

# **PODER POPULAR E DEPENDÊNCIA ESTATAL NA VENEZUELA:**

## **Conselhos Comunais e limites do projeto de democracia participativa**

João Carlos Moreira Corrêa<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O artigo analisa os Conselhos Comunais venezuelanos como experiência de democracia participativa, poder popular e disputa por autonomia na Revolução Bolivariana. O objetivo é compreender como uma institucionalidade criada para ampliar a participação direta passou a enfrentar limites associados ao rentismo petrolero, à centralização decisória, à partidarização e à crise econômica. A metodologia é qualitativa e bibliográfica, com apoio documental em marcos normativos examinados pela literatura especializada. O desenvolvimento articula democracia participativa, cultura política, Estado Comunal, CLAP e a distinção entre protagonismo popular e assistencialismo. Conclui-se que os conselhos promoveram politização popular e práticas territoriais de participação, embora sua capacidade emancipatória tenha sido restringida pela baixa autonomia material, pela tutela estatal e pela conversão parcial da participação em logística de sobrevivência.

Palavras-chave: Conselhos Comunais; democracia participativa; Estado Comunal; poder popular; Venezuela.

### **INTRODUÇÃO**

A experiência dos Conselhos Comunais venezuelanos insere-se em uma discussão mais ampla sobre os limites da democracia representativa e sobre as formas de participação política construídas na América Latina contemporânea. No contexto da Revolução Bolivariana, essas instâncias foram apresentadas como instrumentos de aproximação entre comunidades populares e processos de formulação, execução e controle de políticas públicas. A promessa era deslocar parte da decisão política para o território, fazendo da comunidade organizada um sujeito de planejamento, gestão e controle social.

Essa promessa, no entanto, se desenvolveu em um país marcado pela centralidade histórica do petróleo, pela concentração de recursos no Estado e por intensa polarização política.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Integração da América Latina pelo PROLAM/USP. NUSP: 17483345. E-mail: joaocorrea@usp.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5043924458006127>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-2746-2295>.

Por isso, a questão que orienta este artigo não é apenas saber se os Conselhos Comunais ampliaram ou não a participação. O problema consiste em compreender como uma institucionalidade concebida para fortalecer o poder popular passou a depender de recursos, autorização, mediação e reconhecimento de um Estado fortemente centralizado.

O estudo justifica-se pela relevância do caso venezuelano para a compreensão de movimentos, resistências e proposições políticas na América Latina. A Venezuela bolivariana produziu uma das experiências mais ambiciosas de institucionalização da democracia participativa no continente e, ao mesmo tempo, tornou visíveis os dilemas de iniciativas populares induzidas pelo Estado. Esses dilemas tornam-se especialmente agudos quando a participação comunitária depende de recursos públicos concentrados no Executivo e quando a crise econômica reorganiza as formas cotidianas de sobrevivência social.

O objetivo do artigo é analisar a relação entre poder popular e dependência estatal nos Conselhos Comunais venezuelanos, observando em que medida essas instâncias, originalmente associadas à democracia participativa e à emancipação cidadã, passaram a enfrentar limites vinculados ao financiamento estatal, à centralização decisória, à cooptação político-partidária, à sobreposição de competências e à crise econômica recente. A hipótese de trabalho sustenta que a força inicial dos Conselhos Comunais esteve ligada à promessa de participação direta, enquanto sua fragilidade decorreu da baixa autonomia material e institucional diante do aparelho estatal.

A metodologia adotada é qualitativa e de caráter bibliográfico, com apoio documental em marcos normativos e institucionais discutidos pela literatura especializada, especialmente a Constituição venezuelana de 1999, a legislação sobre Conselhos Comunais e as normas relativas às comunas e ao Poder Popular. O corpus foi selecionado por pertinência temática em três eixos: debates sobre democracia participativa e movimentos sociais latino-americanos; estudos sobre a trajetória política venezuelana e o Estado Comunal; e análises sobre rentismo petrolero, CLAP e programas de abastecimento em contexto de crise. Trata-se, portanto, de um artigo de revisão analítica, que não pretende esgotar cada um desses temas, mas articulá-los para compreender a tensão central entre protagonismo popular e dependência estatal.

O desenvolvimento está organizado em sete partes. A primeira situa o debate teórico sobre democracia participativa, cultura política e movimentos sociais. A segunda examina o rentismo petrolero como matriz material da relação entre Estado e participação. A terceira reconstrói o percurso que vai da crise do pacto representativo de Punto Fijo à promessa da democracia

participativa e protagonista. A quarta discute os Conselhos Comunais e as comunas como elementos da estratégia de Estado Comunal. A quinta analisa autonomia limitada, financiamento, lealdade política e recentralização. A sexta trata da passagem da planificação comunitária à logística da sobrevivência por meio dos CLAP. A sétima avalia comunas autônomas e disputas internas pelo sentido do poder popular.

## **DESENVOLVIMENTO**

### **I. Democracia participativa, cultura política e movimentos sociais latino-americanos**

Para compreender os Conselhos Comunais, é necessário situá-los no campo das disputas latino-americanas sobre democracia e cidadania. Na coletânea organizada por Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (2000), os movimentos sociais latino-americanos são analisados como produtores de cultura política, pois suas lutas elaboram sentidos de pertencimento, direitos e vida coletiva. A cidadania, nessa perspectiva, não se limita ao estatuto jurídico do indivíduo perante o Estado; ela aparece como prática em disputa, produzida nas ruas, nos bairros, nas comunidades, nas organizações de base e nas formas de negociação com instituições públicas.

A democracia participativa pode ser lida, nesse contexto, como resposta à insuficiência de uma representação política restrita ao voto periódico. Boaventura de Sousa Santos (2002), ao organizar o debate sobre democratização da democracia, chama atenção para experiências que ampliam a participação social e criam formas institucionais de deliberação. A experiência venezuelana pertence a esse horizonte, pois procurou instituir mecanismos permanentes de assembleia comunitária, controle social, revogabilidade e gestão territorial. O ponto relevante, para este artigo, é acompanhar como esses mecanismos foram incorporados por um projeto estatal que associou soberania popular, mobilização social e reorganização institucional.

No artigo publicado em *Outros Tempos*, Eduardo Scheidt (2026) observa que a questão democrática na Venezuela chavista sempre foi marcada por controvérsias, inclusive nos meios acadêmicos e nas esquerdas. O autor destaca que a Revolução Bolivariana estimulou a mobilização das classes populares e promoveu mecanismos participativos capazes de modificar a cultura política de segmentos historicamente afastados dos espaços decisórios. Os Conselhos Comunais e as comunas, nesse sentido, funcionaram como instrumentos de politização de bairros, comunidades e territórios populares, articulando práticas locais a um projeto nacional de transformação.

Essa leitura, contudo, precisa ser confrontada com a discussão sobre autonomia dos movimentos sociais. No artigo de 2012 sobre Conselhos Comunais em Caracas, a pesquisadora Inês Zuber pergunta se essas instâncias podem ser classificadas como movimentos sociais. Para construir sua análise, mobiliza a tradição sociológica que associa movimento social a identidade coletiva, oposição e projeto de totalidade. Os conselhos apresentam base territorial, mobilização comunitária e capacidade de ação local, aproximando-se de formas de organização popular; ao mesmo tempo, sua origem jurídica, seu financiamento público e sua vinculação com o projeto governamental criam uma zona híbrida entre movimento, política pública e aparato comunitário de Estado.

Essa condição híbrida ajuda a compreender a força e o limite da experiência venezuelana. Por um lado, os Conselhos Comunais expressaram uma tentativa de institucionalizar a participação popular, reconhecendo formalmente as comunidades como sujeitos políticos. Por outro, sua inserção em uma arquitetura estatal centralizada condicionou o grau de pluralismo, oposição e autonomia possível. Neste artigo, autonomia é entendida como a capacidade das organizações comunitárias de definir prioridades, deliberar sobre projetos, executar decisões, controlar recursos e sustentar iniciativas com menor dependência de autorização política, repasses discricionários ou alinhamento partidário.

A formulação de Carlos Nelson Coutinho (2008) também contribui para o argumento ao tratar a democracia como conceito em disputa. Essa disputa atravessa a Venezuela bolivariana de maneira aguda: a oposição liberal reivindica a representação como eixo de legitimidade; o chavismo reivindica a participação como ampliação da soberania; e os comuneros reivindicam autogoverno territorial e autonomia produtiva. Assim, a categoria democracia não funciona como termo neutro, mas organiza conflitos sobre poder, Estado, classe, território e recursos.

A partir desse quadro, a pergunta central deixa de ser apenas se os Conselhos Comunais realizaram ou frustraram a democracia participativa. O problema analítico mais produtivo consiste em compreender que tipo de cultura política esses conselhos produziram, que vínculos instituíram entre Estado e comunidade, que repertórios de ação popular estimularam e que dependências materiais limitaram sua capacidade de emancipação. Desse modo, o caso venezuelano pode ser articulado ao debate mais amplo sobre história, movimentos, resistências e proposições políticas na América Latina contemporânea.

## **II. Rentismo petrolero, Estado e cultura política na Venezuela**

A discussão anterior permite observar que a participação direta venezuelana não se estruturou apenas como desenho jurídico ou linguagem política. Ela também teve uma base material: a possibilidade de financiar projetos comunitários, obras locais, equipamentos, iniciativas produtivas e ações de infraestrutura. A comunidade organizada podia converter deliberação em projeto, e o projeto podia acessar recursos públicos. Por essa razão, o vínculo entre participação e financiamento tornou-se componente central da experiência.

A economia política do rentismo introduziu, desde o início, um dilema relevante. Conforme a literatura sobre petroestados, a abundância de renda petrolífera tende a concentrar capacidades fiscais e decisórias no Estado, condicionando instituições, políticas públicas e formas de mediação entre governo e sociedade (Karl, 1997). No caso venezuelano, o mesmo Estado que habilitava a participação concentrava os recursos necessários para sua concretização. A autonomia comunitária crescia quando havia capacidade de deliberar, gerir e executar projetos; diminuía quando o fluxo financeiro dependia de lealdade política, mediação burocrática e alinhamento ao Executivo.

Essa tensão ajuda a compreender por que o financiamento público teve papel ambivalente. Inicialmente, ele permitiu que comunidades historicamente excluídas acessassem recursos para projetos locais e experimentassem formas de gestão territorial. Entretanto, por depender de recursos centralizados, a participação ficou exposta a assimetrias entre centro decisório e comunidade. A questão não está em negar a importância de recursos públicos para políticas participativas, mas em observar que a ausência de bases produtivas próprias reduziu a capacidade de autodeterminação das organizações comunitárias.

A contribuição de Carneiro et al. (2018) é útil nesse ponto porque desloca a análise para as condições institucionais e macroeconômicas da política pública. Programas participativos dependem de arranjos estatais, restrições fiscais, capacidades administrativas e conjunturas econômicas. Enquanto a renda petrolífera sustentou programas e transferências, os Conselhos Comunitários puderam funcionar como canais de execução territorial. Com a queda das receitas e o agravamento da crise, a base fiscal do poder popular tornou-se mais frágil, e parte das expectativas de autogestão foi rebaixada.

Além das restrições internas, a análise de Borón et al. (2020) insere o caso venezuelano em uma conjuntura continental marcada por disputa geopolítica, golpes, lawfare e luta de classes. Essa perspectiva não elimina os problemas internos do modelo venezuelano, como dependência rentista, polarização política e centralização decisória. Ela apenas impede que a crise seja lida de modo isolado, como se os Conselhos Comunais tivessem se transformado apenas por falhas administrativas internas. Para essas organizações, a combinação entre crise econômica, pressão externa, sanções e centralização resultou em redução de recursos, deterioração de programas, burocratização e menor margem de autogestão.

Assim, a literatura sobre petroestados e economia política latino-americana reforça a pertinência do eixo rentista ao indicar que a dependência de renda concentrada afeta capacidades estatais, padrões de mediação política e autonomia social (Karl, 1997; Carneiro et al., 2018; Borón et al., 2020). No caso dos Conselhos Comunais, o rentismo contribuiu para gerar dependência financeira estrutural em relação ao Estado, facilitando cooptação política, limitando autogestão e aumentando vulnerabilidade a choques econômicos. A crise dos conselhos, portanto, não decorre apenas de desenho jurídico ou de práticas partidárias; ela se enraíza em uma forma de Estado cuja capacidade distributiva depende de renda concentrada.

O resultado é uma tensão persistente entre poder popular e dependência estatal. A comunidade é reconhecida como sujeito político, mas sua margem de ação depende de recursos centralizados. O conselho delibera, mas a execução do projeto depende de aprovação, registro, financiamento e mediação. A comuna projeta autogoverno, mas sua economia local permanece vulnerável à ausência de base produtiva própria. A democracia participativa, nesse quadro, alcança força simbólica e territorial, embora sua autonomia material permaneça limitada.

### **III. Da crise do Punto Fijo à promessa da democracia participativa e protagonista**

A emergência dos Conselhos Comunais deve ser situada na crise da democracia representativa venezuelana. Durante boa parte da segunda metade do século XX, a vida política do país foi organizada pelo Pacto de Punto Fijo, arranjo que estabilizou a alternância entre forças partidárias tradicionais e sustentou uma democracia representativa apoiada na renda petroleira. Essa estabilidade institucional, contudo, conviveu com exclusão popular, clientelismo e forte dependência em relação aos partidos dominantes.

Ao reconstruir esse percurso em sua tese de doutorado, Valdenésio Aduci Mendes (2011) mostra que o sistema político venezuelano consolidado após 1958 combinou democracia representativa, conciliação de elites e centralidade dos partidos. A participação popular foi canalizada principalmente pelo voto e por mediações partidárias. Embora a descentralização dos anos 1980 e 1990 tenha tentado responder ao desgaste do modelo, a crise econômica, o declínio dos preços do petróleo e a aplicação de políticas de austeridade aprofundaram a perda de legitimidade.

Nesse processo, o Caracazo, em 1989, tornou-se marco de ruptura na cultura política venezuelana. A repressão violenta aos protestos contra medidas de ajuste evidenciou o esgotamento da conciliação puntofijista e abriu espaço para novas linguagens de soberania popular. O episódio também revelou que a estabilidade representativa anterior ocultava tensões sociais profundas. A partir dele, as demandas por participação direta, justiça social e refundação republicana ganharam maior densidade política.

A eleição de Hugo Chávez em 1998 deve ser lida a partir desse cenário de desgaste institucional e mobilização popular. A promessa de refundar a República, convocar uma Assembleia Constituinte e superar a democracia restrita dos partidos tradicionais conectou crise de representação e expectativa de participação direta. Com a Constituição de 1999, a democracia participativa e protagonista foi inscrita como princípio organizador da nova ordem política, deixando de aparecer apenas como complemento retórico da representação.

A Constituição de 1999 abriu espaço para consultas populares, referendos, revogabilidade de mandatos, controle social e participação direta na formulação e execução de políticas públicas. Margarita López Maya (2008), ao discutir a democracia participativa e protagonista, interpreta esse elemento como um dos traços distintivos do novo regime político venezuelano, mas também chama atenção para as tensões entre inovação participativa e concentração decisória. Essa ambivalência é central para o artigo: a participação ganhou respaldo constitucional, enquanto o Estado assumiu o papel de promotor, financiador e organizador dos espaços participativos.

Scheidt (2026) reforça esse ponto ao destacar que a nova Constituição teve papel central na promoção de mecanismos participativos, desde consultas populares até instâncias de participação direta. Para o autor, o chavismo estimulou a politização e a organização das classes populares, produzindo formas de protagonismo político em setores antes marginalizados. Essa leitura permite reconhecer que os Conselhos Comunais não surgiram como imprevisto

administrativo, mas como desdobramento de um projeto de transformação da cultura política venezuelana.

Depois de 2002, com o acirramento da polarização política, o golpe de Estado, o conflito em torno da PDVSA e o referendo revogatório, a mobilização popular tornou-se também base de sustentação do governo. Círculos Bolivarianos, missões sociais, comitês de terras urbanas e mesas técnicas de água antecederam ou acompanharam a criação dos Conselhos Comunais. Essas experiências territoriais produziram repertórios de organização local e demonstraram capacidade de mobilização em defesa do processo bolivariano.

O fortalecimento dos Conselhos Comunais em 2006 representou, nesse percurso, a passagem de práticas participativas dispersas para uma forma institucionalizada de poder popular territorial. A comunidade organizada passou a ser tratada como unidade de planejamento, execução e controle. A promessa era deslocar parte do centro da democracia para a escala local, vinculando necessidades concretas, deliberação comunitária e financiamento público. Esse deslocamento sustentou a legitimidade inicial dos conselhos e alimentou a expectativa de uma democracia participativa capaz de transformar Estado e sociedade.

#### **IV. Conselhos Comunais, comunas e Estado Comunal**

Na etapa seguinte do processo bolivariano, os Conselhos Comunais foram formalizados como instâncias de participação, articulação e integração entre cidadãos, organizações comunitárias e movimentos sociais. Sua função era permitir que o povo organizado exercesse governo comunitário e gestão direta de políticas públicas e projetos voltados às necessidades do território. A escala de atuação era local: bairros urbanos, comunidades rurais e comunidades indígenas, tendo a assembleia de cidadãos como instância central de deliberação.

A tese de Mendes (2011) mostra que a Lei dos Conselhos Comunais de 2006 e a Lei Orgânica dos Conselhos Comunais de 2009 estruturaram essas organizações em assembleias, unidades executivas, unidades administrativas e financeiras e unidades de controle social. O desenho procurava criar mecanismos de participação, corresponsabilidade, transparência, prestação de contas e gestão comunitária. Em termos normativos, os conselhos deveriam combinar deliberação territorial, execução de projetos e controle popular.

Zuber (2012), por sua vez, descreve os Conselhos Comunais como organizações socioterritoriais que agrupam moradores de determinada zona geográfica para participar da

planificação de políticas nesse território. A autora também os caracteriza como microgovernos comunitários, inseridos em projeto governamental mais amplo de reconstrução administrativa do território com base em comunas. Essa formulação evidencia que os conselhos funcionavam como células de uma reorganização territorial mais abrangente.

Quando o projeto avançou para as comunas, a escala da participação foi ampliada. As comunas foram concebidas como agregações de comunidades, com memória territorial, interesses comuns e formas próprias de autogoverno. Zuber (2012) destaca que a Lei das Comunas cria uma nova instância de governo, com parlamento comunal, conselho de planificação, banco da comuna e comitês permanentes de gestão. O objetivo era construir uma arquitetura de poder comunal capaz de articular comunidade, economia, serviços e planejamento.

No artigo de Vanessa Aguiar Borges (2019), as comunas aparecem como estratégia territorial de construção do socialismo na Venezuela. A autora sustenta que o processo bolivariano procurou transformar a natureza do poder e do Estado, fazendo dos Conselhos Comunais e das comunas instrumentos para construir o Estado Comunal. Essa estratégia envolvia a tentativa de transferir poder político e capacidade de gestão dos entes tradicionais para organizações populares territorializadas.

Essa formulação, entretanto, não eliminou conflitos institucionais. A reforma constitucional proposta em 2007, embora derrotada, teve papel importante no esforço de conceituar juridicamente a nova geometria do poder. Borges (2019) mostra que a não aprovação da reforma não impediu a constituição das comunas nem a organização territorial do Poder Popular, porque a legislação posterior criou bases para o desenvolvimento do Estado Comunal. Ainda assim, a coexistência entre órgãos tradicionais e novas estruturas comunais gerou sobreposição de competências e disputas sobre autoridade política.

O poder popular, nesse sentido, deixou de ser apenas mobilização social e passou a ser desenho institucional. A comunidade tornou-se unidade de governo; a comuna tornou-se escala de articulação; o Estado Comunal tornou-se horizonte de reorganização política. O projeto apostava na criação de uma democracia territorial, com capacidade de planificar, produzir, executar, fiscalizar e disputar a direção do desenvolvimento. Contudo, a mesma inovação que ampliava a escala comunitária também fortalecia a relação direta com o Executivo Nacional, contornando mediações federativas e reforçando a centralidade do governo.

Outro ponto decisivo era a base produtiva. Uma democracia territorial sustentada apenas por transferências públicas permanece vulnerável à crise fiscal e à orientação política do governo. As comunas produtivas buscavam responder a essa vulnerabilidade por meio de agricultura comunitária, produção local, bancos comunais e formas cooperativas. O alcance dessas experiências, porém, variou conforme território, capacidade organizativa, acesso a recursos, apoio estatal e autonomia das lideranças.

Por isso, o Estado Comunal deve ser entendido simultaneamente como proposta, prática e disputa. Como proposta, pretendia criar novas formas de soberania popular territorial. Como prática, produziu conselhos, comunas, assembleias, bancos comunais e projetos locais. Como disputa, enfrentou tensões com burocracias estatais, governos locais, partido oficialista, oposição, crise econômica e lideranças comuneras que reivindicaram mais autonomia. Essa complexidade impede uma leitura linear e torna o caso venezuelano especialmente relevante para o debate latino-americano.

## **V. Autonomia limitada: financiamento, lealdade política e recentralização**

A autonomia constitui o ponto mais sensível da experiência dos Conselhos Comunais. Como foi indicado na primeira seção, o termo é utilizado aqui para designar a capacidade de uma organização comunitária definir prioridades, deliberar, executar decisões, controlar recursos e sustentar iniciativas sem depender exclusivamente de autorização estatal, repasses discricionários ou lealdade partidária. A promessa normativa indicava autogoverno comunitário, controle social e gestão direta; a prática institucional, contudo, revelou forte dependência em relação ao Executivo Nacional e aos órgãos responsáveis pelo Poder Popular.

Mendes (2011) oferece uma das análises mais críticas desse processo ao concluir que os Conselhos Comunais estavam diretamente vinculados ao Presidente Hugo Chávez e ao Ministério Popular para as Comunas e o Desenvolvimento Social. Segundo o autor, essa vinculação reduziu a autonomia das organizações sociais, limitou sua margem de decisão nos rumos da política municipal, estadual e nacional e abriu espaço para uso eleitoral dos espaços organizativos. A nova geometria do poder, nessa interpretação, produziu recentralização sob a justificativa de participação popular.

Zuber (2012) identifica problema semelhante ao registrar críticas à concentração e centralização da tomada de decisões e recursos. A relação direta entre Governo Nacional e

Conselhos Comunais produziu substituição e sobreposição de funções de governos e municípios. Além disso, a autora aponta críticas relativas a paternalismo, assistencialismo e clientelismo, fortalecidos pelo mecanismo de entrega direta de recursos às comunidades. Esse ponto reforça a ideia de que a autonomia dos conselhos dependeu tanto do desenho institucional quanto da economia política do rentismo.

O financiamento público, portanto, funcionou ao mesmo tempo como estímulo à participação e como instrumento potencial de controle. Em um primeiro momento, possibilitou que comunidades historicamente excluídas acessassem recursos para obras, equipamentos e projetos. Em outro plano, condicionou a viabilidade desses projetos a relações políticas, alinhamentos e mediações burocráticas. O acesso ao Estado tornou-se requisito para a capacidade de ação, tornando instável a fronteira entre empoderamento comunitário e fidelização política.

A filiação partidária e a polarização agravaram esse problema. Em uma sociedade atravessada pela divisão entre chavismo e oposição, os Conselhos Comunais tenderam a ser associados ao campo governista. Em muitos territórios, opositores viam os conselhos como instrumentos do PSUV, enquanto governistas viam opositores como ameaça ao processo revolucionário. Assim, o conselho, concebido como instância comunitária, muitas vezes passou a operar em ambiente de seleção ideológica e pressão sobre o pluralismo interno.

A recentralização também afetou a relação com municípios e estados. A transferência direta de recursos do Executivo Nacional para comunidades podia acelerar projetos e romper bloqueios locais, o que explica parte de sua legitimidade junto a setores populares. Ao mesmo tempo, criava sobreposição de competências, fragmentação administrativa e dependência direta do centro. A descentralização comunitária era acompanhada pela concentração nacional da capacidade de financiar e legitimar.

A discussão de Borón et al. (2020) sobre luta de classes e ofensivas conservadoras na América Latina ajuda a compreender por que essa centralização também assumiu uma dimensão defensiva. O governo venezuelano enfrentou oposição interna, tentativas de desestabilização e pressão externa. Nesse ambiente, a participação comunitária foi tratada não apenas como prática democrática, mas também como trincheira política de defesa do processo bolivariano. A lógica de defesa reforçou a aproximação entre conselhos, partido e governo, ao mesmo tempo que reduziu espaços de dissenso interno.

Esses fatores não atuaram de forma isolada. A dependência financeira parece ter sido o elemento estruturante, pois condicionava a execução dos projetos e ampliava o peso das mediações estatais. A centralização decisória e a partidarização, por sua vez, potencializavam essa dependência ao orientar o acesso aos recursos e ao reduzir o pluralismo comunitário. A crise econômica completou esse quadro ao diminuir a capacidade fiscal do Estado e deslocar a participação para funções emergenciais de sobrevivência.

## **VI. Da planificação comunitária à logística da sobrevivência: Conselhos Comunais e CLAP**

A crise econômica posterior à morte de Chávez modificou profundamente as condições de funcionamento dos Conselhos Comunais e das comunas. A queda dos preços do petróleo, a inflação, o desabastecimento, as sanções internacionais, a retração fiscal e a perda de capacidade estatal afetaram a base material do poder popular. Nesse cenário, projetos comunitários de infraestrutura, produção e desenvolvimento local foram substituídos, em muitos territórios, por tarefas emergenciais de abastecimento e sobrevivência.

Scheidt (2026) observa que, a partir de 2013, o processo chavista passou por mudanças negativas impulsionadas pela morte de Chávez, pela queda do preço do petróleo, pelas sanções econômicas e pelo agravamento da crise interna. O autor também indica que o crescente autoritarismo do governo levou a maior controle e burocratização das instâncias de democracia participativa. Ao mesmo tempo, a crise reduziu a participação popular em sentido deliberativo, pois muitas pessoas passaram a empregar seu tempo na busca cotidiana por sobrevivência.

Foi nesse contexto que os Comitês Locais de Abastecimento e Produção, conhecidos como CLAP, ganharam centralidade. Criados em 2016 para distribuir alimentos subsidiados em meio a uma grave crise econômica, os CLAP foram articulados aos Conselhos Comunais e às comunas (Pérez, 2019; Hernández et al., 2021). Representantes da população organizada passaram a receber e distribuir alimentos às famílias cadastradas. A participação comunitária continuou existindo, mas sua função dominante deslocou-se da planificação de políticas locais para a gestão logística de bens essenciais.

Esse deslocamento ajuda a compreender a crise do projeto de democracia participativa. Os Conselhos Comunais foram pensados como instâncias de diagnóstico, deliberação, planejamento e execução de projetos comunitários. A crise converteu muitos deles em canais de distribuição de alimentos. A comunidade permaneceu mobilizada, com capacidade organizativa e

capilaridade territorial, porém sob uma agenda fortemente condicionada pela escassez. A política participativa passou a operar sob o imperativo da sobrevivência.

Estudos sobre os CLAP indicam que o programa surgiu como resposta governamental à escassez alimentar, articulando distribuição subsidiada, organizações comunitárias e estruturas políticas relacionadas ao governo (Pérez, 2019). Com a redução do fluxo de petrodólares, o Estado perdeu capacidade de financiar grandes projetos de infraestrutura e autogestão nas comunidades. A maior parte dos conselhos e comunas, então, passou a atuar como espaço de distribuição logística de alimentos fornecidos pelo governo, em vez de se concentrar na planificação democrática de políticas locais.

A passagem da planificação comunitária para a logística da sobrevivência não representa apenas uma mudança funcional dos Conselhos Comunais. Ela evidencia uma inflexão conceitual entre protagonismo popular e assistencialismo. Por protagonismo popular entende-se, neste artigo, a atuação da comunidade organizada como sujeito político capaz de diagnosticar necessidades, formular prioridades, executar projetos, controlar recursos e construir formas próprias de autogestão. Assistencialismo, por sua vez, não significa toda política distributiva ou toda política de proteção social; o termo é usado para designar situações em que a participação se reduz à recepção, ao cadastramento e à distribuição de benefícios, com baixa capacidade deliberativa e maior dependência material em relação ao Estado.

Essa distinção é necessária porque há divergências relevantes, na tradição latino-americana, sobre o papel das políticas redistributivas. Políticas de abastecimento, renda, alimentação ou proteção social podem ampliar direitos e reduzir desigualdades. Elas se aproximam de uma lógica assistencialista apenas quando substituem a autonomia política e produtiva das comunidades por uma relação vertical de dependência, reduzindo a deliberação coletiva a uma técnica de administração da urgência. Nesse sentido, a crítica aos CLAP não se dirige à existência de uma política de alimentação em contexto de crise, mas ao risco de que a distribuição estatal passe a ocupar o lugar antes reservado à planificação comunitária.

No desenho original dos Conselhos Comunais, o cidadão organizado deveria atuar como agente de autogoverno. Essa condição envolvia diagnóstico territorial, assembleias, eleição de prioridades, formulação de projetos e controle social. A crise econômica deslocou parte significativa dessa energia coletiva para a garantia da sobrevivência imediata. Nesse deslocamento, o sujeito comunitário permanece mobilizado, mas sua mobilização passa a operar sob forte

condicionamento estatal, com menor margem para deliberação autônoma e maior exposição a relações clientelares.

A análise dos CLAP precisa preservar essa ambivalência. Em termos governamentais, os comitês foram apresentados como nova instância de protagonismo popular, pois seu funcionamento dependia de vizinhos, lideranças comunitárias e representantes territoriais. Em termos críticos, sua operação reforçou controle político, burocratização e dependência das comunidades em relação à distribuição estatal de bens de primeira necessidade. Pérez (2019) registra que o programa foi acusado de discriminação e clientelismo desde sua criação, enquanto Hernández et al. (2021) associam os CLAP à distribuição de alimentos em contexto de emergência, com problemas de qualidade, cobertura e controle social.

Nesse sentido, os CLAP podem ser compreendidos como expressão ambivalente da crise do projeto comunal. De um lado, preservam certa capilaridade territorial e mobilizam redes comunitárias capazes de responder à urgência alimentar. De outro, deslocam o eixo da participação da planificação democrática para a administração da escassez. O cidadão que, no desenho original dos Conselhos Comunais, deveria atuar como sujeito de autogoverno passa a operar frequentemente como intermediário logístico de bens essenciais. A comunidade deixa de ser prioritariamente espaço de decisão sobre políticas públicas e passa a ser também espaço de triagem, cadastramento e distribuição.

Essa transformação também modificou o sentido do tempo comunitário. A democracia participativa exige reunião, debate, diagnóstico, escolha de prioridades, planejamento, execução e controle. A sobrevivência em contexto de crise exige fila, cadastro, entrega, transporte, segurança, prioridade alimentar e gestão de conflitos cotidianos. A energia social disponível para deliberar sobre futuro coletivo foi, em parte, absorvida por urgências imediatas. Assim, a crise econômica rebaixou a escala temporal da participação e reduziu sua capacidade de projetar horizontes de médio prazo.

A distribuição de alimentos fortaleceu a presença do Estado no cotidiano das famílias. Em sociedades marcadas por escassez, o controle da logística de bens essenciais possui alto valor político. O conselho que organiza acesso a alimentos torna-se mediador sensível entre comunidade e governo. Lealdade política, confiança comunitária, capacidade de denúncia e percepção de justiça distributiva passam a se misturar. O espaço participativo converte-se, então, em ponto de passagem entre necessidade social e poder estatal.

A crise revela, portanto, um dos limites mais agudos do modelo. Conselhos dependentes de repasses estatais tornam-se vulneráveis quando o Estado perde capacidade financeira. Comunas sem base produtiva suficiente são pressionadas a abandonar projetos de desenvolvimento e assumir funções emergenciais. A democracia participativa, quando sustentada por renda petroleira e centralização política, sofre forte retração diante de choques econômicos. Esse ponto reforça a hipótese central do artigo e justifica a inclusão do eixo rentismo-CLAP na narrativa.

## **VII. Comunas autônomas e disputa interna pelo sentido do poder popular**

Para evitar uma leitura unilateral do processo venezuelano, é necessário incorporar o contraponto das comunas autônomas. Mesmo em contexto de centralização, crise e burocratização, persistiram iniciativas de base que disputaram o sentido do poder popular. Essas experiências buscaram desenvolver produção comunitária, autonomia territorial e formas próprias de organização, tensionando a relação com o governo central.

Scheidt (2026) registra que, apesar das medidas centralizadoras e de controle das instâncias de poder popular, existem mobilizações autônomas, inclusive com críticas e tensões em relação ao governo central. O autor menciona a fundação da Unión Comunera em abril de 2022, a ampliação da produção comunitária em comunas tradicionais como El Maizal e El Panal e o surgimento de novas comunas produtivas. Esse registro é importante porque demonstra que o poder popular não foi absorvido integralmente pela estrutura estatal.

O artigo de Borges (2019) também permite compreender essa dimensão. Ao tratar as comunas como estratégia territorial de construção do socialismo, a autora destaca que a legislação cria possibilidades para o Poder Popular, mas a construção efetiva do Estado Comunal requer mais do que normas e vontade política. A transformação do Estado exige práticas, sujeitos, base produtiva e capacidade de disputa. As comunas autônomas representam justamente esse esforço de transformar participação em capacidade material de autogoverno.

As comunas produtivas procuram enfrentar a dependência rentista por meio de agricultura comunitária, produção em pequena escala, circuitos locais de abastecimento e formas coletivas de gestão. Seu objetivo é reduzir a dependência exclusiva dos repasses estatais e criar condições de sustentabilidade territorial. A autonomia produtiva torna-se, nesse caso, dimensão política da democracia participativa: o poder popular deixa de depender apenas de assembleia e passa a depender também de meios materiais para executar decisões.

A tensão entre comuneros e governo é particularmente relevante porque mostra que a institucionalidade participativa criada pelo Estado pode produzir sujeitos capazes de questionar o próprio Estado. Quando lideranças comunais afirmam que a continuidade do Estado Comunal depende das classes populares mobilizadas, elas deslocam a fonte da transformação do governo para a base social. Esse deslocamento não elimina a importância do chavismo como processo político, mas impede que o poder popular seja reduzido à ação do governo.

Para o debate latino-americano, esse ponto é pertinente. Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) chamam atenção para a dimensão cultural e política dos movimentos sociais. As comunas autônomas expressam essa dimensão ao produzir imaginários de autogoverno, práticas de soberania alimentar, linguagens de crítica ao burocratismo e formas de pertencimento territorial. Elas mostram que a cidadania participativa também se constrói em conflito com o próprio Estado que a reconhece formalmente.

A diferença entre protagonismo popular e assistencialismo, portanto, permite compreender a disputa interna pelo sentido do poder popular. O protagonismo popular aponta para a transformação do Estado e para a construção de capacidades coletivas de autogestão, produção e decisão territorial. O assistencialismo opera no plano da sobrevivência e da contenção social, sobretudo quando a distribuição de bens essenciais se converte em principal mediação entre Estado, partido e comunidade. A tensão entre esses dois polos atravessa os Conselhos Comunais, as comunas e os CLAP, definindo o alcance efetivo da promessa de democracia participativa.

## **CONSIDERAÇÕES**

Este artigo analisou os Conselhos Comunais venezuelanos como experiência de democracia participativa e poder popular atravessada por dependência estatal. A trajetória examinada mostra que tais instâncias surgiram como resposta à crise da representação política, ganharam densidade institucional com a Constituição de 1999 e com a legislação do Poder Popular, e passaram a integrar uma proposta mais ampla de Estado Comunal.

Os elementos examinados sustentam a hipótese de trabalho, embora não autorizem uma leitura linear ou definitiva do processo. Os Conselhos Comunais produziram politização popular, ampliaram repertórios de participação direta e criaram formas territoriais de deliberação comunitária. Ao mesmo tempo, sua capacidade emancipatória foi restringida por fatores que se reforçaram mutuamente: dependência financeira dos repasses estatais, centralização decisória no

Executivo Nacional, partidarização das instâncias comunitárias, sobreposição com governos locais e vulnerabilidade diante da crise econômica.

Entre esses fatores, a dependência financeira parece ocupar posição estruturante, pois condicionou a execução dos projetos e aumentou o peso das mediações estatais. A centralização decisória e a partidarização potencializaram essa dependência ao orientar o acesso aos recursos e reduzir o pluralismo comunitário. A crise econômica, por sua vez, agravou o quadro ao diminuir a capacidade fiscal do Estado e deslocar parte da participação para funções emergenciais de abastecimento e sobrevivência.

O exame dos CLAP reforçou a compreensão da crise do projeto participativo. A criação dos comitês de abastecimento mobilizou redes comunitárias e preservou alguma forma de protagonismo territorial. Ela também deslocou a função de muitos conselhos da planificação democrática para a logística da sobrevivência. Com isso, a participação passou a operar em torno do acesso a alimentos e bens essenciais, com maior dependência comunitária em relação à distribuição estatal.

A distinção entre protagonismo popular e assistencialismo permite compreender que o problema central não reside na existência de políticas de proteção social. O ponto crítico está na substituição da autonomia política e produtiva das comunidades por uma relação de dependência material mediada pelo Estado e pelo partido governante. Quando a comunidade participa para decidir, produzir, controlar recursos e construir autogoverno, há protagonismo popular. Quando participa sobretudo para receber, cadastrar e distribuir benefícios em contexto de escassez, a lógica assistencial tende a limitar o potencial emancipatório da organização social.

A incorporação das comunas autônomas impediu uma leitura apenas confirmatória da hipótese. Mesmo diante da centralização e da crise, houve iniciativas comunais voltadas à produção comunitária, à soberania alimentar, à crítica ao burocratismo e à construção de autonomia material. Essas experiências indicam que a institucionalização estatal do poder popular pode produzir sujeitos coletivos que disputam a própria orientação do Estado e reivindicam a continuidade do projeto comunal a partir das bases.

Assim, o ponto mais relevante da experiência venezuelana está na coexistência entre avanço participativo e tutela estatal. Os Conselhos Comunais demonstram que a institucionalização da participação pode ampliar cidadania, produzir aprendizagem política e criar territorialidades

democráticas. Também demonstram que autonomia popular exige condições materiais, pluralismo interno e proteção institucional contra a conversão da participação em instrumento de controle.

A conclusão geral é que a democracia participativa venezuelana oferece contribuição pertinente aos estudos latino-americanos: a participação popular precisa ser pensada como desenho institucional, cultura política, prática territorial e autonomia econômica. Quando essas dimensões caminham de forma desequilibrada, o poder popular pode ganhar reconhecimento formal e perder capacidade efetiva de autodeterminação. Esse é o limite central dos Conselhos Comunais e, ao mesmo tempo, sua principal lição para novas proposições democráticas na América Latina.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. p. 15-60.

BORÓN, Atilio et al. **América Latina na encruzilhada: lawfare, golpes e luta de classes**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

BORGES, Vanessa Aguiar. Comuna e Estado Comunal: a estratégia territorial de construção do socialismo na Venezuela. **Boletim DATALUTA**, n. 143, nov. 2019.

CARNEIRO, Ricardo et al. (org.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia: um conceito em disputa**. 2008. Disponível em: [https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/gestao\\_democratica/kit2/democracia\\_um\\_conceito\\_em\\_disputa.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/gestao_democratica/kit2/democracia_um_conceito_em_disputa.pdf). Acesso em: 30 maio 2026.

HERNÁNDEZ, Pablo; CARMONA, Andrés; TAPIA, Maria S.; RIVAS, Siloyde. Dismantling of Institutionalization and State Policies as Guarantors of Food Security in Venezuela: Food Safety Implications. **Frontiers in Sustainable Food Systems**, Lausanne, v. 5, art. 623603, 2021. DOI: 10.3389/fsufs.2021.623603.

KARL, Terry Lynn. **The paradox of plenty: oil booms and petro-states**. Berkeley: University of California Press, 1997.

LÓPEZ MAYA, Margarita. Venezuela today: a participative and protagonistic democracy? **Socialist Register**, London, v. 44, p. 160-180, 2008.

MENDES, Valdenésio Aduci. **Democracia e participação: os Conselhos Comunais na Venezuela**. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

PÉREZ, Guillermo. Los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) bajo el enfoque basado en derechos humanos. **Revista Estudios de Políticas Públicas**, Santiago, v. 5, n. 1, p. 71-88, 2019. DOI: 10.5354/0719-6296.2019.52575.

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

SCHEIDT, Eduardo. Democracia e protagonismo popular na Revolução Bolivariana: os conselhos comunais e as comunas. **Outros Tempos: Pesquisa em Foco - História**, São Luís, v. 23, n. 41, p. 48-77, 2026. DOI: 10.18817/ot.v23i41.1336.

ZUBER, Inês. Os Conselhos Comunais em Caracas, Venezuela: reflexão acerca das similitudes e desconincidências com o conceito de movimento social. **Revista Convergência Crítica**, Niterói, v. 1, n. 1, p. 1-22, 2012.