.1.2 Alcance e complexidade da participação popular: a dimensão local versus estrutural das discussões

Uma preocupação importante também colocada na construção das experiências participativas com organização popular no território diz respeito à dimensão das discussões realizadas no interior das instâncias participativas. Em ambas as experiências, embora tenham sido criadas ou já existissem instâncias em outras escalas, a fim de favorecer um aprofundamento da qualidade das discussões, a pauta local continua com maior centralidade.

No Programa Territórios da Cidadania, a discussão nos Colegiados Territoriais passou a permear diversos temas, principalmente, pela entrada de vários ministérios na oferta de políticas públicas apresentada na Matriz de Ações, o que permitia que os participantes discutissem questões variadas, sobre saúde, alimentação, moradia, agricultura. A literatura aponta também para a participação de alguns integrantes dos colegiados nos conselhos estaduais e nacionais de temas específicos, que contribuíam no aprofundamento das discussões na esfera local. No entanto, não fica claro como ocorria a relação entre o Colegiado Territorial e as demais instâncias criadas no âmbito do PTC, como o Comitê de Articulação Estadual e o Comitê Gestor Nacional, e as pautas parecem não ter avançado para além da discussão específica de problemas locais, deixando de avançar para problemas mais abrangentes e também discussões de planejamento.

Um dos elementos que aparecem como motivo para que não haja uma discussão mais estrutural dos problemas reside justamente no fato de querer limitar a ampliação do conhecimento, das discussões, contradições e potencialidades que podem surgir dos processos participativos e que podem levar ao tensionamento das estruturas já consolidadas, como aponta o exemplo a seguir:

De certo modo, as lutas por reconhecimento empreendidas por esses grupos são obstruídas por uma estratégia política que visa “evitar o conflito” no seio da nova coalizão, sob a

alegação de que “retomar velhas disputas” pode obstar o processo de concertação social necessário à implementação dos projetos. Assim, evitam-se discussões sobre a concentração fundiária e a necessidade de políticas de reforma agrária, uma vez que elas incidem sobre as feridas não cicatrizadas da trajetória histórica de desenvolvimento desigual do território. Contudo, essa prática dificulta a constituição de uma dinâmica efetivamente participativa de desenvolvimento territorial. Ao tentar fazer do território um espaço de cooperação ausente de conflitos, os atores podem tornar-se reféns das formas tradicionais de reprodução do poder local. No longo prazo, essa estratégia pode bloquear avanços institucionais importantes e incontornáveis para a constituição de espaços públicos democráticos (CAVALCANTI et al., 2014b, p. 319).

De certa forma, apesar da noção de construção da sociedade socialista estar bastante presente no ideário popular venezuelano, indica-se que problema semelhante aconteceu também na experiência dos Conselhos Comunais e Comunas, apesar da criação das comunas, em uma abrangência territorial maior.

Uno de los mayores aciertos de los CC es que son la voz de los que no tenían voz. Hasta el momento, sin embargo, se trata, de una voz limitada a la denuncia de los problemas básicos y de sobrevivencia y, en algunos casos, a la satisfacción de necesidades puntuales, sin que tal voz trascienda más allá del entorno limitado en que actúan los consejos. Es necesario potenciar esta voz de la comunidad a través de la articulación de estas instancias con los niveles local, estatal y nacional para incorporar los CC al proceso de decisión donde existe poder, como lo es “el proceso de definición de las políticas públicas” (GUADILLA, 2018, p. 97).

Avritzer e Ramos (2016) reforçam essa perspectiva quando discutem a necessidade de que se reconheça a potencialidade do povo em discutir questões para além da escala local, para além de seu “saber de uso”, aumentando a transversalidade dos assuntos e a complexidade dos arranjos das instâncias participativas, conforme a mudança de escalas. Por outro lado, faz-se necessário compreender que esse é um processo de longo prazo, principalmente ao considerarmos o histórico de ausência do Estado, de acesso a direitos básicos e políticas públicas nos locais onde essas experiências mais se desenvolveram. O povo que se apropriou desse processo mais fortemente precisa tratar inicialmente de suas necessidades mais básicas para, em seguida, seguir desenvolvendo-o e o aprimorando, e esse movimento se inicia na escala local. Uma escala que, embora não seja uma solução em si mesma, é uma escala que precisa ser retomada, aproveitada, principalmente para estimular a qualificação dos debates nas escalas superiores.

A resistência aos ditames de um mundo globalizado não implica apenas estratégias conduzidas em nível global; há que se reconhecê-la também na multiplicação de dinâmicas conduzidas em nível local para desviar, contornar, recuperar essas “forças” que, apesar de operarem nas margens das mesmas, podem impactar de modo significativo sobre a vida cotidiana desses em geral “invisíveis”, na sua capacidade de refletir positivamente sobre o rumo de seu futuro (CAVALCANTI et al., 2014, p. 169).

Fabrizio Silva (2016) apresenta um elemento interessante, ao afirmar que, tanto na experiência venezuelana quanto na brasileira, verificou-se um limite à intencionalidade de abertura da discussão sobre determinados assuntos mais estratégicos aos espaços de participação. Embora o Estado Brasileiro tivesse, naquele momento, apresentado

maior abertura à consulta, ao debate de políticas públicas, e com razoável pluralidade dos partícipes (ainda que previamente organizados e definidos), [restringia] a interferência em temas estratégicos (como na área econômica, de planejamento, defesa e relações internacionais), mantendo-os pouco permeáveis à intervenção pública (SILVA, 2016, p. 671).

O mesmo acontecia no desenvolvimento da experiência venezuelana:

O (parcialmente) “novo Estado venezuelano” transfere poder e diversas de suas funções de realização de obras públicas e administração de serviços básicos às IPs em nível (micro)local, mas não se apresenta tão permeável à participação nacional, à interferência nas principais políticas e no planejamento governamental. Ou seja, redistribui funções num sentido que em longo prazo poderia enfraquecer o poder representativo local, não tocando no centro decisório do poder estatal (ibidem, p. 672).

Essa limitação pode se relacionar com a necessidade que essas experiências impõem, para que sejam realmente efetivas, de promover a democratização de múltiplas áreas, principalmente, as aquelas consideradas o núcleo duro do sistema político. É papel do neoliberalismo concentrar as decisões estratégicas nas mãos de determinados oligopólios, afastando cada vez mais a população das escolhas que impactam profundamente em seus cotidianos. É por essa razão que, muitas vezes, são abertos espaços de participação de alcance limitado, apenas para reduzir a tensão de conflitos estruturais. Torna-se necessário, portanto, ultrapassar essa linha e refletir sobre processos de democratização da política, da economia, dos meios de comunicação, da cidade.

A organização e mobilização popular que ocorre a partir dos territórios pode representar um diferencial nesse sentido, a partir do momento em que deve se preocupar com todos esses elementos: construir a formação crítica e técnica da comunidade; buscar a autonomia e a construção de relações de solidariedade e ajuda mútua; e avançar na construção de uma outra sociedade, democratizada em todos os sentidos.

5.2 A questão da relação com o Estado e a proposta de associação a uma política mais ampla

Na segunda categoria, são discutidos elementos referentes à relação das experiências organizadas a partir dos territórios com o Estado e como se relacionam com a possibilidade de construção de uma nova prática democrática. Para isso, apresentamos i) as principais questões que constituem essa relação, buscando compreender seu caráter dependente ou autônomo e ii) os elementos que favorecem ou dificultam o alinhamento dessas experiências a uma política de objetivos mais amplos, que busque a construção de uma sociedade menos desigual e mais participativa. Embora já tenha sido discutida uma dimensão dessa relação com o Estado, a partir da discussão da relação das experiências territoriais com as estruturas representativas tradicionais, nesse momento, avançamos um pouco na reflexão sobre a disputa de poder, para discutir sobre a questão dos financiamentos e a garantia de autonomia das instâncias populares.

5.2.1 A relação com o Estado e a autonomia das experiências

Em grande parte da literatura, ambas as experiências são analisadas enquanto dependentes do governo federal, principalmente pelo aporte de recursos à realização dos projetos e, no caso venezuelano, pelo controle de registro dos novos Conselhos Comunais e Comunas. Sobre a experiência venezuelana, em uma pesquisa realizada por Vargas (2010 apud MENDES, 2011, p. 235), a maioria dos *voceros* e *voceras* entrevistados afirmaram que a principal razão para criação de um conselho comunal é a disponibilidade de recursos financeiros “para resolver os problemas que afetam a vida das pessoas da localidade”. A princípio, parece difícil condenar esse motivo, principalmente no momento inicial de construção do CC e considerando que foram os grupos e territórios mais pobres e marginalizados que assumiram centralmente essa política. É evidente que ter o recurso necessário para tornar possível as demandas que são discutidas e percebidas pela comunidade é um diferencial que incrementa a participação e que estimula essas organizações a lutarem para garanti-lo. Além disso, há também um argumento com base na teoria democrática, que afirma que os integrantes dos espaços participativos precisam ter o retorno de suas ações para que vejam legitimidade em participar. É legítimo, portanto, que busquem resolver suas demandas mais básicas para estimular uma maior qualidade na ação participativa.

Se, em um primeiro momento, essa motivação não parece ser problemática, torna-se necessário que seja um elemento de atenção no processo de desenvolvimento das instâncias participativas, principalmente para evitar que se mantenham as estruturas de relações clientelistas entre Estado e sociedade. É preciso evitar que esses espaços no território reforcem os *locus* privilegiados de ação daqueles que apenas desejam aumentar ou manter o controle na disputa política partidária, atuando por meio da cooptação e da manipulação de interesses para alcançar votos. A literatura referente às duas experiências destacam como essa deve ser uma preocupação central no desenvolvimento de experiências construídas nesse formato, como relatam os trechos abaixo sobre o PTC e os CC e Comunas, respectivamente:

Se, por um lado, essa disponibilidade de políticas ofertada pelo programa auxilia a consolidar a existência dos colegiados territoriais, por meio de reuniões frequentes, assiduidade e aproximação das entidades representativas, por outro lado, observa-se que também contribui para estabelecer uma relação de dependência do governo federal por parte das organizações sociais e das prefeituras. Essa situação, em alguns momentos, dificulta as discussões, convertendo os debates em disputa pela distribuição dos recursos e das ações (CARVALHO, DAVID, 2011, p. 61).

Si bien el estado puede promover la participación, debe tener cuidado de no cooptar a las organizaciones sea a través del control de su registro o del posible financiamiento; una organización sin autonomía, difícilmente puede ser democrática ya que responderá en primer lugar a los intereses del gobierno o del partido gobernante y no a los intereses de la comunidad o a la identidad de la organización (GUADILLA, 2018, p. 101).

O estudo das experiências mostra que o caso brasileiro se apresentava mais vulnerável nesse sentido por algumas razões, tais como: a ausência de um regulamento com diretrizes de orientação para o funcionamento dos Colegiados Territoriais; o frequente descumprimento da paridade nas representações; a pouca capacidade de interferência nas ações e políticas ofertadas; e, por fim, uma menor capilaridade e difusão das discussões, considerando que só havia um espaço de discussão de todo o território, o que muitas vezes gerou dificuldades para determinados grupos chegarem às reuniões, deixando espaços abertos para que atores já acostumados com essas práticas assumissem seus lugares. O caso venezuelano, por outro lado, apresenta uma estrutura de funcionamento mais sólida, garantindo-lhe maior autonomia política⁴², mas não resolvendo completamente o problema da dependência dos recursos financeiros:

Uma análise rápida da legislação dos conselhos comunais pode demonstrar um alto grau de autonomia política nesses espaços, bem como uma partilha simétrica do poder entre Estado e sociedade civil. De uma maneira mais geral, é possível afirmar que a lei que regulamenta os CC dá a essas instâncias importantes poderes para discutir as necessidades e prioridades dos seus integrantes e para desenvolver políticas que atendam às necessidades no nível local. No entanto, o fato dos CC serem dependentes dos recursos outorgados por outras instituições públicas pode fazer com que a efetivação das políticas nesses espaços dependa dos interesses dos diferentes níveis de governo (AVELINO, 2013, p. 96).

Ellner (2009) no niega que algunos políticos hayan intentado usar a los CC en su beneficio, pero responde que la autonomía de sus miembros sigue intacta. Para este (2009: 14) y otros autores (ver Machado, 2008: 6), los CC han ayudado a la organización de los sectores marginalizados y “les ha demostrado cómo tomar control de sus vidas” (Ellner, 2009: 14)². Según Ellner, “A pesar de su dependencia financiera en el Estado, los chavistas tienden a ser críticos, y su apoyo al gobierno no es sin calificaciones, lo cual explica, por ejemplo, la derrota de Chávez en el referendo del 2007” (2009: 14) (GOLDFRANK, 2010, p. 49)

Importante destacar que a proposta de criação das Comunas tinha um forte apelo à construção da autonomia financeira das organizações populares no território para solucionar essa questão da dependência financeira. As comunas estavam pensadas como uma articulação mais abrangente, que deveria refletir sobre alternativas econômicas e construir a *economía comunera*, com objetivo de estabelecer um novo modo de produção e uma nova ordem social (RODRÍGUEZ, 2016), além de reduzir e até anular a dependência financeira do Estado para o desenvolvimento de seus projetos. Esse desejo pode ser ilustrado pela fala de um integrante de uma comuna entrevista por Azzelini (2018, p. 206): “si bien es cierto que en este momento necesitamos de los organismos oficiales, mañana debido al desarrollo que vamos alcanzando nosotros tenemos que ser autosuficientes. Nosotros no podemos seguir dependiendo exclusivamente del Estado”.

⁴² De forma geral, entre os autores que escrevem sobre a experiência venezuelana, há um consenso sobre a dependência financeira do Estado, o que não se repete com relação à autonomia política. Embora a perspectiva de maior autonomia política apareça com frequência, há perspectivas que apontam também para lacunas nessa área, principalmente pelo uso desses espaços por atores com interesses partidários.

Essa proposta levou a um movimento em todo o país, que estimulava a recuperação de fábricas por seus trabalhadores, a criação das empresas de propriedade social direta comunal⁴³ e a organização da produção para distribuição direta de alimentos e outros bens variados, de acordo com as necessidades do território do entorno das comunas. Fortes exemplos disso são a Comuna Panal 2021, localizada no 23 de Enero, em Caracas⁴⁴, a Comuna El Maizal⁴⁵, localizada no estado Lara e a Fábrica Proletários Uníos, já mencionada anteriormente neste trabalho.

O projeto de consolidar uma autonomia financeira dos espaços comunais não foi considerado exitoso, pois apresentou resultados pouco significativos, se considerado seu objetivo de transformar a economia capitalista do país. Segundo Lander (2015), o principal motivo para essa derrota reside no fato dessa alternativa não ter questionado mais frontalmente o modelo produtivo rentista, considerado pelo autor condição indispensável para realizar essa transformação. No entanto, parece importante reforçar que considerando o cenário político venezuelano de crises de abastecimento causadas pela oposição ao governo e constantes bloqueios econômicos, essa alternativa tem sido ainda uma fonte de organização, de esperança e de luta do campo popular.

Nesse sentido, pode-se reconhecer que, conforme afirmou Scheidt (2017, p. 282), “o papel do Estado é um tanto ambíguo, pois se por um lado impulsiona e organiza a participação popular, por outro, busca controlá-la em prol dos interesses políticos dos ocupantes do governo, desprovendo os [espaços] de uma autêntica autonomia”. De maneira geral, a dependência financeira do Estado é um fator central em que se precisa avançar na construção de experiências organizadas pela população a partir dos territórios, a fim de que se possa garantir maior autonomia.

No entanto, ficam algumas questões sem conclusão: i) como estruturar experiências nesse formato e com alcance e qualidade de participação sem o apoio inicial do Estado?; ii) tendo em vista a dificuldade, ora mais velada, ora mais aparente, das estruturas de poder do Estado em compartilhar seus privilégios de gestão e sua condição histórica de hegemonia, como traçar caminhos de resistência que levem essas experiências a uma autonomia real?; Por fim, iii) um processo radical de protagonismo e ação popular no campo político e econômico pressupõe o fim do Estado nos moldes que temos?

5.2.2. O alinhamento das experiências com uma política mais ampla

43 Segundo a *Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal* uma, Empresa de Propriedade Social Direta Comunal é uma “unidad socioproductiva constituida por las instancias de Poder Popular en sus respectivos ámbitos territoriales, destinada al beneficio de los productores y productoras que la integran, de la colectividad a las que corresponden, y al desarrollo social integral del país, a través de la reinversión social de sus excedentes. La gestión y administración de las empresas de propiedad social comunal directa es ejercida directamente por la instancia del Poder Popular que la constituya” (REPUBLICA BOLIVARIANA, GACETA OFICIAL, 2010).

44 Para mais informações sobre a organização dessa comuna, assistir “Panal 2021: uma comuna em Caracas que resiste à dependência do capitalismo”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hO0CBA8eeHI>.

45 Para mais informações sobre a organização dessa comuna, assistir “El Maizal, semilla de la patria socialista”. Disponível em: <https://youtu.be/CowgGIWKxrE>.

Harvey (2007) reforça o quanto é importante que essas experiências estejam vinculadas a uma política mais ampla, evitando que estejam alinhadas apenas aos interesses individuais ou de pequenos coletivos, sendo capaz de gerar um cenário de aprofundamento das desigualdades já existentes, como no que pode ocorrer com o comunitarismo, conforme nos alerta Miguel (2005). De modo geral, ao estudar as duas experiências, fica evidente uma diferença substancial no alcance de ambas as propostas: enquanto o caso venezuelano representava uma perspectiva de busca pela mudança do sistema político, visando a construção de uma sociedade socialista baseada na participação protagônica do povo, o caso brasileiro concentrava-se em uma tentativa de democratização de acesso e gestão compartilhada de políticas públicas. Ambas reconheciam, em certa medida, a posição hegemônica do Estado na estrutura política decisória, mas a experiência venezuelana claramente se comprometeu em avançar mais sobre essas estruturas dominantes, o que pode ser representado, entre outros aspectos, pela criação do arcabouço jurídico que pressionava mais formalmente a mudança da cultura política e a reorientação das instâncias tradicionais na direção da adaptação ao novo tecido social.

Em outras palavras, a experiência venezuelana parece disputar a compreensão de que não será o Estado ou sua estrutura representativa capaz de dar seguimento à centralidade do povo diante das questões políticas, sendo necessária a estruturação de um outro elemento, enquanto a experiência brasileira está baseada na possibilidade de reestruturação do Estado, a partir da reformulação do papel dos ministérios e órgãos públicos para melhorar a experiência participativa. Apesar de a experiência brasileira se preocupar com a ampliação do acesso às políticas públicas para redução das desigualdades e a inserção das organizações e movimentos sociais em sua dinâmica de execução e monitoramento, está mais centralmente inserida no processo de desenvolvimento rural com abordagem territorial. Essa escolha tem significativa importância, mas é preciso destacar que não chega a alcançar um questionamento sobre a estrutura do sistema político de forma mais ampla, questionando o modelo democrático e criando mais ferramentas para superar o modo centralizado de construir política existente historicamente no país.

Para além do já mencionado arcabouço jurídico criado, a experiência venezuelana demonstra sua ligação com uma política mais ampla também pela organização de sua estrutura: a proposta de criação dos Conselhos Comunais que avançam para Comunas, Cidades Comunais, Federações e Confederações Comunais, chegando a um Estado Comunal, que pensa, inclusive, um modelo econômico baseado em empresas que são de propriedade das comunas, é bastante sólida em sua descrição, embora tenha encontrado variados obstáculos em sua implementação. Essa característica é reforçada no momento das leituras das leis orgânicas dos CC e das Comunas, onde se destacam vários elementos em que se buscou criar uma relação constante entre esses espaços, fortalecendo-os. Entre esses elementos, é possível citar, por exemplo, a ligação exigida entre os planos de desenvolvimento territorial das comunas e os planos desenvolvidos no âmbito nacional e

a forma mais orgânica de associação de suas instâncias, estimulando, a partir da estrutura da Comuna, a manutenção da mobilização dos Conselhos Comuns. Sem dúvida, é preciso demarcar que um elemento fundamental na construção dessa política diz respeito à contribuição dada pela figura de Chávez, impulsionando essa estrutura em seus discursos e práticas e a forma como as organizações populares compraram sua ideia, como pode ser observado no trecho abaixo:

Para avanzar hacia el socialismo, necesitamos de un poder popular capaz de desarticular las tramas de opresión, explotación y dominación que subsisten en la sociedad venezolana, capaz de configurar una nueva socialidad desde la vida cotidiana donde la fraternidad y la solidaridad corran parejas con la emergencia permanente de nuevos modos de planificar y producir la vida material de nuestro pueblo. Esto pasa por pulverizar completamente la forma de Estado burguesa que heredamos, la que aún se reproduce a través de sus viejas y nefastas prácticas, y darle continuidad a la invención de nuevas formas de gestión política (AZZELINI, 2018, p. 209).

Não aconteceu de forma semelhante com o Programa Territórios da Cidadania. Embora tenha sido desenvolvido em um período de maior permeabilidade do Estado às dinâmicas populares, o PTC não encontrou um pano de fundo articulado com a diversidade de políticas na direção de uma transformação mais profunda e não parecia mesmo ser esse o seu objetivo. Conforme aponta Silva (2016, p. 663), essa realidade se relaciona com a postura assumida pelos governos do PT na sua relação com a participação popular, frustrando muitas expectativas que tinham sido construídas:

Quando o PT chegou ao governo nacional, esperava-se que experiências de participação consolidadas em âmbito local (como os OPs) fossem testadas no plano nacional e que, de modo geral, a participação popular fosse enfatizada pelo novo governo. Não foi o que ocorreu, na medida em que o partido, no longo processo de chegada ao poder, terminou por “enfraquecer os ideais embrionários participacionistas ou simplesmente adaptá-los às concepções liberais, ou seja, torná-los mais restritivos, formalizados e regulados (...). O PT não abandonou as políticas participativas no governo federal, mas imprimiu a elas contornos mais restritivos, como uma forma de aprimoramento da democracia representativa, uma vez que a legenda passou a priorizar a estabilidade econômica e as coalizões governamentais como estratégias políticas”

Os contextos de desenvolvimento dessas experiências deixam cada vez mais evidente como as iniciativas democráticas que envolvem a participação popular no território enfrentam frontalmente estruturas bastante consolidadas de nossa sociedade. Enfrentam o capitalismo e sua forma exploratória de produção e reprodução da vida que, entre outros elementos, impede a emancipação das capacidades da população; enfrentam o neoliberalismo e suas formas centralizadas de organizar as estruturas políticas e econômicas, mantendo a competição e o individualismo como princípios constantes da sociedade; e enfrentam a democracia representativa e a estrutura político-administrativa das esferas governamentais, acostumadas a seus privilégios e ao não compartilhamento dos processos decisórios de gestão e planejamento das ações.

Ao buscar enfrentar essas estruturas, as experiências que buscam a ampliação da participação democrática a partir dos territórios precisam dar conta de uma série de desafios que, entre outros, podem ser citados: a necessidade de construir espaços de relações de solidariedade e troca mútua, baseados, principalmente na memória histórica e ancestral das organizações populares

(AZZELINI, 2018); de construir e adaptar linguagens e metodologias que alcancem toda a diversidade de vivências e existências dos povos (LANDER, 2015); e de retomar a cultura política de participação no nível da vida cotidiana, abrindo caminhos para uma construção popular autônoma (ARENAS, OBEDIENTE, 2015). Assim, deve se preocupar com as dimensões da inclusão, da democratização e da autonomia (GUADILLA, 2018). Para além disso, precisam pensar para além do espaço local, buscando a solidariedade internacional, por meio do alinhamento dessa experiência com outras semelhantes desenvolvidas no contexto internacional/global, a fim de fortalecê-las e atribuir-lhes um caráter anti-sistêmico⁴⁶ (WALLERSTEIN, 2007 apud AZZELINI, 2018), capaz de realizar uma transformação profunda.

Esse processo será certamente marcado por tensões, contradições, derrotas e conquistas, mas pode fazer desabrochar uma nova forma de vida em sociedade. Essa tarefa foi muito bem ilustrada por Beate Jungemann (2008, p. 40):

como em cualquier proceso de transformación social tan profundo, la incertidumbre, la improvisación y la desorganización forman parte de la dialéctica entre lo destituyente y lo instituyente. Lo instituyente implica la aplicación de una necesaria lógica práctica, solidaria y sustentable en la búsqueda de soluciones a los problemas concretos. Para ello, en el nuevo contexto político y legal, las comunidades organizadas mismas vienen siendo responsables en y desde sus territorios, comenzando la difícil construcción de espacios públicos institucionalizados para el ejercicio de la ciudadanía anclado en lo socioterritorial.

5.3 A questão da tradução do particularismo ao universal

Uma das preocupações centrais de Harvey (2007) com relação às experiências participativas organizadas a partir dos territórios era a influência dos particularismos militantes e o processo de tradução para universalidade. Nessa última categoria, são discutidos dois elementos: as vantagens comparativas existentes entre os territórios que dificultam o processo legítimo de tradução; e os processos de formação política e cultural dos representantes e da população em geral nessas experiências.

5.3.1 As vantagens comparativas entre os territórios e a disputa entre interesses privados e coletivos

Partindo da compreensão de que os riscos dos particularismos residem na possibilidade de atuarem como força de manutenção do *status quo* e multiplicação das desigualdades, um elemento se destacou no desenvolvimento de ambas as experiências. Tanto na experiência venezuelana quanto na brasileira, há críticas sobre a existência de vantagens comparativas em determinados territórios ou projetos, fruto da relação de benefícios entre representantes de organizações populares

⁴⁶ Para o autor, os movimentos anti-sistêmicos são baseados nas “alternativas sociales al capitalismo históricamente practicable, que abren espacios en los cuales se pueden vivir relaciones sociales basadas en la igualdad, la democracia y la autonomía” (WALLERSTEIN, 2007 apud AZZELINI, 2018, p. 195).

e representantes do poder público. Esse desvio na condução das políticas abre espaço para a predominância dos particularismos e acaba por influenciar no processo de tradução das demandas, quando, na verdade, o processo de tradução pressupõe que as instituições estejam permeáveis aos objetivos de transformação da sociedade e não de atendimento dos interesses de pequenos grupos ou indivíduos.

Na experiência brasileira, os integrantes dos Colegiados Territoriais entrevistados por Josefa Cavalcanti et al. (2014, p. 114), afirmaram que para conseguir apoio para aprovação de seus projetos, alguns representantes utilizavam redes de relações pessoais e vínculos políticos oriundos, sobretudo, de atividades sindicais exercidas. Segundo um desses entrevistados, a dinâmica funciona da seguinte maneira: “a gente elabora os projetos e aí eles saem daqui; só que em determinada... digamos no poder público, tem um político, tem uma pessoa lá em cima, tem alguém que facilita o processo lá em cima”. Além disso, a pesquisa realizada pelos autores apontou ainda que

a maior parte dos recursos esteve direcionada a agricultores familiares com maior capacidade de representação política no território. Disso decorre um limite fundamental na capacidade da política territorial em alcançar o público prioritário, aquela população em condição de vulnerabilidade social que, de modo geral, está desorganizada e ou ausente do núcleo diretivo do território (CAVALCANTI et al., 2014, p. 89).

Em outra pesquisa, realizada por Caniello et al. (2013), 24,6% dos entrevistados afirmou que as decisões dependem de “articulação entre grupos (blocos) de interesse” e 22,58%, indicou que “cada membro do colegiado defende seus próprios projetos e iniciativas”. As porcentagens podem não ser muito expressivas, mas indicam a existência desse tipo de dinâmica no interior da política do PTC, contribuindo para um processo de favorecimento de determinados grupos e aprofundamento das desigualdades.

No caso venezuelano, a situação é semelhante, como afirma Jungemann, complementada por María Andreina Salas:

la forma como el Estado piensa y ejecuta las políticas públicas en el nivel socioterritorial no es homogénea y depende de la propia disputa al interior de los grupos que las administran; disputas que se dan entre un sector con una visión predominantemente tecnocrática e instrumental y un sector con una visión más autónoma y participativa. Con la creación de los Consejos Comunales se profundizan las posiciones polarizadas en relación al modelo de democracia y de sociedad por construir (JUNGEMANN, 2008, p. 26).

Por ello, la dinámica de su conformación difiere altamente en todo el territorio nacional y se asocia a múltiples factores que fungen como ventajas comparativas que, entre otros motivos, se dan gracias a su relación con los entes gubernamentales y la lucha por el poder a escala micro-local (SALAS-BOURGOIN, 2016, p. 103).

Os casos mencionados na literatura dizem respeito à distribuição desigual de recursos para os estados, desconsiderando critérios de tamanho populacional e quantidade de Conselhos Comunais⁴⁷ (SALAS-BOURGOIN, 2016); a “conveniência política” que apoia projetos que podem

⁴⁷ A autora afirma que ao observar “los casos del estado Carabobo y el Distrito Capital, es posible entrever la importancia política que para el Poder Popular reviste la distribución de recursos. Carabobo es el tercer estado más poblado del territorio nacional y el octavo con más consejos comunales, sin embargo, en el reparto de recursos a los consejos comunales en este localizados, solo se les asignó el 3,21% del total, mientras que a los consejos del

dar maior retorno de votos posteriormente; e o interesse dos atores governamentais na execução de determinados projetos, a despeito do que foi definido como prioridade e encaminhado pelas instâncias territoriais. Há ainda, de modo muito semelhante ao descrito na experiência brasileira, a percepção de que “para que un proyecto obtenga financiamiento debe existir una relación de afinidad política entre la comunidad que lo propone, o al menos un miembro de la comunidad, y la instancia administrativa que otorga los recursos” (GUADILLA, 2018, p. 95).

Essas condutas só reforçam as dificuldades de desenvolvimento de experiências de democracia participativa, principalmente instaladas por fora da institucionalidade tradicional. Aos obstáculos inicialmente esperados na construção do diálogo e na gestão de conflitos entre grupos muito distintos, desacostumados à cultura participativa, soma-se a recusa do poder instituído de perder espaço na disputa de poder e compartilhar os processos de controle dos recursos e das decisões políticas. Nessa escolha, preferem favorecer determinados grupos e projetos que possam garantir benefícios a contribuir na condução de um processo de transformação social. Salas (2016, p. 106) alerta para um desdobramento importante dessa escolha:

Este reacomodo en la distribución territorial del poder tendrá serios impactos. Entre ellos, la posible fragmentación del territorio en microunidades dirigidas, prácticamente, por un autogobierno, que desconocen su funcionamiento como sistema y tienden a la gestión em beneficio propio de mediano plazo. Asimismo, se abre paso a la profundización de la divergencia territorial a escala micro, porque el desarrollo de las unidades territoriales dependerá de la capacidad de las organizaciones comunitarias para apropiarse de parte de la renta petrolera y de establecer vínculos con los entes gubernamentales y empresas estatales.

Essa perspectiva está fortemente ligada à preocupação colocada por Harvey (2007) acerca dos riscos que essas experiências correm de, afundadas em dificuldades no processo de tradução dos interesses particulares para os universais, se tornarem células isoladas capazes de reproduzir ou até adensar as desigualdades já existentes entre os territórios. No contexto latino-americano já bastante marcado por profundas desigualdades sociais, econômicas e culturais, deve ser uma preocupação fundamental criar mecanismos que possibilitem que o processo de tradução seja marcado pelo diálogo, mas também pelo tensionamento entre as experiências locais e as instituições mediadoras, como o Estado, buscando evitar que a construção da universalidade não esteja baseada nos pilares dominantes e hegemônicos.

5.3.2 Os processos de formação política e cultural das experiências

Nessa seção, destaca-se a preocupação com a formação em duas vias: i) dos representantes, *voceros* e *voceras* das instâncias participativas territoriais, de forma a reforçar a compreensão de seu papel como parte da defesa dos interesses coletivos e não individuais e ii) da organização popular

Distrito Capital —lugar de asentamiento del Poder Nacional— se les concedió el 16,33% (SALAS-BOURGOIN, 2016, p. 104).

na cultura participativa e em uma contracultura, em direção ao apagamento do ideário neoliberal de competitividade e individualismo.

É importante destacar que a discussão sobre a formação política é muito mais presente na descrição da experiência venezuelana que na brasileira. No caso venezuelano, é preciso mencionar que, como parte da proposta implementada por Chávez e, corroborando uma vez mais o alinhamento dessa experiência a uma política mais ampla, durante os primeiros anos de seu mandato, o então presidente distribuiu livros clássicos da história venezuelana para a população, de modo a ampliar seu conhecimento histórico sobre o país e permitir a criação de um ambiente de trocas e diálogo⁴⁸. Já na experiência brasileira, há um destaque para o aprendizado acerca das políticas públicas e dos direitos que eram garantidos aos povos, permitindo a ampliação da luta pelo acesso, e também para o aprendizado acerca das formas de se relacionar com os atores governamentais, suas estruturas e mecanismos.

Um destaque referente à formação que vale para ambas as experiências é a ausência de formação técnica para as organizações populares, o que ocasionou muitas vezes, no caso brasileiro, a perda de editais e o não atendimento completo das exigências e requisitos dos projetos (CAVALCANTI et al., 2014). O mesmo ocorria com os Conselhos Comunais, que com frequência precisavam refazer diversas vezes os projetos para consertar problemas na construção do orçamento, anexar documentos pendentes e ajustar problemas de viabilização (ADDOR, 2018).

Um elemento dessa discussão acerca da formação da população que é bastante destacado na experiência venezuelana, mas que pode ser mencionado também para a experiência brasileira, é a possibilidade de formação pela prática, por meio dos processos de diagnóstico participativo do território e construção dos planos territoriais. Ao demandar o mapeamento da disponibilidade de recursos naturais (terra, água, vegetação) e culturais (escolas, bibliotecas, cinema), além das políticas públicas disponíveis para aquela região, desenvolve-se um processo de conscientização política sobre o uso desses recursos e da possibilidade de ampliação de seu acesso e garantia:

Una de las bondades de este diagnóstico participativo (...) es el conocimiento que la comunidad adquiere sobre sí misma, sus problemas y su entorno en general, la construcción de una identidad comunitaria a través de la recolección de su historia y de su relación con la ciudad, el reconocimiento de sus derechos ciudadanos incluyendo el derecho a la inclusión en la trama urbana y en los beneficios que ofrece la ciudad, la mayor visibilidad política frente al estado al organizarse para reclamar no solo la satisfacción de las necesidades básicas sino también una mejor calidad de vida y el bienestar integral. Otro de los resultados de la participación en este proceso de diagnóstico y en las asambleas que se realizan para tal fin, es el aprendizaje y el ejercicio de la democracia y de los valores asociados tales como la tolerancia y el respeto hacia las demás personas (GUADILLA, 2018, p. 90).

48 Sobre a importância da organização das estruturas da cidade para permitir uma maior prática democrática, é importante mencionar que a Venezuela possui muitas praças e que são bastante frequentadas. Em cada cidade, há uma praça denominada “Simón Bolívar” para recordar a herança de luta do continente. Lembro que esse foi um elemento que me chamou bastante atenção quando tive a oportunidade de conhecer o país em 2015. Embora aqui no Brasil também existam algumas praças, geralmente são pouco frequentadas e raramente são utilizadas para realização de atividades coletivas.

Como esses processos são realizados coletivamente podem contribuir para a tarefa de reconstruir uma socialização coletiva e solidária. Podem contribuir, portanto, para a compreensão das demandas e características dos territórios, para o desenvolvimento do aprendizado da escuta, da construção de consensos e para o reconhecimento das necessidades principais de outros grupos. Esse processo favorece o respeito pelos interesses coletivos, priorizando-os em relação aos interesses individuais e privados, o que pode facilitar o processo de entendimento da proposta de experiência de democracia participativa organizada a partir do território, além de qualificar o procedimento de escolha dos representantes e seu trabalho nas instâncias da estrutura territorial, seja nos Colegiados Territoriais, seja nas estruturas dos Conselhos Comuns e Comunas.

Las comunidades como espacios sociales de convivencia primarios son una excelente escuela para fomentar la cultura democrática. Las prácticas de asambleas comunitarias para discutir los proyectos necesarios de las comunidades y su posterior aprobación, muestra un ejercicio de lo democrático con amplias repercusiones en la cultura política del país y la sanidad política de la república. A mayores niveles de participación corresponde mayores niveles de fortalecimiento de lo democrático. La idea de la representación se va reconfigurando hacia formas más participativas de democracia (MACHADO, 2008: 6 apud SCHEIDT, 2017, p. 281).

No entanto, ao considerarmos o histórico de afastamento da população de espaços de participação comunitária, percebemos como o processo de transformação dessa cultura exige uma dinâmica formativa contínua e profundamente associada com a realidade em que o povo está inserido. Segundo Cristina Chirino e Tibusay Lanus (2019, p. 81):

la educación popular constituye una estrategia de primer orden en la promoción y sostenibilidad de la participación comunitaria en la toma de decisiones. Por tanto, hace falta un cambio que conlleve al logro de un ciudadano y ciudadana crítico (a) , creador (a) y transformador (a) de la cultura, capaz de contribuir con los esfuerzos nacionales en el desarrollo sostenido y sustentable que requiere el país. Capaz no sólo de avalar las propuestas o proyectos elaborados por una pequeña minoría, sino que esté capacitado para emitir sus propios juicios, analizar y evaluar la factibilidad y prioridad de éstos.

É preciso, portanto, criar esforços na direção de uma formação que esteja presente em todas as dimensões da vida cotidiana, a partir da discussão de elementos que sejam reconhecidos pelo povo em suas dinâmicas. Essa formação permanente precisa ser capaz de promover a criação de uma nova cultura, como indicam as autoras, pautada por novas relações sociais, econômicas e políticas diferentes daquelas criadas pelo imaginário social capitalista, que ganhou enorme força e centralidade em nossas vivências⁴⁹.

Arenas e Obediente (2017, p. 247) indicam que o surgimento dos Conselhos Comuns tiveram grande contribuição na direção de reduzir a força desse ideário, buscando resolver questões relativas ao sentimento de baixa autonomia e capacidade dos cidadãos:

Se han producido importantes cambios en lo que podemos denominar “el imaginario de la sumisión” que se había gestado durante la Colonia y persistido em los gobiernos

⁴⁹ Segundo Arenas e Obediente (2017, p. 318), “uno de los logros más importantes del sistema capitalista ha sido la imposición, por vía de la alienación cultural, de un imaginario social que ha establecido creencias, gustos, morales y patrones culturales a la población mundial, elementos que a su vez han creado modelos de conducta”.

republicanos liberales de los siglos XIX y XX hasta 2006 por parte de las mayorías que viven en condiciones de pobreza, gracias a que se ha logrado desmontar muchas de las ideas negativas que, como hemos visto, han sido sostenidas por la historiografía burguesa. Por ejemplo: la idea de que para ejercer la ciudadanía hay que tener riqueza material; el hecho de que las mayorías empobrecidas no existían, estaban invisibilizadas, lo cual servía de argumento para excluirlas; la peregrina idea de que las mayorías populares no entendían por qué vivían en condiciones de pobreza y se habían resignado a la pobreza secular, por lo cual se habían “adaptado” a ella; la terrible idea capitalista de que las mayorías empobrecidas solo pueden ser fuerza de trabajo para la acumulación de riqueza de unos pocos, y muchas otras ideas del mismo temor.

É fundamental que, na construção dessa outra cultura, da contracultura, seja ressaltada a importância da atuação no interior das instituições *familia, escola e trabalho* – e, nos contextos mais recentes, cada vez mais nas *igrejas* – pois são onde mais concretamente se aprendem, praticam e desenvolvem hábitos sociais, formas culturais e orientações político-ideológicas.

Esse é mais um elemento que aponta para as transformações radicais que pressupõe a organização de experiências que tenham como proposta a profunda relação entre democracia e território, como estudado neste trabalho. O processo de reconexão dessas duas entidades, na prática, depois de tanto tempo e tantas intervenções, exige um trabalho árduo de reconstrução e de reinvenção de estruturas da nossa sociedade, que se inicia e se aprimora, em suas conquistas e contradições, a cada experiência desenvolvida pelas organizações populares que tem como utopia concreta a vida em condições menos desiguais e mais solidárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Es sumamente importante investigar y difundir las utopías concretas como construcción de alternativas al sistema capitalista que está destruyendo los pilares en los cuales se sustenta la vida humana, ya que la ofensiva neoliberal a partir de los años ochenta ha basado buena parte de su legitimidad en que supuestamente no hay alternativa (AZZELINI, 2018, p. 195).

O presente trabalho buscou destacar a necessidade de retomada da discussão sobre a relação entre democracia e território, aprofundando a compreensão sobre suas limitações e potencialidades na construção de uma prática democrática mais autônoma e participativa. Ao fazer isso por meio da identificação das interfaces teóricas e práticas entre território e democracia e do estudo e análise de duas experiências concretas tornou-se possível criar paralelos com os elementos descritos pelos autores que se dedicam às reflexões sobre esse tema, contribuindo, assim, para esse campo de estudo, além de levantar questões que podem ser absorvidas pelas organizações e movimentos populares na construção de iniciativas futuras.

A literatura reforçou uma hipótese inicial desta dissertação que indicava que, embora o território fosse um elemento bastante presente na teoria democrática, principalmente por sua conexão intrínseca com as práticas democráticas históricas, há pouca democracia sendo desenvolvida no território. Como aprofundamento dessa perspectiva, por outro lado, foi possível perceber como há, no território, a construção de elementos práticos e narrativas estruturais que impedem a retomada dessa relação de forma significativa para a população. A partir das categorias utilizadas nesta pesquisa, esses aspectos foram representados, entre outros: pela enorme diferença de acesso às políticas públicas, aos direitos sociais, civis e políticos entre determinadas regiões; pela reorganização dos territórios, visando reduzir os espaços de articulação e mobilização popular; pela interferência dos atores privados nas decisões sobre grandes instalações, onde a população não é sequer consultada; e pelo discurso, que acaba por reforçar aspectos elitistas e tecnocráticos, de que a população não é capaz de tratar dos assuntos políticos de forma mais complexa.

O estudo das experiências, por sua vez, contribuiu para a identificação das potencialidades e dos limites percebidos em casos recentes que buscaram retomar essa relação entre território e democracia. Ambas as políticas estudadas nesta pesquisa foram implementadas por governos considerados do campo progressista latino-americano, em um momento de conjuntura regional relativamente favorável. Entretanto, os contextos políticos e históricos em que se instauram esses governos no interior dos países é diferente, o que ajuda a compreender o caráter distinto das duas experiências, corroborando o argumento de Silva (2016) de que a Venezuela apresenta uma perspectiva de *refundação*, uma vez que o governo de Chávez instala-se em um cenário de crise estrutural do sistema político, enquanto o Brasil assume um papel de *renovação*, ao partir de um quadro de estabilidade relativa e longo processo de adaptação ao poder e moderação. Ao observar

mais de perto o Programa Territórios da Cidadania e os Conselhos Comunais e Comunas fica bastante evidente essa diferença em suas propostas.

A experiência venezuelana vislumbra a criação de outra dinâmica completa de vida e de uso do território, estando mais diretamente associada a um projeto político mais amplo de luta anticapitalista e de construção de uma outra sociedade. Pressupõe, portanto, a criação de novas relações de trabalho, de produção, de consumo, de comercialização, a partir das demandas e orientações dos grupos organizados, visando uma maior autonomia e independência. Há também uma forte perspectiva de formação da população e de ocupação de espaços e recuperação de terras e fábricas que não cumprem sua função social, reconfigurando o território. No entanto, embora bem estruturada e com forte capilaridade popular, a experiência encontrou dificuldades em concretizar seus objetivos diante da forte resistência das estruturas políticas dominantes.

A experiência brasileira, por sua vez, destaca-se pelo compromisso com a redução das desigualdades sociais e econômicas, por meio da ampliação do acesso às políticas públicas, ofertadas de forma integrada pela Matriz de Ações, do estímulo às formas econômicas associativas e da articulação das diversas organizações populares nos territórios. No entanto, a experiência avança pouco na proposta de democratização do processo de formulação e execução das políticas públicas, dando pouca autonomia e poder de decisão ao Colegiado Territorial, principal instância participativa criada no âmbito do programa, o que acaba por gerar problemas bastante semelhantes aos vivenciados pelas experiências mais associadas ao desenho tradicional representativo da política, como os Conselhos e as Conferências. Por um lado, isso mostra como a escolha pela organização no território não é, em si mesma, uma solução, mas, por outro, reforça a importância de, tendo feito essa escolha, abrir possibilidades para que se consolidem experiências onde a organização popular seja mais protagonista nas mais variadas frentes.

A síntese da análise dessas experiências parece apontar para três elementos principais. O primeiro deles refere-se ao forte conflito com as estruturas representativas tradicionais, no contexto de crescimento do poder decisório vinculante das estruturas populares organizadas no território. O segundo, que se associa diretamente com o primeiro, diz respeito à contradição permanente que existe na relação dessas experiências com o Estado e o sistema capitalista, que frequentemente passa de uma relação em que aquele age enquanto mediador e facilitador para um estágio em que suas estruturas começam a se mostrar mais fortes e resistentes à força popular organizada. Esse aspecto parece indicar na direção do que foi dito pelo filósofo do direito Renan Porto (2019, p. 1), de que “talvez um pouco de indiferença em relação ao governo possa fazer bem à capacidade de autodeterminação das nossas práticas políticas”.

O terceiro elemento, por sua vez, relaciona-se com a necessidade dessas experiências de se concentrarem na construção de novas formas de relações sociais, fomentando processos de formação política, cultura e arte, além de novas relações econômicas, refletindo sobre a

transformação das formas de trabalho e geração de renda e apostando centralmente em iniciativas autogestionárias em todos os campos. Esse último fator, principalmente, reforça que a luta pelo aprofundamento da relação entre democracia e território está pautada por elementos que se opõem diretamente às bases do sistema capitalista.

Como o tema discutido nesta pesquisa abrange a articulação de variadas áreas de estudo, não foi possível dar conta de diversos outros elementos referentes à relação entre democracia e território. Dentre esses elementos, destacam-se como principais interesses de aprofundamento dos estudos em realização de pesquisas futuras: i) a identificação das reorientações concretas causadas nos territórios e nas dinâmicas populares a partir do desenvolvimento das experiências, tornando esses espaços territórios de resistência; e ii) o papel predominante das mulheres nas instâncias participativas associado a sua maioria enquanto classe trabalhadora e grupo que mais sofre com o conjunto de opressões sociais nos mais variados espaços do cotidiano.

Embora diante da conjuntura política latino-americana bastante complexa e desfavorável atualmente, é possível ver iniciativas recentes que apontam na direção do tema que foi discutido nesta pesquisa, enxergando na articulação popular no território a saída para vencer as estruturas capitalistas neoliberais. Aqui, destacaremos brevemente duas: as assembleias populares horizontais, um movimento que deu origem às *Muitas*, que vai desembocar na experiência da *Gabinetona*⁵⁰ na Câmara de Belo Horizonte e as *asambleas territoriales*, nos bairros das cidades do Chile.

As assembleias populares horizontais são um movimento que começa ainda entre 2008 e 2009, mas ganha força a partir do emblemático Junho de 2013. Impulsionado pela juventude, baseia-se na realização de assembleias itinerantes, com o objetivo de discutir as origens e os contextos atuais de cada território, mobilizando-os social e culturalmente. Esses encontros possibilitam o aumento das trocas e a construção de relações que partem de interações mais vívidas, mais orgânicas, diferentes das que temos tradicionalmente na dinâmica da cidade, constituindo uma outra cartografia, um novo tecido social. Esses territórios passam a ser entendidos, então, como territórios de resistência, por possuírem

uma proposta de autonomia na produção do espaço e de enfrentamento do capital e dos poderes dominantes que querem impor um modelo de relações com os espaços, com a vida, à revelia das pessoas. São situações em que as comunidades tomam o poder de produzir o espaço, independente do Estado e do capital, até onde seja possível (RESENDE, BERNADET, 2019, p.1).

50 A *Gabinetona* é uma experiência que ocorre a partir da eleição da atual deputada federal Áurea Carolina e Cida Falabella, em 2016, para a Câmara de Vereadores. As duas faziam parte de uma estratégia de candidatura coletiva das *Muitas*. Como Áurea teve uma votação expressiva, conseguiu que Cida fosse também eleita pelo coeficiente eleitoral. A partir disso, as duas, acompanhadas por Bella Gonçalves, que não foi eleita, mas teve poucos votos a menos dos que os obtidos por Cida, iniciam uma proposta de mandato coletivo na Câmara. Segundo Douglas Resende (2019), um dos que acompanhou o processo das assembleias populares e a articulação das *Muitas*: “o caso desse mandato coletivo em BH é singular, porque um único gabinete acolhe vários daqueles movimentos que participaram da criação da plataforma e agora participam ativamente do mandato. Cria-se então na Câmara um trânsito de sujeitos outros, corpos que jamais tinham tido presença legítima ali dentro, algo que há pouco tempo parecia impossível” (RESENDE, BERNADET, 2019, p.1).

A experiência das *asambleas territoriales* está sendo organizada atualmente no Chile. No cenário recente de contestação popular ocorrido no país, essas assembleias têm se capilarizado⁵¹, mas a proposta é que sejam parte da dinâmica da cidade, tendo sido realizado, inclusive, um Encontro Metropolitano de *Asambleas Territoriales*, para além de uma realização com objetivos mais pontuais para o momento de mobilização. Na perspectiva dos membros da TRASOL, uma federação de cooperativas de trabalho, a estratégia das assembleias é importante, pois

nos entrega la oportunidad de mirarnos a las caras y reconocernos en el otro, rompiendo con ese individualismo descarnado y brutal que el sistema neoliberal nos impone día a día. Nacer desde la convocatoria popular y autónoma, desde el barrio y para el barrio donde vecinos y organizaciones sociales participan de forma voluntaria, conociendo la democracia directa y su valor para conformar comunidad. Ajenos a la instrumentalización de las instituciones y los dispositivos de dominio y control estatal, lejos de aquel asistencialismo y paternalismo nocivo que corrompe nuestras capacidades de ser hombres y mujeres con capacidades de autogestionar nuestra vida en comunidad (TRASOL, 2019).

O caráter de organização dessas experiências reforça, por fim, que a rearticulação da democracia com o território será um processo de longo prazo, permeado por contradições, mas que deverá ser construído pelo povo, na direção da formulação de alternativas concretas, buscando encontrar seus caminhos de diálogo, de espaços na disputa política entre atores antagônicos e de construção coletiva da autonomia. Desse processo de luta, resultará a equação entre classe e território, entre centralização estatal e poder popular (SILVA, 2016).

Espera-se que essas experiências relatadas e tantas outras que teimosamente continuam a surgir por toda a América Latina se espalhem como sementes para fazer brotar fortalecida a organização popular no território, por meio da mobilização nos locais de moradia, da retomada das praças e das ruas como locais de socialização e articulação política e cultural. Espera-se que, assim, sejam abertos caminhos para construção de uma nova prática democrática, mais participativa, mais autônoma e orientada à reorganização das estruturas da sociedade.

51 Foi desenvolvido, inclusive, um mapa disponível online que descreve o local e o horário de realização das assembleias para aumentar o alcance das convocatórias. O material está disponível nesse link: <http://bit.ly/2Np2Crm>.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADDOR, Felipe. **Teoria Democrática e Poder Popular na América Latina**. Rio de Janeiro, Editora Insular, 2018.

ARENAS, Iraida Vargas. OBEDIENTE, Mario Sanoja. **La larga marcha hacia sociedade comunal. Tesis sobre El socialismo bolivariano**. Fundación Editorial el perroy larana, 2015.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Ley de los Consejos Comunales**, 2006

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Ley Orgánica de los Consejos Comunales**, 2009.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Ley Orgánica de las Comunas**, 2010.

AVELINO, Erlene M. C. **Democracia Participativa na Venezuela: contribuições e desafios para o estudo da teoria democrática**. Monografia de Graduação. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília: 2013. pp 109.

AVRITZER, Leonardo. RAMOS, Alfredo. Democracia, escala y participación: reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. **Revista Internacional de Sociología**, Vol 74, No 3, 2016, p. 1-15.

AZEVEDO, Daviane Aparecida de. Movimentos Sociais, Sociedade Civil e Transformação Social no Brasil. **Revista Multidisciplinar da UNIESP**, Saber Acadêmico, No9, 2010.

AZZELLINI, Dario. Construyendo utopías concretas: el movimiento comunero en Venezuela. **Convergencia Revista de Ciencias Sociales**, núm. 76, 2018, p.119-214.

BARBOSA, José Luiz. **Cidade e Território: desafios da reinvenção política do espaço público**. 2013. Disponível em: <http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/06/Cidade-e-Territorio_Por-Jorge-Luiz-Barbosa.pdf> Acessado em: 01/08/2018.

BRASIL. **Territórios da Cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades**, 2009.

BUTTO, Andrea. BEMERGUY, Esther. A Cidadania nos Territórios: o olhar da Coordenação Executiva do Programa Territórios da Cidadania sobre o Estado e as mudanças na Agenda de Desenvolvimento Nacional. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa et al. (orgs.) **Participação, Território e Cidadania**, Editora UFPE, p.11-22, 2014.

CANIELLO, Márcio. PIRAUX, Marc. BASTOS, Valério Veríssimo de Souza. Identidade e participação social na gestão do programa Territórios da Cidadania: um estudo com-parativo. **Revista Estud. Soc. e Agric.**, Rio de Janeiro, vol. 21, n. 1, 2013, p. 84-107.

CARVALHO, Ananda de. DAVID, Cesar de. Possibilidades e limites do PTC a partir da sua realização no Território Região Central e no município de Santa Maria/RS. **AGRÁRIA**, São Paulo, No. 14, pp. 55-77, 2011.

CASTRO, Iná Elias de. Instituições e territórios. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania no Brasil. **GEOSUL**, v. 19, p. 16-32, 2003.

_____. O espaço político local como condição de construção (mas também de negação) da democracia. IN: SILVA, J.; LIMA, L.C.; ELIAS, D. (orgs). **Panorama da Geografia Brasileira 1**. São Paulo, Annablume, 2006, p.49-63.

_____. O problema da espacialidade da democracia e a ampliação da agenda da geografia brasileira. **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 1, número especial, out. 2011, p. 291-305.

CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa. NIERDELE, Paulo André. REYNAUT, Claude. FERREIRA, Angela Duarte Damasceno Ferreira (Orgs). **Lá no Território: um olhar cidadão sobre o Programa Territórios da Cidadania**, Editora UFPE e MDA, 2014.

CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa et al. Dinâmicas Sociais no Território Sertão do São Francisco-PE. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa et al. (orgs.) **Participação, Território e Cidadania**, Editora UFPE, 2014b, Capítulo 6, p.153-236.

CAZELLA, Ademir Antonio. Zimmermann, Silvia A. LEITE, Sérgio Pereira. A gestão do Programa Territórios da Cidadania no Brasil: análise das ações e políticas implementadas. **Revista Perspectivas Rurales**. Nueva época, Año 11, N° 22, p.71-107.

CHIRINO, Cristina. LAMUS, Tibisay. Entramado teórico sobre la participación comunitaria mediante el pensamiento crítico en la construcción de las comunas. **Encuentros Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico**, N.9, 2019, pp.79-104.

CRUZ, Gisele dos Reis. Gestão Pública Participativa: O Papel da Reforma do Estados e dos Movimentos Sociais. **Revista Achegas**, Nº38, Julho/Agosto, 2008.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluências perversa. **Revista Política e Sociedade**, No 5, Outubro/2014, p.139-164.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática. In: Dagnino, Olvera, Panfichi (Org.) **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006. pp. 13-91.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Editora da Universida de Brasília, 2001.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. Integração regional e democracia: processos entrecruzados na América do Sul. In: SARTI, Ingrid; MARTINS, José Renato Vieira; LESSA, Mônica Leite; CARVALHO, Glauber Cardoso (Orgs.). **Os Desafios da Integração Sul-Americana: autonomia e desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Letra e Imagem, 2014, p.130-137.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

GOLDFRANK, Benjamin. Los Consejos Comunal: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?. **Íconos. Revista de Ciencias Sociales**. Num. 39, Quito, 2011, pp. 41-55.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. A dimensão ontológica do território no debate da cidadania: o exemplo canadense. **Revista Território**, 1 (2), 1997, p. 43-62.

GONZALEZ, Grace. **Aprobada transformación del Safonacc para incrementar atención a las Comunas**. YVKE Radio Mundia. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2014. Disponível em: <<http://www.radiomundial.gob.ve/node/13034>>. Acesso em Outubro/2019.

GRIGOLI, Juliana de J. Quatro modelos normativos de democracia representativa: as versões elitista, liberal, pluralista, participativa e deliberativa. **Revista Pensamento Plural**, Pelotas, No 14. Janeiro-Junho, 2014, p.113-126

GUADILLA, María Pilar García. La experiencia de la Democracia Participativa. Poder Popular y planes de desarrollo comunitario en Venezuela. **Revista Espacio Abierto**, vol. 27, nº1, Janeiro-Março, 2018, p. 81-102.

HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, Vol.29, No. 1, Janeiro/2003, p. 11-24.

_____. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARVEY, David. Ciudad y justicia: los movimientos sociales en la ciudad. In: HARVEY, David. **Espacios del capital: hacia una geografía crítica**. Ediciones Alcal, p.204-224, 2007.

_____. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo, Martins Fontes, 2014.

_____. **Espacios del capital: hacia una geografía crítica**. Ediciones Akal, 2001.

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. PRONAF Infra-estrutura e serviços municipais e associações de produtores em municípios selecionados da região de Presidente Prudente, Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, SP, v.36, n.5, 2006.

ITABORAHY, N. Z. . A Geografia, o conceito do território e os processos de territorialização das comunidades quilombolas: Primeiras Aproximações. In: ENCONTRO NACIONAL DOS GEÓGRAFOS, 2010, PORTO ALEGRE. **Anais do XVI Encontro de Geógrafos Brasileiros - Porto Alegre** Associação dos Geógrafos Brasileiros - AGB, 2010.

JUNGEMANN, Beate. Organizaciones Sociales y Anclaje Territorial: escenarios y componentes de la transformación socioterritorial y local en Venezuela. **Revista Educere et Educare**, Vol. 3, N. 6, Julho/2008, p.17-54.

LANDER, Edgardo. El tejido solidario devino en un bachequeo individualista y competitivo (Venezuela). **Revista Kavilando**, V.7, N.2, 2015, p. 147-156.

MACEDO, Severine. **Territórios: integrando espaços**. Entrevista disponível em <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/territorios-integrando-espacos>>. Acessado em 21/01/2018.

MACHADO, Jesus. **Estudio cuantitativo de opinión sobre los Consejos Comunales**. Fundación Centro Gumilla, 2009.

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

MAIA, Layssa. Freire, Marina. MARTINS, Dennis Rodrigues. ADDOR, Felipe. A construção de um espaço fortalecimento do poder popular na América Latina: o SIPPAL. In: **Anais VI Encontro Internacional Economia dos Trabalhadores**, 2017, Argentina.

MAIA, Layssa. FREIRE, Marina. A construção da utopia no cotidiano: um olhar sobre a experiência econômica da fábrica Proletários Uníos. In: **Anais VI Encontro Internacional Economia dos Trabalhadores**, 2017, Argentina.

MENDES, Valdenésio Aduci Mendes. **Democracia e Participação: os conselhos comunais na Venezuela**. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia e Ciência Política, UFSC, 2011, p.319.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, nº 59, 1º semestre de 2005, pp. 5-42.

MORONI, José Antonio. O direito à participação no Governo Lula. **Saúde em Debate**, vol. 29, núm. 71, 2005, pp. 284-304.

MUÑOZ, Augusto Trujillo. **Territorio y Democracia**. El Espectador, 2012. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/opinion/territorio-y-democracia>>. Acessado em Julho/2019.

NIEDERLE, Paulo André et al. Dinâmicas Sociais no Território Paraná Centro-PR. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa et al. (orgs.) **Participação, Território e Cidadania**, Editora UFPE, 2014, Capítulo 7, p.237-324.

NOVAES, Flávio Santos. SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. O Orçamento Participativo e a Democratização da Gestão Pública Municipal – A experiência de Vitória da Conquista-BA. In: **Anais do XXXVI Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2012.

OLIVEIRA, Chico de. **A democracia só sobreviverá se reinventada**. Outras palavras. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/chico-a-democracia-so-sobrevivera-se-reinventada/>>. Acesso em Setembro/2019.

OLIVEIRA, Edilson Luis de. Estado, uso do território e processo de democratização na América Latina. **Revista Mediações**. Londrina, 2005, V. 10, N. 2, P.131-146.

OLIVEIRA, Luciana de Fátima. O conceito de Território e o primeiro processo de Territorialização do Estado do Maranhão e Grão Pará. **Revista Expedições: Teoria da História & Historiografia**. Ano 1, N.1, p. 26-36, Dezembro 2010.

PIRAUX, Marc. ASSIS, William Santos de. RODRIGUES, Valdir da Cruz. SILVA, Nilba Nilza Monteiro. ALVES, José Wilson. Um olhar sobre a diversidade dos Colegiados dos Território de Cidadania. **Revista Novos Cadernos NAEA**, V. 16, N. 1, Junho/2013, p. 101-124.

PERICO, Rafael Echeverri. Democracia Econômica e Democracia Política: uma perspectiva territorial. In: **Anais do I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia**. Fortaleza, Ceará, 2003, p.7-30.

PLATAFORMA. Relatoria do Encontro Nacional da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político. Grupo Temático: Economia e Democracia. Brasília, 2019, pp. 1-47.

PORTO, Renan. **Municipalismo, alternativa à crise do capitalismo?** Outras Palavras. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/pos-capitalismo/municipalismo-alternativa-a-crise-da-representacao/>>. Acesso em Setembro/2019.

POULANTZAS, Nicos. **Estado, Poder y Socialismo**. Siglo Veintiuno Editores, 9a edição espanhola, 2005.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Editora Ática, 1993.

RAMÍREZ, Juan Manuel. Ciudadania y Territorio: variaciones sobre el caso mexicano. **Revista Nómadas**. 2017, p. 95-102.

RATZEL, F. Geografia do homem. In: Ratzel. MORAES, A. C. R. (Org.). São Paulo-SP: Ed. Ática, 1990. (Col. Grandes Cientistas Sociais).

RESENDE, DOUGLAS. BERNADET, Jean-Claude. Outra Política: o que aprender com BH. Outras Palavras, 2019. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/outrapolitica/outra-politica-o-que-aprender-com-bh/>>. Acessado em novembro/2019.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. O desenvolvimento local e a arte de "resolver" a vida. In: LIANZA, Sidney. ADDOR, Felipe (Orgs.). **Tecnologia e Desenvolvimento Social e Solidário**. Editora UFRGS, 2005, p. 113-125.

ROCHA, Roberto. A Gestão Descentralizada e Participativa das Políticas Públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, Volume 1, Nº11, 2009.

RODRÍGUEZ, Luther. La comuna socialista como nueva territorialidad emergente en Venezuela. **Revista Eltopo**, N. 7, 2016, p.38-67).

SALAS-BOURGOIN, María Andreina. Dinámica territorial del poder político en la Venezuela Contemporánea (1961-2013). **Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía**, vol. 25, núm. 1, enero-junio, 2016, pp. 95-109.

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção - 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006 (Coleção Milton Santos; 1).

_____. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

_____. **O retorno do território**. In: OSAL: Observatorio Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun.2005-). Buenos Aires: CLACSO, 2005.

_____. Por uma geografia cidadã: por uma epistemologia da existência. **Boletim Gaúcho de Geografia**, 21: 7-14, ago., 1996.

SCHEIDT, Eduardo. A democracia participativa na Venezuela da era Chávez e a questão dos conselhos comunais e das comunas. **Revista Tempos Históricos**, Volume 21, 1º Semestre de 2017, p. 261-291.

SÍGOLO, Vanessa Moreira; MASCARENHAS, Thais Silva. Participação popular, espaço público e autogestão. In: BENINI, Édi A.; FARIA, Maurício Sardá; NOVAES, Henrique T.; DAGNINO, Renato (Orgs.). **Gestão Pública e Sociedade: Fundamentos e Políticas Públicas de Economia Solidária**. Outras Expressões, 2012, p.189-222.

SILVA, Carla. H. Território: uma combinação de enfoques: material, simbólico e espaço de ação social. **Revista Geografar (UFPR)**, v. 4, p. 98-115, 2009.

SILVA, Fabricio Pereira da Silva. Padrões de Participação em Governos de Esquerda na América Latina: Brasil e Venezuela em Perspectiva Comparada. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 59, no 3, 2016, pp. 651-681.

SILVA, Domingos Pereira da. RODRIGUEZ, Vicente. O Estado em Poulantzas: uma análise da constituição da hegemonia na sociedade de classes. In: **Anais do VIII Colóquio Internacional Marx Engels**, Unicamp, Vol.1, 2015.

SILVA, Stanley Plácido da Rosa. Considerações sobre o Estado e sua atuação sobre o território. **Revista Espaço Acadêmico**, No. 124, Setembro/2011, p. 124-129.

TAMAYO, Alberto Gutiérrez. Ciudadanía y Territorio: escenario para la formación ciudadana. **Revista Palobra**, No 10, Agosto/2009, p. 109-127.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. 2002. São Paulo: Paz e Terra.

TILLY, Charles. **Democracia**. Editora Vozes, Petrópolis, 2013.

TONUCCI FILHO, João B. M. Espaço e território: um debate em torno de conceitos-chave para a geografia crítica. **Revista Espinhaço**, v. 2, p. 41-51, 2013.

TRASOL. **Assambelas Territoriales**. 2019.

VESENTINI, José Willian. Território, soberania e Democracia. In: **Anais Simpósio “Nova ordem mundial – Realidades Supranacionais e novas dimensões do território”**, SP, 2012.

VIANA, Gabriel Teles. A experiência de auto-organização dos trabalhadores chilenos nos cordões industriais [1972-1973]. **Revista Enfrentamento**. Goiânia: ano 10, N. 18, jul/dez. 2015, p.128-144.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Gênese da abordagem territorial no Brasil. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa et al. (orgs.) **Participação, Território e Cidadania**, Editora UFPE, 2014, Capítulo 3 , p.79-102.