

## **A democracia participativa na Venezuela da era Chávez e a questão dos Conselhos Comunais: transformações em direção a uma nova cultura política?**

Eduardo Scheidt  
Professor do PPGHS da UERJ  
edusch.uerj@gmail.com

A questão democrática vem se sobressaindo na América Latina no contexto histórico recente, em especial a partir do processo de redemocratizações após o fim das ditaduras militares. Desde o final desses governos ditatoriais que assolaram boa parte do subcontinente, instituíram-se regimes de democracia constitucional, com eleições de representantes, liberdades de organização partidária e de expressão política e fim das práticas de terrorismo de Estado. Em geral, as mudanças se restringiram aos aspectos políticos, enquanto no que diz respeito à economia e à sociedade, deu-se continuidade ao domínio dos grandes grupos privados econômicos e as desigualdades sociais e níveis de pobreza se ampliaram, especialmente com a aplicação da agenda neoliberal em boa parte dos países latino-americanos. A crise dos recentes regimes democráticos contribuiu para o surgimento de uma série de movimentos sociais, críticos ao neoliberalismo e muitos deles reivindicando ampliações e reformulações das práticas democráticas. Ao longo dos anos 2000, foram eleitos diversos governos de esquerda e centro-esquerda que implementaram importantes transformações, inclusive no que diz respeito à questão democrática. No presente momento, entretanto, boa parte da América Latina está passando por mais um período de crise concomitante com o fortalecimento da direita e processos golpistas que colocam em risco o funcionamento dos regimes democráticos.

Este trabalho foca no caso venezuelano que, com a eleição de Hugo Chávez para presidência em dezembro de 1998, foi o pioneiro na opção de governos de esquerda. Ao chegar ao poder, Chávez desencadeou uma série de transformações políticas, econômicas e sociais que foram designadas como “Revolução Bolivariana” e posteriormente de “socialismo do século XXI.”<sup>1</sup> A questão democrática foi um dos eixos do programa chavista que se propôs a uma transformação do regime democrático, instituindo mecanismos de participação direta da população no processo

político. Almejava-se superar a democracia representativa em prol de uma “democracia participativa e protagônica”. Neste trabalho, analisamos a questão democrática na Venezuela durante a era Chávez, desde sua primeira campanha eleitoral em 1998 até seu afastamento do poder devido a problemas de saúde em 2012, privilegiando a questão dos conselhos comunais (CC) e das comunas.<sup>2</sup>

Partilhamos do entendimento de que “democracia” é um termo polissêmico, que adquire diversas significações conforme os diferentes contextos históricos e grupos ou classes sociais que fazem uso do termo. As distintas concepções de democracia estão relacionadas tanto a diferentes conceitos do termo como também a práticas diferenciadas. Neste sentido, a democracia está interconectada com a questão da cultura política nas sociedades. As concepções de democracia integram ou, mais especificamente, constituem-se em elementos das culturas políticas. A noção de cultura política é complexa e de difícil definição. Fundamentamo-nos nas reflexões de Serge Bernstein para quem, em linhas gerais, uma cultura política “(...) se inscreve no quadro das normas e dos valores que determinam a representação que uma sociedade faz de si mesma, do seu passado, do seu futuro.”<sup>3</sup> A cultura política, pois, abarca elementos além das instituições políticas vigentes numa sociedade, incluindo o conjunto de práticas e representações que dada sociedade forja em torno das questões políticas. Bernstein também chama atenção para o fato de que numa sociedade não existe uma única cultura política, mas diversas culturas políticas em disputa nos diferentes contextos históricos, mesmo que haja o predomínio de alguma determinada cultura política.

Assim como entre vários outros aspectos, no que se refere à questão democrática, a análise do chavismo suscitou inúmeras polêmicas e debates acalorados na mídia, nos meios políticos e também nos estudos acadêmicos. Para alguns, Chávez ampliou o regime democrático, dando direitos de cidadania a segmentos sociais tradicionalmente excluídos e instituindo diversas formas de democracia direta. Para outros, o chavismo está associado a um rígido controle autoritário pelo Estado, significando, em última instância, a morte da democracia. Outros ainda defendem a tese de que se trata de um processo ambíguo, em que se ampliaram os direitos democráticos ao mesmo tempo em que o poder do presidente foi significativamente reforçado.<sup>4</sup>

Na Venezuela, a questão democrática se caracteriza por algumas particularidades, entre as quais o fato de o país não ter passado por regimes de ditadura militar ao longo dos anos 1960 e 1980. Desde 1947 até 1998, vigorou na Venezuela um regime político de democracia representativa e constitucional, caracterizado por um rodízio de poder por via eleitoral entre os partidos políticos tradicionais: AD (Aliança Democrática), de caráter social-democrata e o Copei (Comitê de Organização Política e Eleitoral Independente), democrata-cristão. Esse regime ficou conhecido como “Punto Fijo”, devido ao pacto estabelecido entre os principais partidos naquela cidade em 1958, consolidado posteriormente com a constituição de 1961. Nas décadas de 1960 e 1970 a situação da Venezuela contrastava com a maior parte da América Latina não apenas pelo funcionamento de uma democracia aparentemente sólida, mas também pela situação econômica favorável, especialmente pela alta do preço do petróleo, que possibilitou que as tensões sociais não fossem tão acentuadas como em outros países do subcontinente. Nos anos 1980 e 1990, entretanto, os governos daqueles partidos conduziram a Venezuela a crises econômicas profundas, demarcadas por recessões, crescimento da dívida externa, desemprego, corrupção e vertiginoso aumento da pobreza. Esta situação levou a uma sistemática descrença da população naqueles partidos e na própria democracia liberal, sendo a rebelião popular de Caracas em 1989<sup>5</sup> um indício deste descontentamento e iminente colapso do regime de Punto Fijo. Foi nesta conjuntura que Chávez tentou chegar ao poder pela primeira vez em 1992, liderando um golpe militar frustrado. Apesar da tentativa golpista, o discurso dos conspiradores, de tom nacionalista, contra a corrupção e a política dos EUA, seduziu setores significativos da sociedade venezuelana, principalmente os mais pobres. Após ser anistiado, Chávez optou pelo caminho democrático e constitucional lançando-se candidato a presidência em 1998. A 06 de dezembro daquele ano, Chávez consagrou-se nas urnas (com 56,2% dos votos), tomando posse como presidente em 02 de fevereiro de 1999, iniciando a partir de então uma nova etapa na história venezuelana.

O Programa de Governo de Chávez para as eleições de 1998, intitulado *La propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela. Una revolución democrática*, já apontava para a necessidade de uma transformação radical do país. Seu ponto de vista era o de que o regime de democracia representativa estava esgotado devido à profunda crise econômica, social e política das últimas décadas.

Para Chávez, esta situação foi fruto do domínio das oligarquias e do imperialismo, possibilitados pelo regime de democracia formal que excluía a grande maioria da população de uma participação mais direta no processo político. Neste sentido, a questão da democracia teria uma importância fundamental na transformação proposta por Chávez. Seu programa de governo já apontava para uma “revolução democrática”, cujo primeiro passo seria a convocação de uma assembleia nacional constituinte para redigir uma nova constituição e transformar radicalmente o regime político. Embora ainda não especificasse como concretamente funcionaria, o programa de governo chavista colocava a democracia direta como um dos eixos de sua proposta de transformação da sociedade venezuelana.

Uma das primeiras medidas do governo de Chávez foi convocar a eleição de uma assembleia constituinte que ainda contou com aprovação por referendo, obtendo-se 88% dos votos dos venezuelanos que compareceram às urnas. O chavismo conquistou uma ampla vitória, obtendo 119 das 131 cadeiras da Assembleia Constituinte. A constituinte foi imediatamente instalada e seus trabalhos duraram cerca de seis meses. O texto constitucional elaborado passou ainda por um novo referendo, realizado em 20 de dezembro de 1999, que obteve aprovação de 71% dos eleitores que compareceram à votação<sup>6</sup>. Salientamos que o voto na Venezuela não é obrigatório e neste referendo um pouco mais de 50% dos eleitores não compareceu, fruto em boa medida do boicote chamado pela oposição que insistia em caracterizar a constituinte como um golpe contra o regime do Punto Fijo. Naquele momento, Chávez já suscitava forte oposição interna e externa. Internamente, sofria ataques dos partidos tradicionais, dos grandes empresários, dos setores privados de comunicação e da Igreja. Do exterior, a oposição mais forte vinha do governo norte-americano. Em contrapartida, Chávez obtinha amplo apoio dos trabalhadores e das camadas mais pobres da população.

A constituição aprovada e promulgada em 1999 é indiscutivelmente uma das mais democráticas do mundo. Nas primeiras linhas de seu preâmbulo, está escrita a frase: “(...) con el fin supremo de refundar la República, para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, (...)”<sup>7</sup>. O texto constitucional, pois, buscou institucionalizar a questão da democracia participativa e protagônica, tão amplamente propagada pelos discursos de Chávez durante a campanha presidencial e após sua posse como presidente.

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

Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía en política, la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, cuyas decisiones serán de carácter vinculante entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por valores de mutua cooperación y la solidaridad.<sup>8</sup>

Uma das novidades do texto constitucional, inédita nas democracias constitucionais contemporâneas, é a revogabilidade de mandatos nos cargos eletivos, ou seja, a possibilidade de a população cassar o mandato dos eleitos por via de um referendo revogatório a partir da metade do mandato. Especificamente sobre a democracia direta, o texto anuncia inúmeras instâncias, como assembleias de cidadãos, os chamados *cabildos abiertos* e as diversas iniciativas legislativas. Além de questões políticas, a constituição estabelece também participação direta em questões econômicas e sociais como cooperativas, empresas comunitárias e a cogestão. Todas estas questões dependeriam ainda de leis complementares. Em todo caso, o texto constitucional incentiva a população venezuelana a transformar as práticas da política do país, buscando construir uma nova cultura política no país, participativa e protagônica.

No período entre o início do governo chavista até por volta do ano de 2006, espalharam-se pela Venezuela uma série de instituições que objetivavam construir uma democracia participativa, através de uma presença mais direta do cidadão no exercício do poder político, principalmente na proposição, planificação e fiscalização das políticas públicas e instituições de governo. Algumas destas instituições também estimulavam a participação dos cidadãos na execução de políticas públicas, como as denominadas “mesas técnicas de águas”, para cogestão dos serviços de água potável e os “comitês de terras urbanas”, na execução de programas de moradia popular.<sup>9</sup> Os

programas sociais impulsionados a partir de 2003, conhecidos como *misiones*, também podem ser considerados como elementos da democracia participativa, já que igualmente estimulavam a participação dos cidadãos na planificação e execução dos programas.

Entretanto, a democracia participativa era ainda muito incipiente e dispersa. Havia várias instituições que se criaram de forma desigual pelo país e muitas delas com objetivos bastante pontuais. Entre as instâncias de democracia participativa, criaram-se os “Conselhos Locais de Participação Pública” (CLPP), que estavam citados no programa de governo e foram institucionalizados por lei em 12 de junho de 2002<sup>10</sup>. Os CLPP procuravam reunir a população em conselhos, elegidos por assembleias populares, para discutir e decidir sobre uma série de políticas públicas em nível municipal que atendessem a demandas de água, energia, moradia popular, transporte, entre outras. Essas instituições são os primórdios dos CC.

No que se refere ao projeto chavista, nos anos de 2005 e 2006 percebemos uma mudança substancial que, entre outros aspectos, radicalizou o discurso em torno da democracia participativa e passou a se centrar nos CC e nas Comunas os principais mecanismos de participação direta dos cidadãos no poder político. Neste aspecto, percebemos uma clara modificação da concepção de democracia do chavismo em relação aos anos anteriores. Até então, o chavismo propunha mecanismos de democracia participativa para ampliar e aperfeiçoar a democracia representativa. Em outras palavras, democracias participativa e representativa seriam complementares. A partir desse novo contexto, elas passam a ser antagônicas. Conforme a citação acima, o novo entendimento de soberania considera que esta é impossível de ser representada. A única forma de democracia, ou verdadeira democracia, seria a democracia direta, que o chavismo se refere como democracia participativa e protagônica. O governo de Chávez passava a priorizar a organização e expansão dos CC e das comunas.

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

Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer

directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social.<sup>11</sup>

Os CC, pois, foram concebidos como mecanismos de participação direta da população no exercício do poder, constituindo-se no pilar de uma democracia participativa e protagônica. Avançando em relação às experiências de consulta popular da década de 1990, tais como os orçamentos participativos, nos CC os cidadãos têm a possibilidade de ir além de propor sugestões, executando diretamente as políticas públicas. Desta forma, o povo organizado passa diretamente a exercer diversas tarefas que tradicionalmente estavam a cargo das instituições de governo, especialmente os executivos municipais.

A lei também deixa claro o intuito de se construir o poder popular para transformação social na conquista de uma sociedade mais igualitária e com mais justiça social. Na lei dos CC de 2009, que veio a substituir a de 2006, a definição dos CC foi mantida, modificando-se a última frase da citação anterior. Nessa nova lei, está afirmado ao final da frase que entre os objetivos dos CC almeja-se “(...) la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.”<sup>12</sup>. A nova lei torna mais claro o projeto de “transformação socialista” que Chávez passou a propagar desde meados de seu governo.

Ambas as leis dos CC definem que as assembleias de cidadãos são as instituições mais importantes dessas instâncias de governo popular. Para fundar um CC é preciso a convocação de uma assembleia que reúna o mínimo de 20% dos moradores maiores de 15 anos da comunidade que se propõe a se organizar num CC. Todos os moradores a partir de 15 anos têm direito a voz e voto nas assembleias e são aptos a serem eleitos *voceros* dos comitês de trabalho e do comitê executivo do CC. Conforme a lei de 2006, todos os *voceros* são eleitos em votação direta e secreta pela assembleia de cidadãos, mas a lei de 2009 suprimiu a questão do voto secreto, referindo-se unicamente a voto uninominal. Na prática, as votações abertas tem sido a tônica das eleições na maioria dos CC.

A legislação também explicita as condições necessárias para que um cidadão seja eleito *vocero*. A lei de 2006 estabelece que além de ter no mínimo 15 anos de idade, o candidato deve ser residente na comunidade há pelo menos seis meses, ter tempo e disposição para o trabalho comunitário e não ocupar cargo de eleição popular.<sup>13</sup> A lei de 2009 acrescentou outras exigências para os postulantes de

voceros, tais como apresentar previamente uma carta se identificando e demonstrando sua intenção de postulação, não estar sujeito à interdição civil e inabilitação política e ainda ser um cidadão de reconhecida moral e honradez.<sup>14</sup>

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

Os CC são instâncias de uma democracia direta em nível micro, mais especificamente das comunidades populares. Com o objetivo de estender o poder popular a espaços territoriais maiores, foram instituídas as comunas, que seriam a integração de diversos CC de comunidades vizinhas, tanto em cidades como nas comunidades rurais. Assim como os CC, as comunas também foram institucionalizadas através de uma lei orgânica publicada em 2010. Essa lei define uma comuna como:

Es un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.<sup>15</sup>

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, etc.<sup>16</sup>

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

Forma de organización políticosocial, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual *el poder es ejercido directamente por el pueblo, a través de los autogobierno comunales*, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno y sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad



social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna.<sup>17</sup>

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

Cabe agora uma reflexão sobre o real funcionamento dos CC e das comunas. Estas instâncias de poder popular significam de fato uma transformação democrática no país e alterações da cultura política vigente? Para esta nossa análise, selecionamos um conjunto de estudos que procuram se pautar por reflexões equilibradas, demonstrando tanto avanços quanto deficiências do processo político venezuelano durante a era Chávez.

A historiadora venezuelana Margarita López Maya<sup>18</sup> defende que ocorreram avanços, mas também problemáticas no processo democrático desde a chegada de Chávez ao poder. Segundo a autora, a participação popular foi significativamente ampliada no início do governo e garantida pela nova constituição, que introduziu diversas inovações como aplicação de plebiscitos e referendos, a revogabilidade de mandatos e diversos mecanismos de consulta popular para planejamento e execução de políticas governamentais. Entretanto,

(...) la dimensión participativa tiende a restringirse para localizarse principalmente en formas de gestión popular de políticas públicas en el nivel micro, a través de los consejos comunales como privilegiadas modalidades participativas, articuladas y dependientes del gobierno central.<sup>19</sup>

Sobre os CC, que os chavistas consideram o principal mecanismo de democracia participativa desde a segunda metade do governo de Chávez, López Maya considera essa democracia direta restritiva, especialmente devido ao crescente processo de centralização e controle do executivo. Neste sentido, a autora sustenta que houve recuos nas práticas democráticas propostas nos primeiros anos do governo Chávez, que procuraram ser garantidas com a constituição de 1999. No que tange à democracia, pois, as conclusões de Margarita López Maya são de que as mudanças promovidas pelo chavismo seriam contraditórias.

Já o sociólogo venezuelano Edgardo Lander<sup>20</sup> caracteriza o regime chavista como um projeto de reconstrução nacional resgatando o elemento popular. Trata-se, conforme o autor, fundamentalmente da ampliação da democracia representativa em

direção a uma democracia participativa. Neste aspecto, Lander sustenta que houve inúmeros avanços na ampliação da democracia na Venezuela chavista. Segundo o sociólogo venezuelano,

Lo más importante que ha ocurrido en Venezuela en estos últimos cinco años no ha sido tanto la implementación de los nuevos mecanismos institucionales de la participación, sino las notorias transformaciones de la cultura política y en los procesos de inclusión, como sujetos de la acción política y organizativa de las mayorías pobres del país que se encuentran históricamente, y especialmente en las últimas dos décadas, cada vez más excluidas.<sup>21</sup>

Num outro artigo, Lander<sup>22</sup> se debruça justamente sobre a questão democrática, em especial nos CC. O autor caracteriza estes organismos como forma de a população planejar e gerir as políticas públicas. Os CC são estimulados pelo governo não apenas para promover a participação direta da população, mas também para combater a corrupção e a burocracia, principalmente nas prefeituras e nos governos estaduais. Desta forma, os CC promovem ligações diretas das comunidades populares com o executivo nacional, excluindo-se os poderes locais e regionais. Lander salienta o papel da participação ativa das comunidades, mas também não deixa de apontar uma crítica. Embora se constituam em espaços de participação política, na prática, unicamente os que apoiam a “revolução bolivariana” têm participado do processo, excluindo-se os grupos opositores ao regime. Ao mesmo tempo em que há diversos mecanismos de consulta e participação direta dos que apoiam o regime, a oposição é excluída e não há diálogos com grupos opositores. O autor explica estas questões devido às fortes tensões políticas e à clara polarização da Venezuela contemporânea. As oposições não são impedidas da participação política e sim se recusam a tal por serem contrárias ao regime. O governo, por sua vez, apoia-se na sua base popular e ignora a oposição.

Mesmo que reconheça o regime chavista como uma democracia popular, o autor não deixa de analisar suas vulnerabilidades, entre as quais se destaca o poder demasiadamente centralizado em Chávez. Esse excesso de personalismo, pois, é apontado como um possível obstáculo a uma plena democratização do processo político. Essa questão da centralização do poder vem sendo apontada como uma das principais deficiências da democracia venezuelana em boa parte dos trabalhos sobre o tema.

O papel de Chávez como propulsor da organização popular é também apontado na dissertação de mestrado de Mariana Bruce Baptista<sup>23</sup>, em que a autora fez um estudo de caso fundamentado numa ampla análise de fontes sobre o conselho comunal da *Parroquia 23 de Enero*, localizado num dos bairros populares mais politizados de Caracas. Neste trabalho, Mariana Bruce chama a atenção para o fato de que os conselhos comunais foram inspirados em práticas anteriores ao governo de Chávez, quando os setores populares vinham se organizando *desde abajo* em meio à profunda crise econômica e social nos anos 1980 e 1990. Naquele período, alguns governos municipais e estaduais do país, governados pela Causa-R, tinham experimentado práticas de orçamento participativo que foram uma das aspirações de democracia direta reivindicadas pelo movimento popular que Chávez assumiu como compromisso em sua primeira campanha presidencial em 1998. Além disso, os CC foram também inspirados em movimentos sociais de outros países latino-americanos, como os indígenas do Equador, da Bolívia e em especial os neozapatistas mexicanos e sua prática do “mandar obedecendo”.

Embora aponte as origens dos CC a partir dos movimentos sociais e procure destacar seu papel no processo, Mariana Bruce, a partir da pesquisa em fontes orais, reconhece que:

Na maior parte das entrevistas com *voceros comunitários*, o Presidente [Chávez] é a referência fundamental, é considerado o grande incentivador de todo esse processo transformador. Tudo é feito em nome de Chávez. A grande maioria se mobilizou para o trabalho comunitário a partir das convocatórias de Chávez. O Presidente é a figura onipresente nas comunidades populares (em cartazes, nas rádios, na televisão, nas leis, nos documentos, nas conversas *en la calle*, nos eventos culturais etc.).<sup>24</sup>

Portanto, a par de todas as ponderações possíveis, é evidente uma profunda dependência em relação ao presidente que deriva do fato de se tratar de um projeto que, apesar de ser oriundo das tradições *desde abajo*, é incentivado e impulsionado *desde arriba*, tendo inclusive que se enfrentar com tentativas de controle do Estado. Nesta dissertação, fica destacado o papel do movimento *desde arriba*, ou seja, as políticas de Estado foram fundamentais para a organização e consolidação dos CC por toda a Venezuela. A figura de Chávez foi fundamental para impulsionar essas transformações e o projeto foi bastante dependente de suas iniciativas. Embora partes expressivas da população atendam ao chamado de se organizarem politicamente, em sua cultura política, os setores populares identificavam majoritariamente em Chávez

uma liderança fundamental. A autora conclui que, por um lado, houve um aumento considerável da organização popular e da participação política direta da população, mas, por outro lado, essa participação tem um alto grau de dependência da figura de Chávez, visto como impulsionador das transformações. A prática de uma democracia participativa verdadeiramente autônoma e independente é ainda um desafio a ser cumprido. Em suma, o papel do Estado é um tanto ambíguo, pois se, por um lado, impulsiona e organiza a participação popular, por outro, busca controlá-la em prol dos interesses políticos dos ocupantes do governo, desprovendo os conselhos comunais de uma autêntica autonomia.

Outro trabalho específico sobre os CC que merece destaque é o artigo de María Pilar García-Guadilla<sup>25</sup>. Num detalhado estudo sobre essas instituições, a autora aponta que, por volta de 2007, havia o registro de cerca de 18.000 conselhos comunais por toda Venezuela. Os conselhos reúnem prioritariamente os setores populares e simpáticos ao governo, mas há também alguns conselhos em bairros de classe média opositores ao chavismo. Os dados apresentados por García-Guadilla comprovam o sucesso dos CC em termos de sua abrangência, pois é claramente expressivo o grande número destas instituições em funcionamento por todo o país durante o governo de Chávez. Neste sentido, este processo parece condizer com uma das plataformas do programa chavista: a transformação da cultura política venezuelana com a construção da democracia participativa e protagônica. Entretanto, a autora argumenta que:

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

Los CC se debaten entre dos tendencias: ser cooptados o convertirse en poder popular autónomo; hasta el momento, las praxis apuntan hacia la cooptación bien sea del gobierno o del PSUV, el cual se vincula estrechamente con el gobierno.<sup>26</sup>

Em relação ao estudo que analisamos anteriormente, neste, o papel do Estado como controlador dos conselhos comunais é apontado com mais profundidade. Segundo García-Guadilla, estas instituições estão se convertendo mais em instâncias clientelares manipuladas pelo Estado e menos em espaços de reais práticas de democracia participativa. Embora estas sejam as práticas predominantes, a autora

não deixa de destacar que no interior dos conselhos comunais coexiste a tendência de eles se constituírem em autênticos poderes populares autônomos e independentes. Há, pois, lutas e tensões entre estas duas tendências no interior dos conselhos comunais.

Podemos concluir que a questão da democracia participativa e protagônica na Venezuela é complexa. Os discursos e programas de governo de Chávez colocavam a questão como uma das principais transformações que estariam sendo implementadas no país e os conselhos comunais eram apontados como espaços privilegiados em que a participação direta dos cidadãos estaria sendo protagonizada. A maioria dos autores que se debruçou sobre o tema, entretanto, são bastante críticos a respeito da questão.

Quando falamos em cultura política, estamos tratando de questões amplas e complexas, que envolvem crenças, ideias, mas também práticas e atitudes dos agentes sociais perante a política. Nesse sentido, ao analisar transformações na cultura política, temos que também levar em conta as continuidades. A cultura política latino-americana é historicamente demarcada pelo forte personalismo e pouca autonomia dos agentes sociais e dos movimentos populares. Conforme apontamos anteriormente, os autores são praticamente unânimes em destacar o personalismo de Chávez e sua conversão no papel de líder perante seus seguidores. Desta forma, o processo de construção de uma democracia participativa no país tem a particularidade de ser impulsionado fundamentalmente de cima para baixo, a partir de incentivos do Estado e do próprio Chávez, e não um processo de baixo para cima a partir dos movimentos sociais.

Nosso posicionamento é que a despeito do centralismo e controle do Estado sobre as organizações populares, em especial os CC e as comunas, acreditamos que o chavismo promoveu uma expressiva inclusão política e estímulos à participação da maioria da população, em especial as camadas mais pobres, que eram tradicionalmente excluídas. Neste sentido, também acreditamos que existe na Venezuela a construção de uma democracia participativa que se coloca como alternativa ou complementar ao modelo tradicional de democracia representativa. Entretanto, é preciso reconhecer que se trata de um processo em curso, com vários defeitos e problemas, como a burocratização, as tentativas de controle dos conselhos comunais pelo governo e pelo partido governante, falta de diálogo com os opositores

políticos, etc. Mas indiscutivelmente é um processo inovador, que está transformando a cultura política do país. De cidadãos passivos que se restringiam a ter o direito ao voto, os venezuelanos se transformam em agentes mais ativos, com possibilidades de ter uma atuação mais direta no processo político do país.

Se a cultura política participativa e protagônica irá de fato se consolidar, é algo que ainda está indefinido. Desde o falecimento de Chávez, o país entrou num novo período de crise com inflação em alta, preço do petróleo em baixa, desabastecimento de produtos e acirramento da polarização política. Concomitantemente com a crise, o chavismo vem perdendo apoio popular. Embora tenham vencido o pleito presidencial de 2013, com a eleição de Nicolás Maduro, e obtido maioria nas eleições municipais em dezembro do mesmo ano, os chavistas acabaram de passar por uma grande derrota ao perder a maioria parlamentar nas eleições de dezembro de 2015.

---

<sup>1</sup> Ambos os termos são controversos e pouco precisos. Sobre a questão do conceito de “Revolução Bolivariana”, consultar SCHEIDT, Eduardo. “Revolução Bolivariana” nos discursos de Hugo Chávez. *Cordis: Revista Eletrônica de História Social da Cidade*. São Paulo, PUCSP, v. 11, 2013, p. 155-193. Neste artigo, demonstra-se que os termos “revolução”, “processo revolucionário”, “Revolução Bolivariana” eram recorrentes nos discursos de Chávez e eram utilizados para caracterizar o conjunto de transformações políticas e sociais iniciadas a partir de sua ascensão ao poder. O termo “Revolução Bolivariana” é um tanto impreciso e seu uso tem propósitos políticos, objetivando mobilizar e persuadir um grande número de adeptos a aderirem ao projeto chavista, dando legitimidade ideológica ao processo. Já em relação ao dito “socialismo do século XXI”, ainda é algo bastante impreciso e ambíguo, mesmo em nível teórico. Impreciso porque justamente se propõe a ser “inventado” e ambíguo no sentido que admite a existência da propriedade privada na produção lado a lado com a propriedade pública e outras modalidades de “propriedade social”. Pode-se até questionar até que ponto pode ser considerado “socialismo”, já que não se prevê algum pleno rompimento com o sistema capitalista. Os principais aspectos do sistema seriam uma ampliação da democracia, através de diversos mecanismos de democracia direta e participativa, bem como uma distribuição social da riqueza pelo Estado, especialmente com programas sociais. Para mais detalhes sobre o que caracteriza o “socialismo do século XXI” na perspectiva de seus defensores, consultar DIETRICH, Heinz. *Hugo Chávez y el socialismo del siglo XXI*. Buenos Aires: Nuestra América, 2005.

<sup>2</sup> Os chamados “conselhos comunais” (CC) foram criados e incentivados pelo chavismo como um mecanismo de participação direta da população, num espaço em que a sociedade civil teria não somente possibilidade de se posicionar, mas também de formular e executar políticas públicas. Os CC se constituem em espécies de assembleias populares que funcionam de forma sistemática em diversos bairros populares e locais de trabalho na maior parte do território nacional. Já as comunas se constituem na agregação de vários CC em espaços territoriais mais amplos e se pretendem constituir a base da formação de um “Estado comunal” no país.

<sup>3</sup> BERSTEIN, Serge. A cultura política. In: RIOUX, Jean-Pierre; SIRINELLI, Jean-François. *Para uma história cultural*. Lisboa: Estampa, 1998, p. 353.

<sup>4</sup> Sobre as diversas caracterizações do chavismo e as controvérsias em torno da questão democrática, ver SCHEIDT, Eduardo. Caracterizações do governo de Hugo Chávez na ótica dos estudos acadêmicos. *Cadernos do tempo presente*. São Cristóvão, UFS, v. 16, 2014, p. 26-39 e \_\_\_\_\_. A Venezuela durante os governos de Hugo Chávez: ampliação da democracia ou autoritarismo de Estado? In: SCHUSTER, Karl; ARAUJO, Rafael. *A era Chávez e a Venezuela no tempo presente*. Rio de Janeiro: Autografia, 2015, p. 179-194.

<sup>5</sup> Nos dias 27 e 28 de fevereiro daquele ano, houve um expressivo levante popular na cidade de Caracas contra a situação de profunda crise econômica e social que ficou conhecido como *Caracazo*. O levante foi desencadeado pela revolta popular contra o então presidente recentemente empossado, Carlos Andrés Péres, que havia prometido na campanha eleitoral promover o “Estado de bem estar

social” inspirado na social-democracia europeia, mas que decretou um pacote de medidas de caráter neoliberal ao chegar ao governo. A rebelião popular foi severamente reprimida, ocasionando a morte de centenas de manifestantes. Ver SCHUSTER, Karl; ARAUJO, Rafael. *A era Chávez e a Venezuela no tempo presente*. Rio de Janeiro: Autografia, 2015, p. 15 e 16.

<sup>6</sup> WILLIAMSON, Edwin. *História da América Latina*. Lisboa: Edições 70, 2012, p. 610.

<sup>7</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999, p. 1. Disponível em [http://www.ministeriopublico.gob.ve/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=10240&folderId=12935&name=DLFE-302.pdf&version=1.6](http://www.ministeriopublico.gob.ve/c/document_library/get_file?p_l_id=10240&folderId=12935&name=DLFE-302.pdf&version=1.6) Acesso em: 05 jan. 2016.

<sup>8</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999, p.11. Disponível em [http://www.ministeriopublico.gob.ve/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=10240&folderId=12935&name=DLFE-302.pdf&version=1.6](http://www.ministeriopublico.gob.ve/c/document_library/get_file?p_l_id=10240&folderId=12935&name=DLFE-302.pdf&version=1.6) Acesso em: 05 jan. 2016.

<sup>9</sup> LÓPEZ MAYA, Margarita. Hacia el socialismo del siglo XXI: los consejos comunales, sus cambios conceptuales y las percepciones de participantes en Caracas. In: CHERENSKY, Isidoro (Org.). *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011, p. 225.

<sup>10</sup> LÓPEZ MAYA, Margarita. Hacia el socialismo del siglo XXI: los consejos comunales, sus cambios conceptuales y las percepciones de participantes en Caracas. In: CHERENSKY, Isidoro (Org.). *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011, p. 225.

<sup>11</sup> LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2006, p. 1. Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_ven\\_anexo\\_23\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_anexo_23_sp.pdf) Acesso em: 05 jan. 2016.

<sup>12</sup> LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2009, p. 4. Disponível em: [http://www.mpcomunas.gob.ve/wp-content/uploads/2016/01/ley\\_organica\\_de\\_los\\_consejos\\_comunales.pdf](http://www.mpcomunas.gob.ve/wp-content/uploads/2016/01/ley_organica_de_los_consejos_comunales.pdf) Acesso em: 05 jan. 2016.

<sup>13</sup> LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2006, p. 4 e 5. Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_ven\\_anexo\\_23\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_anexo_23_sp.pdf) Acesso em: 05 jan. 2016.

<sup>14</sup> LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2009, p. 14 e 15. Disponível em: [http://www.mpcomunas.gob.ve/wp-content/uploads/2016/01/ley\\_organica\\_de\\_los\\_consejos\\_comunales.pdf](http://www.mpcomunas.gob.ve/wp-content/uploads/2016/01/ley_organica_de_los_consejos_comunales.pdf) Acesso em: 05 jan. 2016.

<sup>15</sup> LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS, 2010, p. 11. Disponível em: [http://www.mpcomunas.gob.ve/wp-content/themes/comunas/documentos/ley\\_organica\\_de\\_las\\_comunas.pdf](http://www.mpcomunas.gob.ve/wp-content/themes/comunas/documentos/ley_organica_de_las_comunas.pdf) Acesso em: 05 jan. 2016.

<sup>16</sup> Não é objetivo deste trabalho analisar aspectos econômicos. Mas é importante mencionar que o projeto seria desenvolver uma economia comunal e autossustentável que rompesse com a dependência do petróleo e também rompesse com o próprio capitalismo. Estudos demonstram o fracasso desse projeto.

<sup>17</sup> LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS, 2010, p. 8. Disponível em: [http://www.mpcomunas.gob.ve/wp-content/themes/comunas/documentos/ley\\_organica\\_de\\_las\\_comunas.pdf](http://www.mpcomunas.gob.ve/wp-content/themes/comunas/documentos/ley_organica_de_las_comunas.pdf) Acesso em: 05 jan. 2016. Grifos nossos.

<sup>18</sup> LÓPEZ MAYA, Margarita. Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, n. 3. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2008.

<sup>19</sup> LÓPEZ MAYA, Margarita. Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, n. 3. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2008, p. 69.

<sup>20</sup> LANDER, Edgardo. Izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela. In: RODRÍGUEZ GARAVITO, César et al. (Editores). *La nueva izquierda en América Latina: sus orígenes y trayectoria futura*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2005, p. 97-146.

<sup>21</sup> LANDER, Edgardo. Izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela. In: RODRÍGUEZ GARAVITO, César et al. (Editores). *La nueva izquierda en América Latina: sus orígenes y trayectoria futura*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2005, p. 122.

<sup>22</sup> LANDER, Edgardo. El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela. *OSAL*, ano VII, n. 22. Buenos Aires: CLACSO, 2007, p. 65-86.

<sup>23</sup> BAPTISTA, Mariana Bruce Ganem. A “Democracia Participativa y Protagonica”, o Povo e o Líder: as experiências dos *Consejos Comunales* na *Parroquia 23 de Enero* (Caracas/Venezuela). Dissertação de mestrado. Niterói: UFF, 2011.

<sup>24</sup> BAPTISTA, Mariana Bruce Ganem. A “Democracia Participativa y Protagonica”, o Povo e o Líder: as experiências dos *Consejos Comunales* na *Parroquia 23 de Enero* (Caracas/Venezuela). Dissertação de mestrado. Niterói: UFF, 2011, p. 6.

<sup>25</sup> GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. La praxis de los Consejos Comunales ¿Poder popular o instancia clientelar? In: AYALA, Mario; QUINTERO, Pablo (Orgs.). *Diez años de revolución en Venezuela: historia, balance y perspectivas (1999-2009)*. Ituzaingó: Maipue, 2009, p. 297-326.

---

<sup>26</sup> GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. La praxis de los Consejos Comunales ¿Poder popular o instancia clientelar? In: AYALA, Mario; QUINTERO, Pablo (Orgs.). *Diez años de revolución en Venezuela: historia, balance y perspectivas* (1999-2009). Ituzaingó: Maipue, 2009, p. 320-321.