

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JOÃO PAULO DE ANDRADE VERGUEIRO

**CONSTITUIÇÃO, PODER CONSTITUINTE E BOLIVARIANISMO**  
Bolívia, Equador e Venezuela e as estratégias presidenciais

São Paulo  
2013

JOÃO PAULO DE ANDRADE VERGUEIRO

**CONSTITUIÇÃO, PODER CONSTITUINTE E BOLIVARIANISMO**  
Bolívia, Equador e Venezuela e as estratégias presidenciais

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento.  
Teoria de Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto

São Paulo  
2013

Vergueiro. João Paulo de Andrade.

Constituição, Poder Constituinte e Bolivarianismo / João Paulo de Andrade Vergueiro - 2013

XXX f.

Orientador: Claudio Gonçalves Couto

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Constitucionalismo. 2. Poder constituinte. 3. Andes, Região - Constituição. 4. Presidencialismo. 5. Eleições. 6. Democracia. 7. Legitimidade governamental. 8. Participação do cidadão. I. Couto, Claudio Gonçalves. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 342

JOÃO PAULO DE ANDRADE VERGUEIRO

**CONSTITUIÇÃO, PODER CONSTITUINTE E BOLIVARIANISMO**

Bolívia, Equador e Venezuela e as estratégias presidenciais

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento.  
Teoria de Estado e Políticas Públicas

Data de Aprovação:

\_\_ / \_\_ / \_\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof. Cláudio Gonçalves Couto -  
Orientador  
FGV-EAESP

---

Prof. Conrado Hubner Mendes  
FGV-EDESP

---

Prof. Rogério Arantes  
USP - FFLCH

São Paulo  
2013

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro à minha “primeira” família, meus pais, que me proporcionaram condições e um ambiente onde a leitura era incentivada e valorizada, o que hoje é fundamental no meu presente e que contou positivamente neste trabalho.

Agradeço também à minha atual família, aquela que é agora formada também pela minha esposa e minhas filhas. A contribuição delas para este trabalho não foi apenas preenchendo minha vida de felicidade e amor, mas também dando espaço para que eu pudesse me dedicar à academia em momentos em que elas gostariam que estivéssemos juntos. Família não é só dedicação e entrega, mas também reconhecimento de que o crescimento de cada um dos seus membros soma ao conjunto, e deve haver, portanto, espaço para isso.

Agradeço também à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), local onde iniciei meus estudos na graduação e onde agora concluo nova etapa na vida. A EAESP é quase como uma segunda casa, de tanto que com ela aprendi e tive oportunidades. Agradeço este estendido ao meu orientador, Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto, que me apoiou desde o primeiro momento que o procurei para debater a orientação e o tema desta dissertação, e ao meu lado esteve até o momento final, contribuindo fundamentalmente para o resultado aqui obtido.

Agradeço, por fim, a Deus, que zela por nós e guia nossos passos para um mundo melhor e mais fraterno.

## RESUMO

Esta dissertação estuda os países andinos Bolívia, Equador e Venezuela que recentemente, sob a liderança de Presidentes com forte respaldo popular e discurso de renovação política, aprovaram novas constituições. Todo o processo de elaboração das novas constituições nos três países foi realizado buscando-se o respaldo popular, com consultas para saber, no voto, se de fato Assembleias Constituintes deveriam ser convocadas até a posterior aprovação do texto final via plebiscito realizado nacionalmente. Para analisar de forma crítica o que ocorreu na Bolívia, no Equador e na Venezuela foi realizada uma revisão bibliográfica do conceito de constituição e poder constituinte, estudando-se também o processo de elaboração de constituições, conforme entendido pela literatura. A compreensão teórica aliada aos três casos práticos estudados no texto permitem identificar uma tendência de direcionamento da vontade popular para a implementação de projetos políticos dos líderes eleitos, que atuam para, com maior ou menor facilidade, conseguir controlar todas as instâncias políticas do país. E as novas Constituições, observar-se-á, são parte fundamental nesse projeto de poder.

Palavras chave: constitucionalismo; poder constituinte; poder popular; elaboração de constituições; países andinos; presidencialismo; eleições; democracia; legitimidade.

## ABSTRACT

This dissertation studies the Andean countries of Bolivia, Ecuador and Venezuela, which have recently passed new Constitutions, under strong popular support and political renewal platforms of newly elected Presidents. The entire process of elaboration of the new Constitutions was undergone by searching popular approval, with electoral consultations to know if the constituents indeed wanted the Assemblies to be summoned up to national referendums for deliberation of the documents elaborated. To objectively understand what happened in Bolivia, Ecuador and Venezuela the literature review focused on the concepts of Constitution and Constituent power, studying also the process of elaborating Constitutions. The theoretical understanding applied to the three cases studied demonstrates the tendency of popular manipulation for the implementation of the political projects of the three elected leaders. They act, facing strong or weaker difficulties, to get the handle of the political powers of their countries, and the new Constitutions play a strong role in this project.

Key-words: constitutionalism, constituent power, popular power; constitution-making; Andean countries; presidentialism; elections; democracy; legitimacy.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Situações relevantes para diferentes métodos de pesquisa. ....	13
Quadro 2 – Comparação processo eleitoral e constitucional da Bolívia, Equador e Venezuela. ....	61
Quadro 3 – Processo de aprovação da Constituição.....	72



## SUMÁRIO

1. Introdução.....	10
1.1 Metodologia.....	12
1.2 Estrutura da Dissertação.....	16
2. Constituição.....	18
2.1 Conceito.....	18
2.2 Poder Constituinte.....	21
2.3 Poder Constituinte Originário.....	23
2.4 Poder Constituinte Derivado.....	26
2.5 Elaborando as Constituições.....	27
3. Revoluções bolivarianas.....	34
3.1 Venezuela.....	36
3.1.1 Antecedentes.....	36
3.1.2 O Processo Constituinte.....	37
3.1.3 A Nova Constituição.....	41
3.2 Bolívia.....	43
3.2.1 Antecedentes.....	43
3.2.2 O Processo Constituinte.....	45
3.2.3 A Constituição.....	48
3.3 Equador.....	49
3.3.1 Antecedentes.....	49
3.3.2 O Processo Constituinte.....	51
3.3.3 A Constituição.....	54
4. Analisando as “Revoluções”.....	56
4.1 As eleições.....	61
4.2 As convocações das Assembleias Constituintes.....	62
4.3 Os trabalhos da Assembleia Constituinte.....	66
4.4 As Constituições promulgadas.....	70
4.5 Novas Eleições Presidenciais.....	73
5. Conclusão.....	74
6. Referências Bibliográficas.....	78

## 1. Introdução

Historicamente, pode-se verificar que em muitos países, para a introdução de grandes mudanças institucionais, como a substituição das elites dirigentes e aprovação de novas constituições, tenha-se recorrido com frequência a revoluções ou golpes de Estado. Essa não é uma regra geral, mas um fato observado em vários e relevantes momentos, como nas Revoluções Francesa e Americana, na implantação do comunismo na Rússia e na ascensão dos nazistas ao poder total na Alemanha.

A América Latina não fica fora dessa realidade, e apresenta em sua história um passado repleto de revolucionários, ditadores e golpistas, a começar por Simón Bolívar, líder venezuelano que foi responsável pela independência dos territórios espanhóis na região que vai do norte da América do Sul ao sul da América Central, e que governou a chamada “Grã-Colômbia” de 1821 a 1830 (país que corresponderia atualmente aos territórios da Equador, Colômbia, Panamá e Venezuela).

Mais recentemente, também nos é possível observar na história latino-americana inúmeras mudanças institucionais realizadas a partir de revoluções ou golpes, como no caso das ditaduras no Brasil, Argentina, Chile e Uruguai, que tiveram lugar a partir da década de 60 do século XX. Poucas foram as nações da região que passaram ao largo dessa realidade na segunda metade do último século, sendo o México e a Venezuela as mais destacadas delas.

Os últimos anos, no entanto, parecem reforçar a ideia da consolidação da prática democrática na região, e é cada vez maior o número de países que realiza eleições consideradas limpas e nas quais há reais chances da oposição chegar ao poder pacificamente. Formalmente falando, inclusive, não há mais ditaduras nos países da América Latina e do Caribe, à exceção da ilha socialista de Cuba, e até nas polêmicas e recentes destituições dos Presidentes em Honduras (2009) e no Paraguai (2012), buscou-se nas Constituições nacionais dos dois países a legitimação jurídica para os atos perpetrados.

Essa realidade – de consolidação democrática na América Latina – foi testada recentemente a partir da experiência prática observada em três localidades na América do Sul: na Bolívia, no Equador e na Venezuela. Após um período democrático em que se aplicaram medidas liberais na economia e na área social das respectivas nações, culminando em grandes insatisfações por parte da população, esses países optaram por drásticas mudanças no perfil dos governantes e na forma de condução de Estado sem, para isso, precisar recorrer a revoluções ou golpes de Estado.

O instrumento que legitimou a mudança, e para o qual recorreram líderes nacionais eleitos de esquerda – Evo Morales, na Bolívia; Rafael Correa, no Equador; e Hugo Chávez, na Venezuela e já falecido – foi a convocação de assembleias constituintes e a promulgação de novas Constituições.

A nova carta magna significou politicamente, para esses três países, a “refundação nacional” e o início de um novo estágio no desenvolvimento em que o povo passou a ser, conforme propagandeado pelos respectivos Presidentes, efetivamente representado no poder por meio de seus líderes e com as estruturas do Estado atendendo primordialmente às necessidades sociais.

Assim, em um curto período de oito anos, de 1998 a 2006, viu-se surgir na América Latina esse fenômeno interessante e, de certa forma, ainda em processo de consolidação: a emergência de líderes políticos de grande respaldo popular que, como estratégia de consolidação de seus projetos nacionais, empreenderam processos de novas constituintes em seus países.

A proposta desta pesquisa é entender como transcorreu o processo constituinte nos três países, estudar as suas implicações formais nos respectivos Estados a partir do entendimento das Constituições promulgadas e aprofundar o conhecimento sobre essa estratégia de ação política que se iniciou politicamente com a eleição dos três Presidentes e formalmente com a convocação de assembleias constituintes.

Com o trabalho aqui proposto espera-se estudar essa realidade a partir da elaboração das novas Constituições e conhecer com mais detalhes a estratégia utilizada pelos líderes políticos das três nações. Com isso, buscar-se-á entender a importância desse processo de definição de novas Constituições como parte dos

próprios processos políticos empreendidos nos novos regimes da Bolívia, Equador e Venezuela e, verificar, se de fato o processo constituinte foi o fator que deu legitimidade política aos Presidentes então recém-eleitos.

Nesse contexto, o trabalho tem como pretensão contribuir ao agregar conteúdo aos estudos sobre a democracia e a organização dos Estados. Chegar-se-á a esse resultado proporcionando a disseminação do conhecimento sobre a realidade dos países bolivarianos e pela melhor compreensão da estratégia utilizada nos três países.

## 1.1 Metodologia

Antonio Carlos Gil define pesquisa como o “procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos” (GIL, 2002, p. 17). Isto posto, e feita a apresentação do problema que será tratado neste trabalho, cumpre-nos definir a melhor metodologia para estudá-lo.

Existem pelo menos cinco relevantes métodos de pesquisa identificados: experimentos, levantamentos, análises de arquivos, pesquisas históricas e estudos de caso. Para mais facilmente identificarmos o método que melhor se aplica aqui, é importante levar em consideração três condições (YIN, 2010, p.24):

- a) O tipo de questão de pesquisa proposto:
- b) A extensão do controle que um investigador tem sobre os eventos comportamentais reais;
- c) O grau de enfoque sobre eventos contemporâneos em oposição aos eventos históricos.

A partir das três condições expostas, podemos preparar um quadro que nos mostra uma visão abrangente, dispondo cada um dos cinco métodos de pesquisa listados anteriormente e os classificando com base nas condições:

Método	Tipo de questão de pesquisa	Exige controle dos eventos comportamentais?	Enfoca eventos contemporâneos?
Experimento	Como, por quê?	Sim	Sim
Levantamento	Quem, o quê, onde, quantos, quanto?	Não	Sim
Análise de arquivos	Quem, o quê, onde, quantos, quanto?	Não	Sim/não
Pesquisa histórica	Como, por quê?	Não	Não
Estudo de caso	Como, por quê?	Não	Sim

Quadro 1 – Situações relevantes para diferentes métodos de pesquisa.  
 Fonte: YIN, 2010, p. 29

Nossa questão de pesquisa, conforme já exposto anteriormente, se apresenta mais como do tipo “como, por quê?” do que as que questionam “quem”, “onde” e “quantos”.

Afirmamos isso porque se quer saber *como* transcorreu o processo político e constitucional nos três países analisados, Bolívia, Equador e Venezuela, por quais motivos eles avançaram da forma que veremos e *por quê* agiram dessa maneira os respectivos Presidentes.

Assim, por exclusão, não se desenvolverá uma metodologia que se utilize primordialmente de levantamentos e análise de arquivos. Poder-se-ia falar de experimentos, mas tampouco a pesquisa empreendida exige controle dos eventos comportamentais, que já estão dados.

Logo, resta-nos usar como metodologia a pesquisa histórica e os estudos de caso. Como temos como foco eventos contemporâneos, ocorridos nos últimos anos em países andinos, exclui-se finalmente a pesquisa histórica como método principal de pesquisa. Resta o último, portanto, aquele que é o método a ser utilizado neste trabalho: *estudos de caso*.

Estudos de caso permitem a análise em profundidade de fenômenos sociais complexos, além da preservação das “características holísticas e significativas dos eventos da vida real”, aspectos que consideramos importantes na realização desta

pesquisa. Yin (2010) aponta que estudos de caso são utilizados em muitas situações e “para contribuir ao nosso conhecimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados”.

Nesta pesquisa, em particular, utilizar-se-á o estudo de casos múltiplos, uma vez que vamos abordar a Bolívia, Equador e Venezuela, os três países que convocaram assembleias constituintes para a elaboração de uma nova Constituição nacional e que são objeto desta dissertação.

Esse três países guardam semelhanças em relação ao processo sem deixar, contudo, de manter suas características próprias, que nos permitem tratá-los como instâncias comparáveis de um mesmo fenômeno: a implantação de um projeto de poder a partir de um processo constituinte que resulta em uma carta magna que “zera” o jogo e promove um novo início político para os países.

Observados individualmente – cada um em relação ao seu próprio país – os acontecimentos nos três países são fenômenos históricos que talvez não representassem tanta relevância para o estudo da política latino-americana. Vistos no seu conjunto, porém, nos deparamos com uma situação única na história, principalmente em relação ao contexto político da América Latina que merece melhor estudo e compreensão.

Sobre a seleção de casos múltiplos, e bastante adequado ao que está sendo proposto nesse trabalho, Robert Yin comenta:

A seleção de casos múltiplos também propicia um novo conjunto de questões. Aqui, um ‘insight importante é considerar os casos múltiplos como se consideram os experimentos múltiplos’ - ou seja, seguindo a lógica da ‘replicação’ (YIN, 2010, p. 77)

De fato, como veremos mais adiante, o que se verificou primeiro na Venezuela foi depois replicado na Bolívia e no Equador, cada um a seu tempo e dentro das características próprias de cada país.

Os estudos de caso terão, portanto, uma abordagem focada na reconstituição do processo de convocação da constituinte, que evoluirá para a análise

comparativa das realidades apresentadas e se pretenderá, se realmente existirem, identificar características particulares próprias ao fenômeno observado.

Essa reconstituição dar-se-á a partir de artigos de artigos e publicações que trazem o detalhamento do processo nos três países e de demais documentos que ajudem a iluminar os acontecimentos, como cartas-programa dos candidatos, justificativas legais apresentadas aos respectivos congressos no ato do envio das propostas de convocatória das constituintes, etc.

Também será realizada, no trabalho, uma análise textual das novas constituições promulgadas nos três países que são objeto desse estudo. Essa análise se dará tanto em relação às constituições anteriores como em relação aos três novos documentos, observando-se nos textos indicativos que reforcem – ou renequem – a ideia de que um novo jogo político está sendo desenvolvido na Bolívia, no Equador e na Venezuela, apesar de ser essa a propaganda ideológica realizada. A partir daí, buscar-se-á compreender o sentido que os atores condutores do processo político deram à constituinte e à própria constituição, e o que eles significaram nesse momento da denominada refundação nacional.

Anterior a esse estudo dos acontecimentos em Venezuela, Bolívia e Equador, procederemos com revisão de literatura sobre o conceito doutrinário de constituição e poder constituinte. A revisão da literatura tem como motivação de trabalho o que nos é apresentado por Hancock e Algozzine:

Once you identify what you will investigate in your case study research, you should determine what is already know and not know about the topic by reviewing what has been written about it. Your purposes in reviewing the literature are to establish the conceptual foundation for the study, to define and establish the importance of your research questions, to identify strengths and weaknesses of models and designs that others have used to study it, and to identify the style and form used by experts to extend the knowledge base surrounding your question (HANCOCK e ALGOZZINE, 2006, p. 26)

Essa revisão será importante, pois a partir dela teremos os fundamentos teóricos que nos permitirão analisar os acontecimentos nos três países que são os

casos estudados desta dissertação, bem como traçar ponderações sobre as ações realizadas por seus Presidentes.

## 1.2 Estrutura da Dissertação

Neste texto revisaremos os fatos ocorridos na Venezuela, na Bolívia e no Equador, onde governaram, respectivamente, Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa, estando estes dois últimos ainda em poder.

O estudo buscará entender os processos constituintes realizados e o quanto eles foram importantes para legitimar os projetos políticos liderados pelos Presidentes desde antes, inclusive, de suas próprias eleições.

Conforme já antecipamos, far-se-á primeiramente uma revisão bibliográfica do conceito de constituição e poder constituinte, o que será importante para permitir o estudo histórico dos fatos narrados na Venezuela, na Bolívia e no Equador à luz da teoria do direito constitucional, permitindo assim uma melhor compreensão e análise sobre a legitimidade dos fatos.

Assim, teremos no primeiro segundo capítulo a descrição do que se entende como Constituição, na sua acepção moderna, a partir das suas definições políticas, jurídicas e sociológicas. A primeira parte do capítulo introduz a segunda, quando trataremos do Poder Constituinte.

O Poder Constituinte é o que origina a Constituição e fornece a sua legitimidade, sendo um poder advindo do povo e, portanto, um poder soberano. Mas o poder constituinte também pode ser restringido pela constituição, quando no caso do poder constituinte derivado. Essas diferenças e esse entendimento é o que será observado com mais atenção neste capítulo também, cujo debate de fechamento versará sobre o processo de elaboração de constituições e nos permitirá conhecer algumas sugestões sobre um processo adequado.

O terceiro capítulo deste texto apresenta a descrição dos fatos ocorridos nos três casos que estamos estudando aqui: Venezuela, Bolívia e Equador.



Com detalhes, o capítulo trará os acontecimentos mais importantes que, no nosso entender, devem ser observados com atenção, e que deram o embasamento político e o respaldo social para a forma com a qual os presidentes conduziram esses três países.

No quarto capítulo vamos analisar os três casos e seus desdobramentos à luz da revisão da literatura sobre constituição e poder constituinte, e buscando compreender melhor os processos empreendidos nos países analisados.

Finalmente, teremos a conclusão desse estudo, com a revisão dos principais achados teóricos como resultados de tudo o que foi aprendido até essa parte final da dissertação.

## 2. Constituição

### 2.1 Conceito

Constituições têm sua existência intimamente ligada aos Estados soberanos, uma vez que criam toda a estrutura política, jurídica e administrativa destes, como aponta Gisela Maria Bester (2005). Por isso mesmo, e levando-se em conta que o conceito de Estado moderno surgiu principalmente com Maquiavel, a partir da sua obra *O Príncipe*, escrita em 1515 (e publicada postumamente em 1532) no período histórico denominado “absolutista”, propomo-nos aqui a estudar a Constituição na sua acepção moderna, deixando de lado uma discussão mais longa, mas não menos importante, da história do constitucionalismo antigo, que em nada influenciaria o que veremos neste texto.

Sobre a relação Estado e Constituição, Gilberto Bercovici escreve:

É impossível dissociar Estado e constituição. A constituição do Estado constitucional pressupõe um Estado já pré-existente. Afinal, o Estado constitucional é um Estado (...). Não há, ainda, a constituição sem Estado. O Estado constitucional conserva a estrutura básica do Estado monárquico que o antecede, acrescentando a legitimação democrática do poder político, com a soberania constituinte do povo (BERCOVICI, 2008, p.19).

A Constituição moderna surge em datas bem próximas, nos Estados Unidos da América e na França, a partir das suas respectivas revoluções, a primeira lutando contra a dominação britânica e a segunda contra o absolutismo francês. Versando sobre esse período e o surgimento das Constituições, Gilberto Bercovici argumenta que:

A questão do primado da Constituição, como norma fundamental do Estado, que garante os direitos e liberdades dos indivíduos, foi desenvolvida no decorrer do século XIX, com a consolidação dos regimes liberais nos Estados Unidos e na Europa pós-revolucionários. O constitucionalismo foi utilizado, de um lado, para contrapor ao contratualismo e à soberania popular, idéias-chave da Revolução Francesa, os poderes constituídos no Estado. De outro, utilizou-se a Constituição contra os poderes do monarca, limitando-os. Dessa forma, a Constituição do Estado evitaria os extremos do poder do monarca (reduzido à categoria de órgão do Estado, portanto, órgão regido constitucionalmente) e da soberania popular (o povo passa a ser visto como um dos elementos do Estado). Embora liberais, as Constituições não serão, ainda, democráticas. E, mais importante, a Constituição não é do rei ou do povo, a Constituição é do Estado, assim como o direito é direito positivo, posto pelo Estado (BERCOVICI, 2004, p.1).

O primeiro estudioso a se aprofundar no debate sobre o que é uma Constituição, já entendido aqui dentro do seu conceito atual, foi o intelectual prussiano Ferdinand Lassalle (1980), que em conferência proferida em 1863 defendeu a Constituição como a soma dos fatores reais do poder que regem o país, apresentadas em expressão escrita.

Lassalle, porém, apresentou aquilo que é hoje classificado como uma definição sociológica sobre a Constituição, que contaria também com duas outras formas de ser conceituada, uma de caráter político, proposta por Carl Schmitt, e outra de caráter jurídico, a partir de literatura escrita por Hans Kelsen (BESTER, 2005).

A de caráter político, o conceito de Constituição apresentado por Carl Schmitt (2009), indicava quatro distintos grupos de conceitos de Constituição: o sentido absoluto de uma Constituição, o sentido relativo, o positivo e o ideal. É mais lembrado, no entanto, pela expressão política que dá as Constituições ao tratar do seu sentido positivo e afirmar que “La Constitución en sentido positivo contiene sólo la determinación consciente de La concreta forma de conjunto por la cual se pronuncia o decide la unidad política” (SCHMITT, 2009, p. 46).

Trazendo uma terceira e distinta visão, e considerado um dos maiores pensadores do Direito do último século, o alemão Hans Kelsen define em poucas palavras o que entende como constituição: “a norma positiva, ou as normas positivas

através das quais é regulada a produção das normas jurídicas gerais” (KELSEN, 2000, p. 247).

Por “norma positiva” Kelsen entende o direito que está “posto”, valendo em determinado Estado e, assim, a Constituição representaria a “norma das normas”, aquela que existe para regular as demais normas abaixo dela, como as leis, por exemplo. Dentro da teoria de Kelsen sobre o Direito, há uma hierarquia das normas jurídicas, sendo a Constituição a que ocuparia o topo dessa hierarquia, e acima da qual nenhuma outra norma de Direito existiria.

Indo além das visões já consideradas “clássicas” de Lassalle, Schmitt e Kelsen, podemos também observar como a doutrina contemporânea entende o que é uma Constituição. Na maior parte dos casos, é bem verdade, as conceituações decorrem das definições já apresentadas acima e agem para complementá-las.

Celso Ribeiro Bastos, ao tratar do assunto, discorre sobre a dificuldade de definir o que é uma Constituição:

Tentar oferecer um conceito de Constituição não é das tarefas mais fáceis de serem cumpridas, em razão de este termo ser equívoco, é dizer, prestar-se a mais de um sentido. Isto significa dizer que há diversos ângulos pelos quais a Constituição pode ser encarada, conforme seja a postura em que se coloque o sujeito, o objeto ganha outra dimensão. (...)

Exatamente assim ocorre com a Constituição. Não se pode dar um conceito único, pois ela varia conforme a ótica a partir da qual se vai visualizá-la (BASTOS, 2002, p. 57-58).

Tentando conceituá-la, Gisela Maria Bester, por exemplo, escreve que a “Constituição é o *documento político-jurídico por excelência de um Estado*<sup>1</sup>, que nos regimes democráticos é redigido, aprovado e publicado por uma Assembleia Constituinte eleita pelo povo” (BESTER, 2005, p. 59).

Na mesma linha do que defendido por Celso Ribeiro Bastos, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2009) apresenta inúmeros conceitos de Constituição, como o

---

<sup>1</sup> Grifo da autora.

conceito genérico (“a organização de alguma coisa”), o conceito de constituição total (a organização fundamental total do Estado) e o conceito jurídico (o de Kelsen).

Ferreira Filho traz também algumas das características das constituições, sendo elas materiais e formais, escritas e não-escritas, dogmáticas ou históricas, rígidas, flexíveis ou semi-rígidas. Finalmente, o autor descreve três tipos de constituição: a *constituição-garantia* (“visa garantir a liberdade”), a *constituição-balanço* (“descreve e registra a organização política estabelecida”) e a *constituição-dirigente* (“a constituição que estabeleceria um plano para dirigir uma evolução política”).

Celso Ribeiro Bastos, por fim, apresenta uma definição em sentido formal da Constituição, para ele o “conjunto de normas legislativas que se distinguem das não-constitucionais em razão de serem produzidas por um processo legislativo mais dificultoso, vale dizer, um processo formativo mais árduo e mais solene” (BASTOS, 2012, p. 63).

## 2.2 Poder Constituinte

A existência de uma Constituição em vigor faz-nos pressupor que exista algo anterior a ela e que dê a sua legitimidade. A isso, damos o nome de *Poder Constituinte*, e sobre o qual Bercovici escreve:

A doutrina do poder constituinte é, antes de mais nada, um discurso sobre o poder constituinte, exercendo o papel de mito fundador e legitimador da ordem constitucional, mesmo se excluído do direito. O conceito de poder constituinte é a resposta à questão sobre a origem da constituição, sendo de difícil manuseio pelos juristas, pois tem um duplo significado, jurídico e político, que não podem ser separados (BERCOVICI, 2009, p. 29).

Poder constituinte, e não poder constituído, porque é o poder que suporta o estabelecimento de uma Constituição, é o poder que já existia antes da constituição e

que continuará a existir depois. Como veremos logo adiante, é um poder que não é – e nem pode ser – limitado pela própria Constituição.

O abade francês Emmanuel Joseph Sieyès foi quem primeiro discorreu sobre o assunto, em seu livro de título “O que é o Terceiro Estado?”, escrito às vésperas da Revolução Francesa e que muito a influenciou (ele, inclusive, foi ator importante nas articulações da própria Revolução, e não apenas como escritor).

Sieyès afirmou textualmente o que acabamos de escrever, afirmando que “em cada parte, a Constituição não é obra do poder constituído, mas do poder constituinte” (SIEYÉS, 2001). Com isso, queria dizer que a Constituição é resultado de um poder que não é controlado por quem já “está no poder”, portanto um poder maior, do povo, e livre de amarras institucionais do poder já existente. Surgiu aí o conceito de “poder constitucional originário”, o primeiro poder, que dá origem à Constituição.

Conforme lembra Gisela Maria Bester:

*(...) a supremacia da Constituição decorre de sua origem. E isto porque provém ela de um poder soberano (denominado nação ou povo, nas democracias) que, não podendo elaborá-la diretamente, em face da complexidade do Estado moderno, o faz por meio de representantes eleitos e reunidos em Assembleia Constituinte<sup>2</sup>” (BESTER, 2005, p. 190).<sup>3</sup>*

Daí, portanto, a relevância de estudarmos esse assunto, ao qual futuramente retornaremos quando debatendo da legitimidade dos casos apresentados dos países andinos.

A visão contemporânea sobre o poder constituinte o entende como o poder de fazer a Constituição, ou seja, de:

---

<sup>2</sup> Grifo da autora.

<sup>3</sup> A definição de Gisela Maria Bester, ainda que relevante para o nosso trabalho e conceitualmente adequada, desconsidera a possibilidade das Constituições serem introduzidas de outras formas conhecidas, como por meio de governos ditatoriais, que outorgam cartas magnas, como muitas vezes já ocorreu.

dar uma forma a um pacto que limite o poder soberano, proteja e garanta os direitos fundamentais do homem e estruture as funções de governo de maneira separada e equilibrada, para que as tarefas de fazer as leis, executá-las e aplicá-las não se confundam e caibam aos poderes específicos (CHUEIRI, 2009).

Dentro dessa concepção doutrinária, o poder constituinte não é dado, mas uma construção, um processo de força originário do povo a partir do qual será organizado e estruturado o poder político. Assim, o poder constituinte é o poder originário, de onde tudo advém no Direito e na política, e sem o qual, na democracia, não existe legitimidade para o governante. É também incondicionado, pois não se subordina nem se condiciona a nenhuma outra forma de poder. O resultado do poder constituinte, a constituição, só pode ser refeita ou alterada, portanto, como resultado da própria ação do poder constituinte.

Para Bercovici (2008), o poder constituinte é a manifestação da soberania, sendo um poder histórico, de fato, e não limitado – e nem podendo ser reduzido – pelo direito. Para Bastos (2002) é “aquele que põe em vigor, cria, ou mesmo constitui normas jurídicas de valor constitucional”. E para Bester (2005), é o poder de elaborar uma Constituição, sendo a fonte da própria Constituição e de todos os demais poderes por ela constituídos.

### **2.3 Poder Constituinte Originário**

No geral, ao nos referirmos ao poder constituinte, estamos, na prática, falando do que se convencionou chamar de “poder constituinte originário”. O poder originário é aquele que cria a ordem jurídica vigente, o que dá legitimidade à Constituição nova.

Como ele cria uma nova constituição, como ele é a base de todo o Direito, das normas que virão a seguir, e justamente por ele estar acima delas e não ser restringido pelo próprio Direito (como veremos a seguir), o poder constituinte originário

é entendido, pelos positivistas, como não tendo natureza jurídica. É o que nos lembra Celso Ribeiro de Bastos ao afirmar que “negam os normativistas a natureza jurídica desse poder, reconhecendo-lhes a sua faticidade histórica, suscetível de ser estudada por outros ramos de saber, como força ou energia social” (BASTOS, 2002, p. 33).

Para o já citado jurista alemão Hans Kelsen, por exemplo, o poder originário é resultado da norma fundamental, uma norma que não é posta (não faz parte da estrutura jurídica de um Estado), mas fundamenta as demais normas, e a partir da qual é criada a constituição. Sobre isso, Kelsen afirma:

“Neste sentido, a norma fundamental é a instauração do fato fundamental da criação jurídica e pode, nestes termos, ser designada como constituição no sentido lógico-jurídico, para a distinguir da Constituição no sentido jurídico-positivo. (KELSEN, 2000, p. 222).

A visão oposta à de Kelsen, no que diz respeito à caracterização do poder constituinte originário, vem do próprio Sieyès, que entende, conforme apresentado por Fábio Pallaretti Calcini, que “o poder constituinte tem natureza de um poder de direito, ou, ao menos, que espelha uma ideia de Direito, não se situando simplesmente como algo pré-jurídico” (CALCINI, 2009, p. 26).

Na verdade, Sieyès é defensor do que a doutrina chama do “direito natural”, aquele direito que não está posto, mas que define e orienta toda a legislação que é produzida, como o direito à liberdade, igualdade, etc. Para Sieyès (2001), a nação – que detém o poder originário – é sempre soberana, e acima dela só existe o direito natural.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em sua obra *O Poder Constituinte* (1985), aponta três características próprias e fundamentais do poder constituinte originário: é inicial, ilimitado e incondicionado.

É inicial porque é ele que dá origem ao ordenamento que se segue, é da legitimidade do poder constituinte que é criada a Constituição, e todo o ordenamento jurídico que se segue.



É ilimitado porque o poder constituinte originário não é passível de ser restringido por amarras jurídicas e outras quaisquer. Se ele, afinal de contas, é o poder inicial, não se pode pensar em limitações anteriores e, portanto, o poder constituinte visto aqui tem plena liberdade de criação.

Finalmente, o poder constituinte originário é também incondicionado porque não se subordina, quando em ação, a qualquer outro poder ou limitação institucional existente. Conforme afirma Ferreira Filho, “a nação não está sujeita a qualquer forma prefixada para manifestar sua vontade; não tem ela que seguir qualquer procedimento determinado para realizar sua obra de constitucionalização” (FERREIRA FILHO, 1985, p. 14).

Uma definição que consolida o entendimento sobre poder constituinte originário é a apresentada por Gisela Maria Bester:

Assim, o *poder constituinte originário* sempre cria uma nova ordem jurídica: ou a partir do nada (no caso do surgimento da primeira Constituição de um país, a dita “Constituição histórica”, caso em que o Poder Constituinte também se chama *Fundacional*), ou mediante a ruptura da ordem anterior e a implementação revolucionária de uma nova ordem (substituição de uma Constituição por outra, caso em que o Poder Constituinte se chama *Pós-Fundacional*). De todos os modos, em qualquer destas circunstâncias, o que deve ficar bem claro é a *função do poder constituinte originário*, que é sempre a de criar a Constituição do Estado<sup>4</sup> (BESTER, 2005, p. 193).

A forma de expressão do poder constituinte originário se dá, na maioria dos casos, na convenção ou assembleia constituinte, que é o “procedimento pelo qual o poder constituinte elabora a Constituição, nascido da deliberação da representação popular” (CALCINI, 2009, p.36).

Sobre as assembleias constituintes, há importante debate na doutrina quanto aos seus poderes e limitações. Se, como vimos, uma das características do poder constituinte originário é ser ilimitado, não haveria razão para existirem, portanto, limites à assembleia constituinte, que é quem representa esse poder.

---

<sup>4</sup> Grifo da autora.

Quanto a esse debate, José Afonso da Silva comenta:

(...) parte dessa corrente começou a argumentar que a Assembleia Constituinte nunca é soberana, porque soberano é o povo apenas. Mas esse é um falso problema. Soberano é o poder constituinte, que reside no povo; de que o povo é sujeito e titular (*todo poder emana do povo*). No final das contas, é certo que *o povo é o soberano*. Mas a questão não é da definição do titular da soberania. A questão repousa no saber quem exerce essa soberania, *quem exerce o poder constituinte originário, incondicionado e ilimitado*. Ou é o povo que o exerce diretamente, e o faz soberanamente, ou o povo confere seu exercício a uma Assembleia Constituinte (SILVA, 2000, p.73)<sup>5</sup>.

Fábio Pallaretti Calcini reconhece e concorda com a existência de limites ao poder constituinte originário. Segundo ele, e inspirado a partir de outro autor, Jorge Miranda, existiriam limites transcendentais, imanentes e heterônomos ao poder constituinte originário, que restringiriam a sua ação. Mas os apresenta como não tendo caráter jurídico, ao afirmar que “tais limites não são jurídicos (Direito posto), mas decorrem de princípios supralegais, costumes, valores sociais, históricos, religiosos, que, em certas hipóteses, têm total possibilidade de se tornarem Direito positivo, mas não são exatamente” (CALCINI, 2009, p. 40).

## 2.4 Poder Constituinte Derivado

O poder constitucional derivado é aquele que existe com potência de alterar uma Constituição já vigente, de reformá-la. É um poder, portanto, de natureza jurídica, pois as regras para a alteração da Constituição estão previstas no próprio texto da carta magna vigente. Assim, é um poder limitado em sua autonomia, restringido que é pelo ordenamento em que se situa. Em parte da doutrina sequer é entendido como poder constituinte, conforme aponta Celso Ribeiro Bastos:

---

<sup>5</sup> Grifos do autor

Alguns atores, como Carl Schmitt e Luis Recaséns Siches, sustentam ponto de vista de que somente o originário é poder constituinte, pois somente ele tem caráter inicial e ilimitado, ao passo que o poder reformador retira sua força própria da Constituição, estando limitado pelo direito (BASTOS, 2002, p. 41).

Se o poder originário sempre cria uma ordem jurídica, seja a partir do nada ou a partir da ruptura com a ordem anterior, em uma nova Constituição, o poder reformador apenas modifica a Constituição.

Ferreira Filho (1985), que chama esse poder de “poder constituinte instituído”, afirma que há duas modalidades do poder derivado: o que reforma a constituição e o que complementa a obra constitucional como, por exemplo, estabelecendo as constituições estaduais.

Ao contrário do poder originário, o poder constituinte derivado é condicionado, uma vez que restrito pela própria constituição que o criou e ao qual está subordinado, sendo esta uma outra de suas características. E, se é um poder que é criado a partir da constituição já em vigor, não é também um poder inicial, como já definimos anteriormente o poder originário, daí seu caráter de derivação.

## **2.5 Elaborando as Constituições**

Apresentado o conceito de Constituição e de Poder Constituinte, nas suas modalidades originária a derivada, passamos então a tratar do debate sobre a elaboração das constituições.

Como vimos, a doutrina afirma ser característica do poder constituinte originário a inexistência de limites à sua atuação. Assim, uma vez em funcionamento, a este poder constituinte tudo seria permitido na formatação da nova Constituição, pois não existiriam, como temos no Brasil na carta magna já em vigor, “cláusulas pétreas”.

Se não há limites, pressupõe-se que também não existam regras anteriores a ser respeitadas. Logo, qualquer processo de convocação e elaboração de uma nova Constituição pode ser considerado legítimo.

Não há, por parte da doutrina, divergência em relação ao poder originário: ele atua tanto em novas nações, quando da elaboração da sua primeira constituição, como para países já existentes, que optam por substituí-la.

Em alguns casos, porém, essa “opção por substituição” é também denominada “poder originário revolucionário” (CALCINI, 2009). Revolucionário no sentido de que há quebra de continuidade em relação ao ordenamento jurídico então existente, e independente de como essa ruptura se dá: se via tomada de poder político, de forma democrática, etc.

Hans Kelsen, um dos maiores doutrinadores contemporâneos do Direito e já citado anteriormente, também pensava assim, e na sua obra *Teoria Pura do Direito* afirma:

(...) uma revolução, no sentido amplo da palavra, compreendendo também o golpe de Estado, é toda modificação ilegítima da Constituição, isto é, toda modificação da Constituição, ou a sua substituição por uma outra, não operadas segundo as determinações da mesma Constituição. Dum ponto de vista jurídico, é indiferente que esta modificação da situação jurídica seja produzida através de um emprego da força dirigida contra o governo legítimo ou pelos próprios membros deste governo, através de um movimento de massas populares ou de um pequeno grupo de indivíduos. Decisivo é o fato de a Constituição vigente ser modificada ou completamente substituída por uma nova Constituição através de processos não previstos pela Constituição até ali vigente. (KELSEN, 2000, p.233)

O entendimento de que a mudança total de uma constituição é um processo revolucionário, apesar de geralmente aparecer na doutrina sobre o poder constituinte de forma bastante superficial, será fundamental no estudo aqui empreendido, e retornará mais adiante.

O processo de elaboração de uma constituição pressupõe seguir procedimentos que vão se coadunar com o poder constituinte, por ser resultado deste.

A convocação de uma assembleia constituinte é, como regra geral, o primeiro passo, do qual seguirá a escolha dos constituintes pelo voto popular, a formulação da constituição e a sua conseqüente aprovação e promulgação.

Jon Elster, em artigo escrito em 1995, discorre sobre o processo de elaboração de constituições que nos é válido conhecer, e afirma encontrar pouquíssima literatura sobre o assunto:

Surprisingly, there is no body of literature that deals with the constitution-making process in a positive, explanatory perspective. There are, to be sure, a number of studies (...) of particular constitution-making episodes. Furthermore, there is a large comparative and theoretical literature on the ordinary legislative process, as well as a substantial body of writings on comparative constitutional law. Much has also been written on the consequences of constitutional design-presidential versus parliamentary systems, unicameralism versus bicameralism, and so on. But there is not, to my knowledge, a single book or even article that considers the process of constitution-making, in its full generality, as a distinctive object of positive analysis. (ELSTER, 1995, p. 364).

Para Elster, elaborar uma constituição significa fazer escolhas estando sob restrições, sendo que na maioria dos casos essas escolhas são feitas por corpos constituintes –as Assembleias.

As restrições, segundo ele, podem vir de cima para baixo (*upstream*) e baixo para cima (*downstream*). O primeiro tipo é imposto à Assembleia Constituinte antes dela iniciar seus trabalhos, e o segundo tipo surge a partir da necessidade de ratificar os trabalhos da Assembleia Constituinte (ELSTER, 1995, p.373).

As Assembleias, segue o autor, raramente são criadas de forma autônoma e, no geral, surgem a partir de uma ação externa. A essa ação confluem dois “criadores”, sendo o primeiro a instituição ou pessoa que determina a instalação da Assembleia, e o segundo as regras pelas quais a constituinte é composta. Ambos impõem restrições ao poder constituinte como, por exemplo, ao decidir as regras do funcionamento das Assembleias.

No processo de elaboração de uma Constituição são inseridos também desejos e crenças – as motivações – daqueles que participam da Assembleia. Elster vai categorizá-los e conceituá-los como interesse, paixão e razão.

Roughly speaking, interest divides into personal interest, group interest, and institutional interest. Passion divides into sudden or impulsive passions and standing or permanent ones. Reason, finally, is characterized by an impartial concern for the public good or for individual rights (ELSTER, 1995, p. 377).

O interesse pessoal diz respeito ao interesse individual do membro da constituinte, e o quanto isso afeta a sua atuação na elaboração da carta magna. Interesse do grupo refere-se a interesses coletivos específicos, como de representantes de Estados, de minorias, etc. Finalmente, o interesse institucional tem relação com o interesse do próprio Poder Legislativo, muitas vezes com intenção, por exemplo, de restringir poderes do Executivo.

Com relação à questão da paixão, Elster (1995) argumenta principalmente em relação às constituições que são feitas em momentos de crise, ou de forte convulsão política nacional, e o quanto isso afeta a atuação dos constituintes. Outro fator que influenciaria os constituintes é a vaidade, dependendo de como os trabalhos na Assembleia estão configurados (por exemplo, se há discursos ou votos em aberto).

Finalmente, quanto à razão, seria justamente ela a contraposição à paixão, garantindo o equilíbrio e imparcialidade no momento de elaboração das constituições.

Ao concluir, Jon Elster traz dois importantes paradoxos que compõem o processo de elaboração constitucional, e que devem ser levados em conta neste estudo, pois influenciarão nossa análise no futuro:

The first paradox arises from the fact that the task of constitution-making generally emerges in conditions that are likely to work against good constitution-making. Being written for the indefinite future, constitutions ought to be adopted in maximally calm and undisturbed conditions. Also,

the intrinsic importance of constitution-making requires that procedures be based on rational, impartial argument. In ordinary legislatures, logrolling and horsetrading may ensure that all groups realize some of their most strongly held goals. Constitution-makers, however, legislate mainly for future generations, which have no representatives in the constituent assembly. It is part of their task to look beyond their own horizon and their own interests. At the same time, the call for a new constitution usually arises in turbulent circumstances, which tend to foster passion rather than reason. Also, the external circumstances of constitution-making invite procedures based on threat-based bargaining. The second paradox stems from the fact that the public will to make major constitutional change is unlikely to be present unless a crisis is impending (ELSTER, 1995, p.394).

Do texto acima, decorre que é claramente observável que os dois paradoxos se anulam, pois se há uma crise que impede a elaboração imparcial e racional da constituição, em geral é essa mesma crise que levará à maior participação da vontade pública no próprio processo de elaboração.

Ao final do seu artigo, e como recomendações, Jon Elster aponta sugestões que considera serem importantes no processo de elaboração de uma constituição: a) que a composição da Assembleia se dê pelo sistema proporcional, e não majoritário; b) que a Assembleia seja unicameral, e não bicameral; c) que a Assembleia não se reúna na capital do país, para mitigar ameaças e influências de massa; d) que se minimize o papel dos especialistas, uma vez que soluções políticas tendem, na opinião do autor, a ser mais estáveis que as técnicas; e) que se conceda um prazo limite para o trabalho da Assembleia Constituinte; e f) se é possível postergar, a Constituição deve vigorar somente após algum tempo da sua adoção, para reduzir o impacto das mudanças (ELSTER, 1995).

É válido mencionar, em complemento, que a opinião de Elster não é consenso entre os estudiosos do processo de elaboração das constituições. David Landau, comentando texto de Andrew Arato, explica que este argumenta que a elaboração da constituição sendo feita pelo próprio legislativo do país, assim como aconteceu no Brasil, pode apresentar um produto mais legítimo. Isso ocorreria porque os legislativos atuariam com mais ênfase em alcançar o consenso e que, ao ter a

constituição sendo feita pelo poder legislativo vigente, isso ajudaria a garantir a percepção pública de continuidade (ARATO apud LANDAU, 2012, p.6).

Para Willian Partlett, outro estudioso do assunto, o problema não é a legitimidade ou o consenso que se busca alcançar na elaboração da nova constituição, mas o risco que existe do processo constituinte ser manipulado por um líder carismático. Por isso, para ele, o poder constituinte deveria se instaurar no próprio legislativo já existente:

(...) popular constitution-making can allow an individual or party to ignore existing institutions and unilaterally reorganize the institutional apparatus of the state in their interests by appealing to the “superhuman, irresistible ‘general will’” of the people’s constituent power (the nation). To avoid unilateral seizures of this constitution-making power, constitution-making must be grounded in stable institutions—even at the risk of weakening popular legitimacy (PARTLETT, 2011, p. 42).

Fechando esse assunto, em uma posição em que busca desenvolver um ponto de equilíbrio, Landau defende que se o conceito de poder constituinte de fato trazer a noção jurídica de que ele é completamente soberano em relação à qualquer ordem instituída (como vimos acima), então talvez ter a constituição elaborada pelo poder legislativo já constituído possa de fato resultar em agentes constituintes mais bem preparados.

Dando sequencia ao estudo de Elster, e em um texto bastante recente e já influenciado pelas experiências práticas de constitucionalismo ocorridas na América do Sul e no Oriente Médio (onde ocorreu em vários países um fenômeno popular que ficou mundialmente conhecido como “Primavera Árabe”), David Landau estuda os motivos que podem levar o processo constituinte a dar errado. Para ele, o ponto chave é saber de qual forma e como estruturar os processos constituintes de forma a aumentar as chances de que o que se forma como resultado seja uma democracia estável e competitiva (LANDAU, 2012).



O que Landau discute principalmente é a necessidade de se debater limites para o poder constituinte, para que deste não resulte uma constituição que dê vazão a interesses de poucos:

Thus, in many situations the central challenge of the design of constitutional politics may be in finding ways to control uses of power, and in particular in ensuring that powerful individuals and groups are not able to use the constitution-making process to impose unilateral projects, rather than in switching politics onto its higher track. Such a conception of constitutionmaking views it as an essentially preservative rather than transformative process: it seeks to avoid worst-case outcomes that come from abuses of the process, rather than in seeking to reach a first-best world (LANDAU, 2012, p.2)

Landau também discorda aqui de Elster, quando este afirma que a participação popular no processo constituinte é importante para dar legitimidade a ele. Na verdade, para o Landau, há casos em que os mecanismos de participação popular podem ser manipulados facilmente por forças políticas, assim como cenários de grande participação popular, e ambiente institucional fragilizado, concorrem para desestabilizar o processo constitucional (LANDAU, 2012).

### 3. Revoluções bolivarianas

O que ocorreu primeiro na Venezuela (1998), depois na Bolívia (2005) e finalmente no Equador (2006), foi bastante distinto do que já havia ocorrido cerca de 25 anos antes, em países como Brasil, Argentina, Chile e Paraguai, vítimas de golpes de estado e de governos ditatoriais.

Nos países andinos, e apesar do discurso dito “revolucionário” dos três líderes, como veremos mais adiante, procurou-se respeitar a ideia da democracia como fundamental para a construção de um projeto de transformação social. Assim, todos eles, Venezuela, Bolívia e Equador, aprovaram novas constituições e as submeteram ao sufrágio popular, que as referendou em todas as situações, dando respaldo político ainda aos respectivos Presidentes.

A primeira chamada “revolução bolivariana” se iniciou com a eleição de Hugo Chávez como Presidente da Venezuela, em 1998. Esse nome, revolução bolivariana, foi criado pelo próprio Hugo Chávez, e tem origem em sua alegação de se inspirar na tradição de Simón Bolívar, militar e líder político venezuelano responsável direto pela independência de parte dos países latino-americanos, e que lutou contra a dominação espanhola.

A partir de 1998, os três países aqui estudados passaram por processos políticos parecidos, que se iniciaram com a eleição para o Poder Executivo de um representante ideologicamente de esquerda e cuja plataforma de campanha previa abertamente a convocação de uma Assembleia Constituinte para reescrever a respectiva carta magna nacional.

O objetivo da nova Constituição era, conforme amplamente divulgado à época, “refundar” os países a partir de um novo documento que seria aprovado por todos e representasse os anseios populares e que a) “zeraria” o jogo político, que começaria novamente; b) eliminaria finalmente as desigualdades entre as classes e c) ficaria responsável pela inclusão social de cada um dos cidadãos dos três países, reforçando com isso a democracia neles.

Na Venezuela que, conforme já antecipamos, foi o primeiro dos três países a passar por esse processo, foi eleito presidente em 1998 o ex-militar Hugo Chávez. Chavez havia anteriormente tentado chegar ao poder por meio de um golpe de Estado fracassado, realizado no ano de 1992, e finalmente conseguiu seu objetivo por meio do sufrágio nas urnas.

Na Bolívia, quem se elegeu em 2005 foi o líder de origem indígena José Evo Morales Ayma, ou só Evo Morales, que três anos antes foi frustrado em sua tentativa de chegar ao Poder Executivo pelo voto e foi finalmente conduzido ao posto máximo de seu país no bojo da renúncia do então Presidente Gonzálo Sánchez de Louzada, de quem tinha sido radical opositor.

E, finalmente, no Equador, o presidente eleito foi Rafael Correa, economista sem grande tradição política que se elegeu em 2006 em uma virada de última hora sobre os demais candidatos, que se deu pouco antes do sufrágio, em outubro. Também o Equador, à semelhança da Bolívia, vivia um período de crise institucional com seguidas destituições ou renúncias de Presidentes, o que vinha ocorrendo desde, pelo menos, 1997, conforme veremos mais adiante.

Em todos os três países, que tinham uma estrutura presidencialista de Estado – e, portanto, com a previsão formal da divisão entre os Poderes – buscou-se dar um verniz de respeito ao devido processo legal para a convocação da Assembleia Constituinte. Na Venezuela, em seu discurso de posse no início de janeiro de 1999, Hugo Chávez convocou um plebiscito para que a população decidisse sobre a convocação de uma constituinte, que foi aprovada por ampla maioria (MAYA, p. 85). Na Bolívia e no Equador, um padrão parecido foi seguido.

Nos três casos a Assembleia Constituinte foi composta a partir do resultado do voto popular, com amplas majorias para os partidários dos respectivos Presidentes. Em seguida, as propostas de Constituição foram finalizadas e, mais uma vez, a população foi consultada sobre os textos, que foram também aprovados e promulgados em todos os países.

Neste capítulo iremos, a partir de agora, rever o processo realizado na Bolívia, Equador e Venezuela.

## 3.1 Venezuela

### 3.1.1 Antecedentes

O processo de refundação nacional dos países andinos teve início na Venezuela, com a eleição para a presidência do seu país, em 1998, do venezuelano Hugo Chávez Frías, coronel do exército que havia tentado um golpe de Estado fracassado em 1992. Chávez foi eleito ao final de 1998 pelo partido Movimiento al Socialismo (MAS) com 56,2% dos votos (MAIGON *et alii*, 1999), e derrotou, em votação em um único turno, Henrique Salas Römer (Projeto Venezuela) e Irene Sáes (Integración y Renovación Nueva Esperanza – IRENE).

Chávez pôs a termo o que se convencionou chamar de regime do *Punto Fijo*, que em 31 de outubro de 1958 estabelecera os parâmetros da nascente democracia venezuelana (HELLINGER, 2003). Vigorava desde então na República da Venezuela uma estrutura política dominada por dois partidos tradicionais, a *Acción Democrática* (AD) e o *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI), que revezavam-se no poder (em coligação com a URD – *Unión Republicana Democrática* – até meados da década de 60).

Sobre essa estrutura então em vigor, COLBURN e TREJOS comentam:

Unlike most other Latin American countries, Venezuela did not fall prey to military authoritarianism in the heady decades of the 1960s and 1970s. A two-party democracy held sway, beset by cronyism and corruption. The prevailing calm came to an end in 1989 with riots sparked by an economic austerity program (COLBURN e TREJOS, 2010, p. 12).

O modelo bipartidário venezuelano, quando das eleições de 1998, já se encontrava bastante enfraquecido, tendo passado por grandes crises, como o denominado *caracazo* (noite em Caracas em 1989 em que moradores da cidade se revoltaram e foram violentamente reprimidos pelo Governo Federal venezuelano) e até pela tentativa fracassada de golpe que o então Tenente-Coronel do Exército Hugo Chávez liderou em 1992.

Nas eleições presidenciais de 1993 foi eleito Rafael Caldeira, pelo partido *Convergencia*, o primeiro que não era da AD ou da COPEI desde a década de 40. Caldeira, no entanto, já havia sido eleito pela COPEI em 1968 – e “rachado” com o duopólio – e não pode por isso ser considerado totalmente um “outsider” político (AMORIM NETO, 2002).

Foi então nas eleições de 1998, em que os três primeiros colocados eram de partidos políticos distintos aos que se revezavam no poder havia anos, que o modelo de *Punto Fijo* foi efetivamente enterrado na Venezuela.

A vitória de Hugo Chávez nessas eleições, com 56% dos votos, mostrou que uma necessária mudança de rumos no país venezuelano era demandada pela população. E é dentro dessa visão que Colburn e Trejos (2010) afirmam que a vitória de Chávez foi mais do que apenas um triunfo pessoal, mas um sinal claro que a estrutura democrática então vigente na Venezuela tinha perdido sua legitimidade, a ponto inclusive de eleger alguém de fora dela, o chamado “outsider”.

### **3.1.2 O Processo Constituinte**

Com uma plataforma eleitoral dirigida a populações mais carentes do país, e atacando a elite política e econômica, Hugo Chávez baseou seu discurso no antiliberalismo e na ruptura com o passado (MAYA, 2003), o que se traduziu na necessidade da convocação de uma Assembleia Constituinte, que já era prevista em sua campanha. O “povo” – palavra constante nos discursos eleitorais de Chávez – estaria devidamente representado na Assembleia Constituinte e poderia decidir

soberanamente sobre a carta magna a ser definida, uma vez que, para ele, isso não ocorria com a atual constituição vigente na Venezuela.

Sem ter a maioria das cadeiras no Parlamento o apoiando, Chávez informou em seu discurso de posse, pronunciado em 02 de fevereiro de 1999, que convocaria a Assembleia Constituinte prevendo a refundação do país:

Dentro de varias horas, mi gobierno introducirá aquí en el Congreso la solicitud de una Ley Habilitante, una Ley Habilitante para enfrentar en el corto plazo, porque el pueblo no puede esperar la Constituyente y esa es una verdad absoluta, la Constituyente no es una panacea, nunca la planteamos así. Tiene un objetivo fundamental como es la transformación de las bases del estado y **la creación de una nueva República, la refundación de la República, la relegitimación de la democracia.** Ese es el objetivo fundamental de la Asamblea Constituyente.<sup>6</sup>

Na Venezuela, a Constituição até então em vigor havia sido promulgada em 1961, baseada no já citado *Pacto de Punto Fijo*, e dando as bases para a estrutura política e social que Chávez agora contestava e que pleiteava alterar.

Para legitimar a formação de uma Assembleia Constituinte, Hugo Chávez convocou, para abril de 1999 e por decreto, um plebiscito para conhecer a opinião dos venezuelanos sobre o tema. Foram apenas duas perguntas neste referendo, que aprovou a convocação da assembleia, e elas já davam claro sinais da estratégia de ação pretendida pelo Presidente:

**PRIMERA:** ¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa?

**SEGUNDA:** ¿Autoriza usted al Presidente de la República para que mediante un Acto de Gobierno fije, oída la opinión de los sectores políticos, sociales y económicos, las bases del proceso comicial en el cual se elegirán los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente?<sup>7</sup>

<sup>6</sup> <http://www.analitica.com/bitblbio/hchavez/toma.asp> (grifo nosso).

<sup>7</sup> [http://www.analitica.com/bitblbio/venezuela/decreto\\_referendum.asp](http://www.analitica.com/bitblbio/venezuela/decreto_referendum.asp)

A convocação da Assembleia Constituinte não foi realizada, porém, sem muita polêmica sobre sua legalidade. Conforme aponta AMORIM NETO (2002), a constituição venezuelana então vigente<sup>8</sup> previa que reformas constitucionais deveriam ser feitas a partir de emendas aprovadas por dois terços do Congresso. Sem deter maioria no parlamento então eleito (seu partido detinha 24,5%, e a AD e COPEI somados 54,8%), Chávez enviou uma consulta à Suprema Corte venezuelana, que respondeu informando não ser inconstitucional a realização de um referendo sobre a assembleia constituinte, que o presidente efetivamente levou adiante.

Amorim Neto, sobre o assunto, afirma que

a decisão da Suprema Corte foi um ato político feito à margem da Constituição de 1961. Ela, a Corte, vergou-se ao intenso clamor dos que apoiavam Chávez. A decisão foi, do ponto de vista constitucional, no mínimo, tão pouco ortodoxa quanto aquela do presidente René Coty de passar a chefia do governo a de Gaulle, em 1958. (AMORIM NETO, 2002, p. 262)

Não nos é possível, neste texto, desenvolver sobre o mérito da convocação do referendo, e se foi conduzido dentro da legalidade ou não. Está claro, no entanto, que o processo político se sustentou principalmente em razão da grande popularidade de um presidente recém-eleito, e que os demais atores políticos de então não conseguiram confrontar. E foi também o próprio processo, como falaremos mais adiante, legítimo, no sentido em que buscou na vontade popular a sua legitimidade, e assim o obteve.

Aprovado o plebiscito, as eleições para a Assembleia Nacional Constituinte foram então convocadas, ainda em julho de 1999, e o Polo Patriótico, coligação de partidos que apoiavam o Presidente Chávez, elegeu 121 das 131 cadeiras disponíveis. É importante ressaltar que a eleição para a assembleia Venezuela foi feita de forma

---

<sup>8</sup> <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1961.html>

majoritária, com o país dividido em distritos que elegiam apenas o candidato mais votado, sendo eleitos 128 representantes, além de três assentos reservados aos povos indígenas venezuelanos (HELLINGER, 2003). Até então, utilizava-se o modelo proporcional, e no novo modelo, de opção de Chávez, seus apoiadores tiveram 60% dos votos no país, mas elegeram 95% da Assembleia Constituinte (LANDAU, 2012).

O processo de elaboração da nova constituição venezuelana também não foi pacífico, tendo a Assembleia Constituinte aprovado decretos criando uma comissão para reformar o poder judiciário do país (resultando na renúncia da então presidente da Corte) e determinando uma emergência legislativa que suspendeu a todas as sessões do Congresso. Esta última ação gerou conflitos de rua em Caracas entre partidários de Chávez e da sua oposição, levando a Igreja Católica do país a mediar uma negociação que garantia o pleno funcionamento do Legislativo eleito em 1998 até a promulgação da nova Constituição (AMORIM NETO, 2002).

Mesmo rodeado de polêmicas, o texto da nova constituição foi elaborado em somente três meses, sendo que a maior parte do esforço no período foi na desconstrução das instituições democráticas então atuantes, como o Congresso, o Judiciário, conselhos locais e departamentais, além de sindicatos de trabalhadores, muitos deles ainda então dominados por representantes dos partidos AD e COPEI (LANDAU, 2012).

Finalizado o texto da nova Constituição, com 350 artigos, ele foi colocado em votação e aprovado por 71,8% dos votos, em plebiscito popular em dezembro do mesmo ano em que Hugo Chávez tomou posse. A aprovação da Constituição levou à dissolução, em 04 de janeiro de 2000, do então Congresso bicameral, bem como da Corte Suprema, substituída pelo novo Supremo Tribunal de Justiça.

O Presidente convocou para julho de 2000 novas eleições para todos os cargos do país – nacionais e estaduais, incluindo a própria presidência. O Polo Patriótico foi novamente vencedor, fazendo a maioria na nova e unicameral Assembleia Nacional – que substituiu a Câmara e o Senado então em funcionamento - e elegendo Chávez com 60 por cento dos votos, contra 38 do seu oponente, Francisco Arias Cárdenas, ex-governador da província de Zulia (HELLINGER, 2003).



### 3.1.3 A Nova Constituição

A nova Constituição venezuelana era completamente distinta da anterior, mesmo mantendo a estrutura federalista no país. Agora, a denominada “República Bolivariana da Venezuela”, a partir de ação do Presidente, a carta magna concentrava no titular do Poder Executivo uma grande força institucional que até então o cargo não detinha, e mesmo com Chávez renovando o discurso de maior participação popular possibilitado pela nova constituição.

Dentre os artigos que reforçam essa concentração de poder, pode ser indicado o de número 203, regulamentador da chamada lei habilitante, que permite à Assembleia, por meio de lei, transferir poderes legislativos ao Poder Executivo (MAYA, 2003). O artigo 236, outro exemplo relevante, descreve as atribuições do Presidente, autorizando inclusive a dissolução da Assembleia e a convocação direta de referendos quando isso se fizer necessário.

A carta magna de 1999 estabeleceu um modelo que, futuramente, seria seguido pelos seus vizinhos andinos, Bolívia e Equador, propondo um país “democrático, participativo, eleitoral, descentralizado, responsável perante o povo, pluralista, tendo o povo como protagonista a partir de mecanismos de participação sem a intermediação de representantes eleitos”.

Assim, talvez o principal resultado da nova constituição tenha sido a implementação de instrumentos de democracia direta para grande leque de temas, resultando em grandes plebiscitos convocados pelo Presidente nos anos seguintes e cuja expressão formal pode ser verificada no artigo 70 da nova constituição venezuelana:

Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: 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 los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

Hugo Chávez aproveitou-se desses instrumentos de democracia direta para reforçar o seu projeto político e, por isso, passou a convocar plebiscitos sobre temas nacionais – como educação e reforma política – em vez de fazê-los debater no Poder Legislativo, como se observa em outros países democráticos. Com isso, e dentro da proposta de unificar todos os partidos do Polo Patriótico em um único grande partido, o Partido Socialista Unido da Venezuela – PSUV, enfraqueceu-se a estrutura da disputa partidária e da democracia representativa, diminuindo-se, portanto, a influência do poder legislativo na condução do país<sup>9</sup>.

Os próprios partidos políticos não são nominalmente citados na Constituição, sendo substituídos por “organizações com fins políticos”, com perfil mais amplo, conforme mostra o artigo 67:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes.

Dentro do processo de implementação de instrumentos de democracia direta na Venezuela, encontra-se a inovação prevista que possibilita a revogação dos mandatos eletivos dos representantes políticos. O chamado *recall* pode ser realizado após a metade do mandato e deve ser convocado por pelo menos 20 por cento dos eleitores registrados de determinada localidade.

---

<sup>9</sup> Não se pode desconsiderar também a opção estratégica da oposição de não participar das eleições legislativas de 2005, o que também contribuiu para o seu alijamento do debate político e o decorrente enfraquecimento do poder legislativo na Venezuela.

Outra inovação foi a possibilidade de assembleias de cidadãos impor suas vontades sobre os poderes legislativos constituídos. Prevista constitucionalmente, essa disposição exige legislação específica para regulamentar o funcionamento e participação nas assembleias, e não foi efetivamente implementada até este momento.

No que diz respeito à estrutura federativa do país, a nova constituição criou o Conselho Federal de Governo (CFG) com o objetivo de planejar e coordenar políticas de descentralização. Esse órgão é chefiado pelo Vice-Presidente da Venezuela e composto pelos ministros, governadores e prefeitos de todo o país (ALVAREZ, 2003).

Finalmente, outra característica na nova constituição venezuelana digna de nota foi a alteração da estrutura da composição do exército nacional. Até então dependente de ratificação do Poder Legislativo, a constituição transferiu ao Presidente o poder exclusivo das promoções a cargos na hierarquia militar, concentrando essa competência.

## **3.2 Bolívia**

### **3.2.1 Antecedentes**

Na Bolívia, a realização de seguidas reformas constitucionais não era exatamente uma novidade histórica. Basta mencionar que a primeira Constituição do país foi sancionada em seis de novembro de 1826 (MERCADO, 2005), mas foi reformada parcialmente vinte e uma vezes até 2004 (RIVERA, 2008).

Contudo, assim como no discurso propagado na Venezuela por Hugo Chávez sobre a importância de uma carta magna que verdadeiramente representasse as demandas populares, também Evo Morales invocou essa necessidade. Ao que consta, amplos setores da população não se viam representados pelo sistema político

instituído e, na Bolívia, esse sentimento de exclusão era reforçado pelas características étnicas do país, mais heterogêneo e desigual do que a Venezuela.

Além de uma diferenciação étnica significativa social, cultural e politicamente<sup>10</sup>, a maioria da população, formada por comunidades indígenas tradicionais cujos antepassados já ocupavam o território muitos anos antes da chegada espanhola, sentia-se à parte das decisões nacionais.

Essa percepção já se fizera sentir claramente nas eleições de 2002 e se refletiu na expressiva votação que teve o então líder sindical cocalero, Evo Morales, que reivindicava mudanças institucionais no país e clamava por mais voz e poderes aos indígenas e populações originárias. A liderança de Morales se reforçou nos anos seguintes, com manifestações políticas que paralisaram o país inúmeras vezes e chamara a atenção da opinião pública.

Os repetidos levantes, liderado por Evo e outros grupos bolivianos, culminaram, em 2003, na renúncia do então presidente Gonzalo Sánchez de Louzada. Ainda em meio a gigantescos protestos nacionais, ocorridos durante o governo do vice-presidente Carlos Mesa, que havia assumido, novas eleições presidenciais foram convocadas na Bolívia. Dessa vez, Evo Morales sagrou-se vencedor com 53% dos votos, em turno único, deixando bem para trás o segundo colocado.

Junto à sua eleição foi escolhida uma nova formação para o Poder Legislativo do país, composto de Câmara dos Deputados e Senado, em que ficou clara a polarização entre o partido de Evo Morales, o *Movimiento al Socialismo* (MAS), e o partido *Poder Democrático y Social* (PODEMOS), de oposição (DEHEZA, 2007). A renovação da Assembleia Legislativa boliviana foi tão grande em 2005 que apenas 17 de 157 parlamentares mantiveram seus assentos, e representantes de somente quatro partidos foram eleitos (DEHEZA, 2007).

A nova configuração encerrou um período de domínio dos partidos bolivianos tradicionais, como a ADN – *Acción Democrática Nacional* e o *Movimiento de Izquierda Revolucionaria* – MIR, em processo semelhante ao que ocorreu na Venezuela e dizimou a AD e a COPEI. A diferença, no entanto, é que a renovação boliviana se deu

---

<sup>10</sup> [http://afro-latinos.palmares.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD\\_CHAVE=661](http://afro-latinos.palmares.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=661)

na própria assembleia eleita com o novo Presidente, enquanto na Venezuela foi apenas na composição da Assembleia Constituinte.

Evo Morales tomou posse e identificou, em seu discurso na cerimônia de 22 de janeiro de 2006, os cinco pontos principais daquilo que chamou de “refundação do Estado Boliviano”: 1) reforma da estrutura do Estado; 2) recuperação do controle estatal dos recursos minerais; 3) refundação da Bolívia por meio de uma Assembleia Constituinte e recondução de referendos de autonomia; 4) modificação da política de terras; e, finalmente, 5) elaboração de políticas sociais para os setores mais desprotegidos do país (DEHEZA, 2007).

### 3.2.2 O Processo Constituinte

Assim como já havia feito Hugo Chávez em seu discurso de posse, Evo também convocou a Assembleia Constituinte:

Por eso, con mucho respeto, les pido cumplir con ese mandato del pueblo boliviano, con ese Referéndum Autonómico y con esa Asamblea Constituyente. Sueño, ojalá todos soñemos, que el 6 de agosto instalaremos la Asamblea Constituyente en Sucre, capital histórica de la República.<sup>11</sup>

Utilizando-se tanto dos dispositivos previstos na Constituição vigente como da sua força política no congresso do país (LAMEIRÃO, 2008), o presidente Evo liderou o processo de convocação da assembleia constituinte para o debate de uma nova carta magna para o país. Dentre os 255 eleitos para a Assembleia, na qual Evo contava com uma maioria apertada de 147, estavam representantes de 14 organizações indígenas e camponesas, de um total de 26 estabelecidas no país (DEHEZA, 2007).

---

<sup>11</sup> <http://democraciamicultural.blogspot.com.br/2006/01/discurso-de-toma-de-posesin-de-evo.html>

Para convocar a assembleia constituinte, Evo Morales apresentou uma proposta de lei ao parlamento, dentro dos procedimentos previstos na constituição então vigente no país, e que já haviam sido discutidos e harmonizados ainda na gestão presidencial anterior, de Carlos Mesa. A proposta de Morales foi promulgada como lei no dia 6 de março de 2006, depois de longa negociação política na qual foi excluída a possibilidade de representantes diretos dos povos indígenas (SCHALVEZON, 2010).

Na Bolívia, a Assembleia Constituinte foi convocada com 255 representantes, dos quais 210 eleitos em circunscrições locais “uninominais” e 45 por circunscrições “plurinominais”, em uma regra bastante peculiar e específica para a Bolívia, que nos é apresentada por Schalevzon:

Na Lei de Convocatória aprovada haveria 210 constituintes eleitos em circunscrições locais “uninominais” e 45 por circunscrições “plurinominais”, pelos votos a nível departamental de cada partido ou agrupação cidadã que postulava candidatos, cinco em cada departamento (dois por maioria, um pela segunda força, um pela terceira e um pela quarta, quando estes conseguiram mais do que cinco por cento dos votos válidos). Por outra parte, em cada circunscrição uninominal entrariam dois constituintes pela maioria e um pela minoria. Este mecanismo de escolha, unido ao número fixo de cinco constituintes plurinominais por departamento, deu aos departamentos opositores do MAS do Oriente uma porcentagem bem maior do que teria conseguido em um modelo de representação apenas populacional (SCHALVEZON, 2010, p. 118).

Empossada a Assembleia, iniciaram-se os debates sobre a nova Constituição, que na Bolívia, ao contrário de Venezuela e Equador, foram bastante polêmicos e duradouros.

Por sete meses as discussões versaram apenas sobre como seria regulamentada a própria Assembleia Constituinte, com os partidários do Presidente buscando voto pela maioria absoluta, que os partidários de Evo detinham, e a oposição pleiteando dois terços dos votos para aprovações, que os apoiadores de Evo não detinham mas era previsto na lei que convocou a Assembleia. Em virtude das

discussões o prazo para conclusão do novo texto constitucional foi inclusive prorrogado, e se deu apenas em dezembro de 2007:

Apesar da diferença a favor do MAS, a quantidade de constituintes da oposição impedia que o partido de governo alcançasse os dois terços, por isso seus adversários defendiam de modo irredutível e acirradamente a posição de que se aceitem os dois terços para o modo de aprovação de artigos no regulamento de debates. A representação especial para os departamentos (sendo que o MAS tinha triunfado apenas em três governos departamentais e a oposição em seis), somada à não inclusão da representação especial para povos indígenas colocava o MAS na obrigação de procurar acordos para aprovar o texto da Constituição, ainda que existia a possibilidade de que, finalizado o prazo da Assembléia sem acordos, sejam submetidas a referendo duas constituições pela maioria e a minoria, sem acordos. Antes de assumir uma destas posições, no entanto, o MAS procurou por meses impor a maioria absoluta (com a que contava) como modo de aprovação do texto no regulamento (SCHAVELZON, 2010, p. 122.).

Outro fator que influenciou e prolongou o prazo de definição do texto final na Bolívia foram os debates sobre a capital do país. Sucre era a capital boliviana, e onde se reunia a Assembleia Constituinte, porém lá estava instalado apenas o Poder Judiciário, com os demais poderes em La Paz. A população de Sucre foi às ruas para exigir a transferência efetiva do governo, e entrou em choque com a polícia, mobilização que afetou os trabalhos dos constituintes, que foram transferidos para a cidade de Oruro.

O conflito, porém, era antigo, conforme nos apresenta o próprio Schavelzon:

“Questão Capitalia” foi o nome dado ao conflito que ocorreu no século XIX sobre a sede dos Poderes, travado entre as cidades de La Paz e Sucre, que então se chamava Chuquisaca e, no período colonial, La Plata e depois Charcas como capital da Audiência, dependente inicialmente do Vice-Reinado do Peru e desde 1776 do Vice-Reinado de Rio da Prata. O conflito surgiu junto com a formação da nova pátria, independente a partir de 1825 (SCHAVELZON, 2010, p. 224).

A tensão existente no processo de debate constitucional na Bolívia culminou ao final com a auto exclusão, por boa parte do debate, dos representantes da oposição na Assembleia, o que permitiu, dessa forma, que Evo Morales alcançasse dois terços dos congressistas – posição que havia prevalecido - para aprovar o texto final da constituição boliviana, contendo um total de 411 artigos.

Após os debates legislativos, e cuja duração da Assembleia foi muito maior que a dos países vizinhos Equador e Venezuela, a versão da nova Constituição nacional foi finalmente definida e colocada em apreciação popular, via referendo realizado em fevereiro de 2009, sendo aprovada por 61,4% da população boliviana (UGGLA, 2010).

Com a promulgação da constituição, Evo Morales assinou um decreto que alterou o nome do país de *República da Bolívia* para *Estado Plurinacional da Bolívia*, algo que, curiosamente, não constava no texto aprovado.

Já sob novas regras constitucionais, novas eleições presidenciais para dezembro de 2009 foram convocadas, e Evo Morales foi eleito com 64% dos votos no primeiro turno, percentual de votos inédito na história da Bolívia (UGGLA, 2010).

### **3.2.3 A Constituição**

A nova constituição boliviana traz inúmeras diferenças daquela que a antecedia e também das dos demais países andinos e é, pelo seu caráter étnico, que prevê o respeito e tratamento específico às populações indígenas e campesinas do país, a mais abrangente de todas (ainda que guarde semelhança com a nova constituição equatoriana, que foi promulgada antes dela e que continha também menção à autonomia dos povos indígenas e respeito à mãe-terra – Pachamama).

Não só o país agora se apresenta como um regime democrático representativo, participativo e comunitário, como também considera as etnias indígenas como nações próprias dentro de uma mesma nação, daí denotando a si mesma um



caráter “plurinacional” e se autodenominando um Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário

Na configuração do novo estado boliviano mais poder e autonomia foram dados às comunidades locais e indígenas que, em alguns casos, passaram inclusive a ter liberdade para aplicar instrumentos de justiça próprios, julgando e decidindo diretamente sobre transgressões de indivíduos às regras comunitárias. Além disso, a constituição passou a reconhecer como oficiais outros 36 idiomas, além do espanhol, o idioma dos colonizadores.

O segundo turno para as eleições presidenciais foi estabelecido (antes, o Congresso decidia com base nos dois mais votados, caso nenhum alcançasse 40% dos votos), e o Senado não foi extinto, ao contrário da Venezuela, e teve aumentado o seu número de membros de 27 para 36 (LAMEIRÃO, 2008).

Os Poderes (*órganos*) definidos na nova constituição boliviana são quatro: Legislativo, Executivo, Judiciário e Eleitoral, uma evolução da tradicional estrutura tripartite de poder. A composição do Legislativo continuou sendo realizada a partir de um sistema distrital misto, conforme vinha desde as modificações constitucionais de 1994 (MERCADO, 2005) e a inovação se deu na garantia da composição paritária entre homens e mulheres, bem como na representação proporcional dos povos indígenas.

Finalmente, em relação à nova Constituição boliviana, foi incluída uma cláusula permitindo reeleição de presidentes e a previsão de que o então mandato do Presidente Evo Morales não fosse contado, o que, na prática, deu a ele a possibilidade de disputar dois novos mandatos.

### **3.3 Equador**

#### **3.3.1 Antecedentes**

De 1997 a 2005, o Equador viveu anos de profunda crise institucional, com três Presidentes destituídos do poder ou renunciando a ele e não logrando concluir seus mandatos. Inúmeros fatores levaram a esse caos institucional, inclusive pressões populares e de grupos indígenas: o Equador, assim como a Bolívia, possui uma população indígena considerável e que ganhou crescente influência na política nacional nos anos anteriores à eleição de 2006.

Para a eleição daquele ano apresentaram-se treze candidatos, elegendo-se em segundo turno o economista Rafael Vicente Correa Delgado, até então sem grande projeção política no país e que fora ministro de Economia e Finanças na gestão de Alfredo Palacio. Este, médico e filho de um conhecido escultor nacional, havia tomado posse como Presidente após o impeachment de Lucio Gutiérrez em 2005, em uma longa sequência de presidentes que governaram por pouco tempo, iniciada com a queda de Abdala Jaime Bucaram Ortiz, em 1997.

Palacio foi escolhido como vice na chapa com Lucio Gutiérrez e consolidou a aliança entre dois partidos políticos, o Sociedad Patriótica, de Gutiérrez, e o Pachakutik, indígena, que aceitou a indicação de Alfredo Palácio dentro da perspectiva da chapa contar com um equilíbrio regional entre representantes do interior e da costa equatoriana.

Sendo inicialmente um azarão na campanha, e estando em terceiro lugar nas pesquisas até 45 dias antes da votação para Presidente, Correa desenvolveu uma estratégia de cooptação de aliados políticos, aproximando-se dos movimentos sociais e das comunidades indígenas, e obtendo o seu apoio, que culminou em um amplo respaldo popular a sua candidatura. Sua plataforma de campanha também previa a convocação de uma assembleia constituinte para substituir a constituição então vigente, de 1998:

Según Correa, tal nueva constitución no sólo rediseñaría las instituciones gubernamentales, sino que también establecería las bases legales para reafirmar el rol central del Estado en la regulación y el manejo de la economía. Una nueva ley fundamental limpiaría a la organización política de sus prácticas disfuncionales y al mismo tiempo marcaría un quiebre definitivo con el neoliberalismo. (CONAGHAN, 2008, p. 116)

O primeiro turno das eleições presidenciais, realizado em 15 de outubro de 2006, trouxe Álvaro Noboa em primeiro lugar, com 26,83% dos votos, enquanto Rafael Correa obteve 22,84%, qualificando-se para o segundo turno. Noboa era líder do Partido Renovador Institucional de Acción Nacional, e já havia se candidatado e perdido as eleições de 1998 e 2002.

Em terceiro lugar, com 17,42% dos votos, ficou Gilmar Gutiérrez, do Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero, irmão do presidente deposto um ano antes e que havia sido fundador do partido. Finalmente, em quarto lugar, ficou León Roldós Aguilera, que obteve 14,84% e concorreu pelo partido Izquierda Democrática, fundado em 1978 e o mais tradicional de todos junto com o Partido Social Cristão do Equador, de 1951, cuja candidata Cynthia Viteri obteve 9,63% dos votos. Os demais candidatos tiveram menos de 3% cada.

Rafael Correa foi eleito no segundo turno, em 26 de novembro de 2006, e obteve 56,4% dos votos contra Álvaro Noboa, que era também um rico empresário da indústria de bananas. O partido de Correa, o *Alianza PAIS*, cujo lema era “Por la revolución ciudadana”, tinha sido formado e registrado no mesmo ano das eleições e não apresentou nenhum candidato para o legislativo, ficando sem representantes (LAMEIRÃO, 2008).

### 3.3.2 O Processo Constituinte

Seguindo o mesmo modelo já utilizado por Hugo Chávez e Evo Morales, o novo Presidente equatoriano iniciou seus trabalhos em 15 de janeiro de 2007 chamando uma consulta popular para deliberar sobre a convocação de uma assembleia constituinte para o país. Esta intenção ficou explícita logo no início do discurso que proferiu em sua posse:

El primer eje de esa revolución ciudadana es la revolución constitucional. El mandato de la ciudadanía fue claro: queremos una transformación profunda, nuestras clases dirigentes han fracasado, queremos una democracia donde se oiga nuestra voz, donde nuestros representantes entiendan que son nuestros mandatarios, y que los ciudadanos somos sus mandantes<sup>12</sup>.

Observa-se no discurso de Rafael Correa as mesmas características encontradas nas plataformas políticas de Hugo Chávez e Evo Morales: a necessidade de transformação radical do país, a menção ao fracasso das elites dirigentes e a chegada, finalmente, do povo no poder:

Correa, como Chávez en su primera postulación presidencial en 1998, realizó una campaña como el *outsider* por excelencia, un candidato independiente respaldado por su propia organización antisistema. Bloqueando el camino a la revolución constitucional “profunda y radical” propuesta por Correa, había una serie de instituciones estatales que permanecían en gran parte en manos de la tradicional *partidocracia* que éste tanto ridiculizó. Igualmente resistente al cambio, según Correa, era la clase dirigente empresarial. En este sentido, describió su misión de presidente como la reconfiguración de la “correlación de fuerzas” (CONAGHAN, 2008, p. 113).

Tendo como referência o artigo 283 da Constituição então vigente<sup>13</sup>, que previa que o Presidente poderia convocar uma consulta popular para alterar a Constituição em caso de emergência, Rafael Correa chama o plebiscito para perguntar aos equatorianos sobre a realização da assembleia constituinte, sendo sua proposta aprovada por 81,7% dos votos (BECKER, 2011).

No entanto, muitos questionamentos sobre a validade dessa consulta foram apresentados, conforme apontam Tiborcha e Jassir (2008), que afirmam que “el proceso estuvo plagado de vicisitudes desde un comienzo y marcó un duro enfrentamiento entre la rama judicial y la legislativa”.

<sup>12</sup> <http://www.democraciasur.com/documentos/EcuadorCorreaTomaPresidencial.htm>

<sup>13</sup> <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html#mozTocId541106>

Juridicamente, a Constituição requeria a aprovação do legislativo mesmo quando a convocação da reforma partisse do Presidente. Inicialmente, Correa enviou manifestação convocando a consulta para o *Tribunal Supremo Electoral* (TSE) do país, que o encaminhou ao Congresso para aprovação. O Congresso equatoriano efetivamente aprovou o decreto, porém com mudanças que impunham restrições à Assembleia a ser eleita e impediam a dissolução do atual legislativo nacional.

O TSE em seguida marcou a consulta para o dia 15 de abril, mas homologou outro decreto restituindo amplos poderes à futura Assembleia Constituinte, conforme desejado por Correa. O Congresso, como reação, destituiu o Presidente do TSE, Jorge Acosta. O Tribunal, de sua parte e por unanimidade dos seus membros, declarou destituídos os 57 congressistas que haviam ordenado a exclusão do Presidente do TSE equatoriano, com o argumento de que eles haviam extrapolado as suas funções legislativas (CONAGHAN, 2008).

Ao tentar adentrar o Congresso equatoriano para desenvolver suas atividades, militantes partidários do Presidente Rafael Correa e a Política Nacional bloquearam o acesso destes congressistas, impedidos assim de exercer seu mandato e discutir a decisão do Tribunal do país. Passadas algumas semanas, e com escolta policial, foi dada finalmente posse aos suplentes, o que aliviou momentaneamente as tensões e significou uma vitória política para o Presidente. A consulta, então, foi realizada como queria Rafael Correa (TIBOCHA e JASSIR, 2008), e aprovada pela população, com 81,7% dos votos.

Eleições para a Assembleia Constituinte equatoriana foram então convocadas para o dia 30 de setembro de 2007, escolhendo 130 representantes, dos quais 24 em votação nacional, 100 eleitos em nível provincial, e 6 eleitos por cidadãos equatorianos residentes no exterior. O *Patria PAIS*, novo nome do partido do presidente Rafael Correa, conseguiu contar com apoio de 70 dos 130 membros, obtendo assim a maioria necessária para fazer incluir na proposta de constituição a maior parte das suas bandeiras políticas (TIBOCHA e JASSIR, 2008).

Uma importante diferença da Assembleia Constituinte equatoriana para as da Bolívia e da Venezuela, é que a de Rafael Correa acabou por assumir também o poder de legislar – não somente o poder originário de escrever a constituinte –

substituindo o legislativo que havia sido eleito junto com o presidente e no qual ele não detinha representantes do seu partido.

Essa decisão – da Assembleia Constituinte assumir o poder legislativo, não era prevista originalmente no decreto de sua convocação, e foi tomada em 29 de novembro de 2007. Neste dia, em sua primeira reunião formal, a Assembleia decidiu avocar seus plenos poderes frente às outras instituições existentes, e declarou o então Congresso em recesso, despedindo alguns de seus funcionários responsáveis pelo controle legislativo (CONAGHAN, 2008).

Sobre esses acontecimentos e o Presidente Rafael Correa, Colburn e Trejos explicam que:

His party won a majority of seats in the assembly, which summarily dismissed Congress, and, in addition to drafting a new constitution, began changing the personnel and structure of a wide variety of state institutions, including the Supreme Court. The constituent assembly also began passing legislation. With this legal maneuvering, Correa was able to consolidate control over the state, sweeping aside traditional—and democratic—checks and balances on the executive (COLBURNO e TREJOS, 2010, p. 14).

A Assembleia Constituinte se reuniu em Montecristi, uma pequena cidade da província equatoriana de Manabí (CONAGHAN, 2008), e nove meses depois apresentou a proposta de Constituição, com 444 artigos, que foi submetida à apreciação popular e aprovada em 28 de setembro de 2008 com 63,93% dos votos, tornando-se então a vigésima do Equador (BECKER, 2011).

### **3.3.3 A Constituição**

Em função da influência dos povos indígenas do Equador que, assim como na Bolívia, exercem importante papel político, a nova constituição equatoriana define o

país, em seu primeiro artigo, como uma nação plurinacional, e inclui também os adjetivos social, democrática, soberana, independente, unitária, intercultural e secular.

Mais uma vez, como na constituição Bolívia (que foi promulgada em momento posterior à equatoriana, apesar de Evo Morales ter sido eleito antes de Correa) a carta magna do Equador trouxe o reconhecimento dos idiomas indígenas, o que já havia no país desde a constituição de 1998 (BECKER, 2011).

Na carta equatoriana o povo tem a primazia formal e prática, uma vez que no próprio primeiro artigo do texto prevê-se a utilização de formas de participação direta da população. No que diz respeito aos poderes, a constituição equatoriana utiliza o título de *función*, e define a existência de seis deles: executiva, legislativa, judicial, transparência e controle social e função eleitoral.

O Equador manteve o Presidencialismo, comum na América Latina, e, da mesma forma como seus parceiros andinos Bolívia e Venezuela, moveu-se para incluir dispositivos constitucionais de democracia direta, ao alcance do Presidente, e para reduzir poderes do legislativo. No caso do Equador, por exemplo, foi criado o Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, que passou a deter poderes para apreciação do orçamento do Estado e pode ser caracterizado com um quinto poder<sup>14</sup> no país (PACHANO, 2010).

Uma Assembleia Nacional unicameral, com sede em Quito, forma a estrutura legislativa do país, que tem como judiciário uma “Função Judicial”, composta também por uma justiça indígena com autonomia dentro do seu território, assim como acabou definido também na constituição boliviana.

Finalmente, incluiu-se também na Constituição equatoriana, como já o havia sido na boliviana e na venezuelana, a possibilidade da reeleição presidencial. Porém, neste caso, incluiu-se também a prerrogativa do Presidente dissolver o Congresso dentro dos três primeiros anos do mandato legislativo, uma característica de países parlamentaristas, mas incomum em constituições de países presidencialistas.

---

<sup>14</sup> Somando-se ao Executivo, Legislativo, Judiciário e Poder Eleitoral, que no Brasil é ligado ao Judiciário.

#### 4. Analisando as “Revoluções”

Conforme vimos até aqui, os três países estudados, Venezuela, Bolívia e Equador, seguiram trajetórias semelhantes nos últimos 14 anos: elegeram Presidentes cuja origem era distinta da estrutura política que tradicionalmente comandava seu respectivo país; estes Presidentes souberam utilizar de sua alta popularidade para fazer aprovar a convocação de assembleias constituintes, compor a maioria das cadeiras nas assembleias, elaborar e promulgar, com respaldo popular, uma nova Constituição; e, por meio dos dispositivos nas novas cargas magnas, inseriram direitos sociais e esvaziaram os poderes instituídos em que seus adversários ainda guardavam algum peso político.

Este foi o começo de um processo que ainda não se encerrou e que mantém os três presidentes (ou seus sucessores, na Venezuela) na liderança dos seus respectivos países até hoje.

Sobre os acontecimentos aqui estudados e o constitucionalismo no mundo, o já anteriormente citado Jon Elster observou a ocorrência de “ondas” que levariam à elaboração de novas constituições nos países, um fenômeno interessante e que encontra paralelo em nossa análise. Afirmo ele que:

In some cases, the constitution-making episodes came in clusters because they were triggered by the same event. Here, the clustering is explained by the principle "similar causes, similar effects." This argument applies to the waves of constitution-making in the United States after 1776, in the third world after decolonization, and in numerous European countries after the First or the Second World War. In other cases, the triggering events occurred in a chain reaction. By this I do not mean that constitution-making in one country triggered constitution-making in another, but that the event that caused constitution-making in one country triggered similar events, with constitution-making consequences, in another. (ELSTER, 1995, p.372)

Em continuidade ao argumento apresentado acima, o autor discorre sobre duas categorias para subdividir essas reações em cadeia (ondas) de elaboração de



Constituições. A primeira seria de que um determinado evento que levou a se iniciar a elaboração de uma nova carta magna em um país sirva de *modelo cognitivo* para outro. E a segunda é que o que ocorre em um país pode vir a influenciar o que acontece em outro em virtude do mecanismo que ele chama de “promoção de crenças”, como um efeito dominó (ELSTER, 1995).

À luz do ocorrido nos três países que estamos estudando, pode-se de fato observar a ocorrência de algo parecido com um efeito dominó dentre eles. Primeiro na Venezuela, que teve seu modelo “bolivariano” reproduzido em seguida na Bolívia e, finalmente, no Equador. Em todos, dentro de um formato bastante parecido: um presidente popular, a convocação da assembleia constituinte a partir da aprovação em plebiscito (exceção feita aqui à Bolívia), e uma nova constituição, referendada pela população, na qual se inseriu a concepção de Estado prevista pelo titular do mandato presidencial.

Landau, por sua vez, apresenta-nos um estudo no qual argumenta que, mesmo dentro dessas ondas, líderes políticos muitas vezes se aproveitam do processo constituinte para levar adiante seus objetivos políticos de curto prazo. Para ele, o que diferencia a elaboração de uma Constituição em períodos normais e em momentos como esse não é tanto a motivação dos atores, mas mais a ausência de instituições e regras estáveis:

Constitution-making is often undertaken in situations in which existing political institutions have broken down, and the constitution-making process itself is often a challenge to the legitimacy of remaining institutions. The absence of the channeling functions played by political institutions during normal periods can make constitution-making moments particularly dangerous: strong-men or individual parties can manipulate temporary majorities in order to reshape the political system in a manner that is not conducive to competitive democracy (LANDAU, 2012, p. 1-2).

O estudo dos fatos ocorridos na Venezuela e na Bolívia foi também um dos objetos de Landau, que sobre eles comenta que ambos tiveram semelhanças e distinções que devem ser observados. Em um caso, a Venezuela, um grupo político

poderoso usa seus poderes de forma unilateral para um regime semiautoritário (ou competitivo-autoritário, segundo palavras do próprio autor). No outro, a Bolívia, o processo de elaboração constitucional foi conflituoso a ponto de quase ensejar uma quebra da ordem política do país. E, em ambos as situações o motivo para isso foi o processo de atuação do poder constituinte, para ele bastante problemático:

In Venezuela, the problem was that the insurgent movement faced no opposition inside the assembly and could not be constrained by external actors – this allowed the majority to use the assembly to marginalize the remaining pockets of opposition that existed within the state. In Bolivia, the insurgent movement again won a majority in the assembly, but here an opposition attempted to leverage institutions external to the Assembly in order to force the majority to compromise. The result, particularly in an environment of high mass mobilization, was a chaotic struggle that nearly caused the breakdown of the state, although in the end the parties reached a negotiated solution that probably reduced tensions (LANDAU, 2012, p. 14).

No que diz respeito ao Equador, que o autor não analisa, e com base no que já relatamos anteriormente, podemos situar o país em uma posição de meio-termo dentre os extremos venezuelano e boliviano: nem a oposição foi totalmente marginalizada do processo constituinte, e nem as tensões foram tão grandes a ponto de levar o país para uma situação política que quase resultou na falência das próprias instituições democráticas.

Ainda assim, sobre o Equador, deve-se também considerar a posição apresentada por Conaghan, que indica a atuação de Rafael Correa no sentido de atuar para enfraquecer as instituições democráticas, tema para o qual retornaremos mais adiante:

En lugar de aniquilar a las instituciones y a los adversários políticos abiertamente —evitando así la ira de la comunidad internacional—, Correa llevó adelante un proceso que debilitó y deslegitimó a los enemigos de la asamblea y a las instituciones que éstos tenían. La esperanza de utilizar para detenerla (CONAGHAN, 2008, p. 119).

Seguindo nesses termos, e com o objetivo de analisar didaticamente e sintetizar os principais acontecimentos nos três países, preparamos um quadro comparativo que nos permitirá uma observação mais detalhada e apoiará a análise posterior. Esse quadro consolida os principais pontos vistos no capítulo anterior, sobre Bolívia, Equador e Venezuela:

	<b>Bolívia</b>	<b>Equador</b>	<b>Venezuela</b>
Forma de Eleição do Presidente	Eleição direta	Eleição direta	Eleição direta
Nome do Presidente Eleito	Evo Morales	Rafael Correa	Hugo Chávez
Origem do Presidente	Líder sindicalista-campesino	Economista	Exército
Plataforma eleitoral do Presidente Eleito	Reforma do Estado, Refundação do país, convocação da constituinte	Reforma do Estado, Refundação do país, convocação da constituinte	Antiliberalismo, ruptura com o passado, ataque às elites, convocação da constituinte
Número de Turnos	1 turno	2 turnos	1 turno
Percentual de Votos no primeiro turno	53%	22,8%	56%
Percentual de Votos no segundo turno	-	56,7%	-
Apoio do Presidente no Parlamento eleito	Não detinha maioria	Seu partido não tinha representantes	Não detinha maioria
Dispositivo constitucional então vigente previa convocação de Assembleia Constituinte	Sim	Não, apenas no caso de reformas à atual constituição	Sim, em termos.
Dispositivo Constitucional sobre emendas	ARTICULO 232º.- Reforma total – La Reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley Especial de convocatoria, la misma que señalará las formas y las modalidades de elección de los Constituyentes, será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del Honorable Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la	Art. 280.- La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso Nacional o mediante consulta popular. Art. 283.- El Presidente de la República, en los casos de urgencia, calificados previamente por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes, podrá someter a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales. En los demás casos, la consulta procederá cuando el Congreso Nacional no haya	Art. 246. Esta Constitución también podrá ser objeto de reforma general, en conformidad con el siguiente procedimiento: 1 – La iniciativa deberá partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, o de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas en acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea; 2 – La iniciativa se dirigirá a la Presidencia del

	República. <sup>15</sup>	conocido, aprobado o negado las reformas en el término de ciento veinte días contados a partir del vencimiento del plazo de un año, referido en el artículo anterior. En ambos eventos se pondrán en consideración del electorado textos concretos de reforma constitucional que, de ser aprobados, se incorporarán inmediatamente a la Constitución. <sup>16</sup>	Congreso, la cual convocará a las Cámaras a una sesión conjunta con tres días de anticipación por lo menos, para que se pronuncie sobre la procedencia de aquella. La iniciativa será admitida por el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes. 3 – Admitida la iniciativa, el proyecto respectivo se comenzará a discutir en la Cámara señalada por el Congreso, y se tramitará según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de las leyes; 4 – El proyecto aprobado se someterá a referéndum en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta, para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma. El escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declararán sancionada la nueva Constitución si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes de toda la República. <sup>17</sup>
Convocou-se plebiscito para deliberar sobre convocatória de Assembleia Constituinte	Não, lei aprovada pelo parlamento	Sim	Sim
Forma de convocação do plebiscito	-	Decreto Presidencial, Judiciário referendou	Decreto Presidencial, Judiciário referendou
Resultado do plebiscito (em votos a favor da convocação da Constituinte)	-	81,7%	87%
Apoio do Presidente na Assembleia Constituinte Eleita	Detinha maioria simples	Detinha maioria	Detinha ampla maioria
Composição da Assembleia Constituinte	255 cadeiras	130 cadeiras	131 cadeiras
Duração da Assembleia Constituinte	18 meses	9 meses	3 meses

<sup>15</sup> <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/consboliv2005.html>

<sup>16</sup> <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html>

<sup>17</sup> <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1961.html>

Poderes da Assembleia Constituinte	Apenas constituintes.	Apenas constituintes, mas votou mudança para assembleia originária por auto definição, já que não estava previsto na convocação.	Apenas constituintes, não tinha poder legislativo.
Status do Poder Legislativo então funcional	Ativo até a promulgação da nova Constituição.	Dissolvido por ato da Assembleia Constituinte.	Tentou-se a dissolução. Em razão da ação da oposição, manteve-se ativo até a promulgação da .nova Constituição
Plebiscito nacional para aprovar a Constituição	Sim	Sim	Sim
Percentual de votação a favor da nova constituição	61,4%	63,93%	71,8%
Nova eleição presidencial realizada em seguida?	Sim	Sim	Sim
Presidente reeleito	Sim	Sim	Sim
Percentual de votos da reeleição do Presidente	64%	51,9%	59,76%

Quadro 2 – Comparação processo eleitoral e constitucional da Bolívia, Equador e Venezuela.

#### 4.1 As eleições

Não há dúvida, inicialmente, que as eleições realizadas nos três países aqui estudados, Venezuela, Bolívia e Equador, e que determinaram o início do mandato de Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa, respectivamente, transcorreram de forma limpa e de acordo com as regras democráticas então em vigor. Suspeitas sobre a lisura das eleições não são encontradas em lugar algum da literatura sobre o assunto, o que reforça consideravelmente esse argumento.

Dessa forma, tanto Hugo Chávez como Evo Morales e Rafael Correa ascenderam ao poder dentro das “regras do jogo”, sem recorrer a golpes de Estado e simplesmente por terem convencido a maioria dos cidadãos dos seis países de que eram a melhor alternativa de poder.

Tampouco qualquer um dos três Presidentes eleito “esconderam o jogo” em relação àquilo que pretendiam fazer, tendo sido expressamente claros ainda durante as campanhas que defendiam a necessidade de novas Constituições para seus países e que trabalhariam por isso. Assim, foram eleitos com a população já ciente de seus planos políticos e suas convicções de necessidade de uma reforma constitucional, e dando o aval eleitoral para isso.

Sobre a eleição dos três presidentes, Conaghan comenta:

Como Chávez y Morales, Correa asumió sus funciones con la visión de que ganar la presidencia era, en el mejor de los casos, el preludio de una lucha más profunda por el poder político; una que implicaría La confrontación con rivales tanto de dentro del Estado como de la sociedad en general. Cada uno de estos tres presidentes considera que una nueva constitución en su país es el punto de partida fundamental para una transformación izquierdista (CONAGHAN, 2008, p. 113).

Não há, portanto, o que se desenvolver sobre as eleições ou o processo eleitoral prévio às vitórias dos três Presidentes que, afinal de contas, tampouco é objeto de estudo central neste texto.

#### **4.2 As convocações das Assembleias Constituintes**

No capítulo 2 revisamos o conceito de Constituição e de Poder Constituinte. Por sua vez, no capítulo 3, descrevemos os acontecimentos realizados na Venezuela, Bolívia e Equador, que foram também consolidados no Quadro 2 apresentado já neste capítulo.

Agora, passamos a observar mais detalhadamente a relação existente entre nosso estudo teórico e os casos observados, o que nos levará a traçar algumas hipóteses para consideração.

O primeiro ponto a se avaliar é que estamos tratando, quando da análise do ocorrido nos três países, da manifestação daquilo que entendemos por poder constituinte originário.

O poder constituinte originário é aquele que definido anteriormente como o primeiro poder, que cria a Constituição e dá validade a ela, e que não encontra limitação na própria constituição ou qualquer outra norma, por não poder ser restrito por qualquer documento que seja.

Diferente do poder constituinte originário, o poder constituinte derivado é aquele que legitima a reforma de parte de uma constituição já em vigor. É considerado derivado justamente porque seu poder deriva da constituição promulgada (ou outorgada), que está posta, e que prevê e limita as regras para reforma das constituições. Não é, portanto, assim como o poder constituinte original, o primeiro, mas sim deriva deste, daí onde tira sua nomenclatura.

Estivéssemos, porém, também dentro do conceito de poder constituinte originário, mas tratando neste texto de países novos, formados recentemente, e que aprovaram sua primeira Constituição, esse estudo seria mais fácil e restar-nos-iam poucas dúvidas: as Assembleias Constituintes convocadas seriam legítimas e livres de quaisquer amarras institucionais, uma vez que não haveria “Estado” anterior às Assembleias que pudesse impor restrições a elas.

Mas este não é o caso e estamos analisando aqui países que contavam com Constituições vigentes e poderes políticos ativos e institucionalizados. Isto torna o nosso estudo mais complexo e nos exige uma observação atenciosa e cuidadosa dos ocorridos.

A questão que se coloca primeiro diz respeito à legitimidade da convocação das Assembleias Constituintes. É de se esperar que uma Constituição em vigor não contenha dispositivos que prevejam a sua substituição por outro texto completamente distinto. Afirma-se isso de forma categórica porque, conforme estudamos, as constituições são entendidas como a “norma das normas”, na visão de Kelsen, ou a “organização fundamental total do Estado”, segundo apresentado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

De um documento, portanto, e no nosso entender, que existe para regular a formulação de todos os demais e o funcionamento de todo o Estado, não se espera que traga as regras que prevejam sua própria revogação, pois se assim o fosse perderia parte de sua força política e de sua validade normativa. De uma Constituição, de fato, entende-se que seja um “documento para sempre”, um texto que pode ser aprimorado, mas que, por representar o poder constituinte originário, seja duradouro e único.

No entanto, e em desacordo com o nosso argumento apresentado acima, dos três países estudados, dois continham a previsão sobre novas Constituições como parte do texto da então Constituição em vigor: Bolívia e Venezuela.

Na Bolívia, onde existia a possibilidade constitucional de reforma total da carta magna, e como vimos anteriormente, esta necessidade havia sido prevista no governo anterior ao de Evo Morales, o do ex-Presidente Carlos Sala. No país, a elaboração de uma nova Constituição estava até, de certa forma, “pactuada” com amplos setores da sociedade nacional.

E foi por isso que Evo Morales pôde de fato seguir um procedimento legislativo previsto e, mesmo não contando com maioria parlamentar no legislativo, conseguir aprovar uma lei de autoria do Executivo convocando a Assembleia Constituinte.

Por esses mesmos motivos não enfrentou questionamentos sobre a legalidade e a legitimidade da convocação da assembleia constituinte, e os principais embates foram muito maiores no âmbito do procedimento a ser utilizado pela Assembleia Constituinte, como relatamos anteriormente.

Já no Equador não havia na Constituição vigente qualquer menção à sua substituição e, na Venezuela, de fato havia a menção à possibilidade, embora com base em um rito processual que não foi o seguido por Hugo Chávez, que também não contava com maioria dentro do parlamento então em exercício no país.

Assim, ao invés de buscar uma solução pactuada com o poder legislativo, Hugo Chávez recorreu à Corte Suprema, que julgou a seu favor a convocação feita por decreto do referendo para que a população deliberasse sobre a constituinte.

Uma vez que não contavam com maiorias nos parlamentos de seus países, a estratégia utilizada por Hugo Chávez, na Venezuela, e Rafael Correa, no Equador, foi a



mesma: aproveitar seus altos índices de popularidade e convocar a população para decidir sobre a instalação da Assembleia Constituinte. Assim o fizeram e assim obtiveram sucesso, e ambas as Assembleias foram aprovadas, eleitas e empossadas..

Sobre essa estratégia, Partlett comenta:

Post-Communist constitution-making vividly shows how charismatic executives can strategically use the populist rhetoric and irregular mechanisms of popular constitution-making to marginalize ordinary political institutions and legality (PARTLETT, 2011, p. 42)

Do ponto de vista jurídico, conforme observamos no capítulo 2, acreditamos que não há o que se falar em relação ao processo para convocação da Assembleia Constituinte, pois esta representa o poder originário e, assim sendo, não se submeteria às normas então vigentes. Ou seja: apesar de todo o debate prévio sobre a sua convocação e composição, a legitimidade de uma Assembleia Constituinte não se dá em razão da sua forma de convocação – se prevista ou não – mas sim se foi recepcionada pela população e efetivamente instalada, o que de fato ocorreu nos dois países.

Isso nos leva a concluir que, independente da estratégia utilizada por Chávez, Morales e Correa, e seguindo eles as regras ou não, o fato é que obtiveram sucesso político e legitimidade popular em sua estratégia de começar a elaborar uma nova constituição para seus países.

Isto conquistado, eles não podiam mais ser questionados sobre a convocação da Assembleia, e nosso próximo ponto de estudo passa então a ser sobre as características e poderes das Assembleias que foram então convocadas.

Pode-se argumentar, porém, conforme afirmam Colburn e Trejos (2010), que elites políticas oportunistas não necessariamente precisam “quebrar a lei” quando a própria estrutura jurídica do país é fraca, e as instituições manipuláveis. Utilizando-se do voto popular, as lideranças obtêm legitimidade e colocam os críticos na defensiva, utilizando-se meios democráticos para enfraquecer a própria democracia.

### 4.3 Os trabalhos da Assembleia Constituinte

E qual seria o efetivo poder das Assembleias Constituintes, na Venezuela, Bolívia e Equador, em relação às demais instituições já existentes no país? Landau acredita que na América Latina a visão predominante é a de que o poder constituinte é soberano em relação aos demais países, e afirma:

(...) both politicians and courts, at least in Latin America, continue to believe that the constituent assembly, which speaks in the name of the people exercising their constituent power, must be placed above the rest of the state, and can must have the power to reconstitute other political institutions at will. Some recent scholarship also supports this view, arguing that this conception creates space for participatory democracy and allows for moments when “the people” can make their most fundamental political decisions directly, free from the constraints of ordinary politics (LANDAU, 2012. P. 7).

Ele não está errado ao tratar de como essa questão é entendida na América Latina, e sua opinião é corroborada pela visão de José Afonso da Silva, que escreve sobre o assunto:

Quando se reconhece soberania à Assembleia Constituinte, está-se-lhe reconhecendo um poder revolucionário. É soberana porque não encontra limites na ordem jurídica vigente e anterior e porque não está condicionada a qualquer outro poder. É soberana no sentido de que, enquanto está em funcionamento, é o único poder real e existente, porque, em princípio, não há outro poder efetivo funcionando. Poderão existir órgãos executivo e judiciário funcionando, mas não como poderes autônomos e independentes. Não se trata, pois, de mero poder autônomo, independente e separado dos demais, porque a Assembleia será o único poder funcionando, os demais ficam condicionados à sua vontade, porque ela pode, pela Constituição, cortar o mandato do Presidente da República, extinguir o Senado Federal, reduzir vencimentos da Magistratura... (SILVA, 2000, p. 74).

De fato, ao analisarmos os acontecimentos históricos nos três países aqui estudados, essa visão foi replicada em todos eles e encontrou forte respaldo político, inclusive na Assembleia Constituinte boliviana que, na prática, concentrou-se mais em debater a forma de votação na Assembleia do que se esta tinha ou não incidência sobre os demais poderes.

Já na Venezuela e no Equador, ambas as Assembleias tentaram efetivamente concentrar nelas os poderes legislativos ordinários, suspendendo o funcionamento dos parlamentos então vigentes.

No caso equatoriano essa estratégia deu certo, como vimos, mas não no caso venezuelano onde, apesar de tudo, a Assembleia Constituinte foi também considerada como fiel representação do poder constituinte originário. Na Venezuela, a Corte Suprema tentou impor limites ao poder da Assembleia Constituinte ainda antes dessa vir a ser convocada, e falhou:

Once the assembly had been convoked, Chavez ignored the rulings of the Chamber and immediately declared it to have “original” powers. He stated in his opening address that the Assembly was “most sovereign” (“soberanísima”) and, in a symbolic political maneuver, immediately placed his own hold on the presidency at the disposition of the assembly, stating that he served at its pleasure and would be forced to surrender the office if the Assembly so voted (LANDAU, 2012, p. 20).

Não obstante o ocorrido na Venezuela, conforme descrito acima, não nos parece passível de questionamento o fato da Assembleia ter sido declarada soberana, pois o mesmo encontra respaldo na doutrina jurídica, conforme já estudamos e afirmamos anteriormente. O problema maior é, de fato, a manipulação política da Assembleia Constituinte para atender interesses do Presidente então em mandato, o que pôde ser observado nos três países e foi estudado também por Landau:

In Venezuela, (...), President Chavez was able to seize sole control over constitution-making in 1999, and to use that control to marginalize opposition groups. The result has been a competitive authoritarian regime that has persisted to this day. A second risk is that attempts by groups to impose unilateral constitutions will exacerbate fissures between groups and lead to a fundamental breakdown of order – this very nearly occurred in Bolivia in 2008, before majority and minority forces were able to impose a “pacted” constitution (LANDAU, 2012, p. 1-2).

No caso da Venezuela, e como diferença para os demais países, destoa também o fato dos trabalhos do poder constituinte terem durado apenas três meses, enquanto no Equador o processo todo levou nove meses e na Bolívia um ano e meio. Isso se deu em razão da grande maioria obtida por Hugo Chávez na Assembleia Constituinte, que pode conduzir a “toque de caixa” os trabalhos constituintes, dando a ele amplo poder para condução dos trabalhos:

If political forces in assemblies are left unconstrained or poorly constrained, they can reshape politics to create a quasi-authoritarian regime (as occurred in Venezuela), or their attempt to impose a constitution on a reticent minority may create a constitutional breakdown (as nearly occurred in Bolivia) (LANDAU, 2012, p.1).

À luz da proposta desenvolvida por Elster e vista na seção 2.5 deste estudo, vamos também analisar o procedimento constituinte realizado nos três países. Relembremos antes o que o autor apresenta: a) que a composição da Assembleia se dê pelo sistema proporcional, e não majoritário; b) que a Assembleia seja unicameral, e não bicameral; c) que a Assembleia não se reúna na capital do país, para mitigar ameaças e influências de massa; d) que se minimize o papel dos especialistas, uma vez que soluções políticas tendem, na opinião do autor, a ser mais estáveis que as técnicas; e) que se conceda um prazo limite para o trabalho da Assembleia Constituinte; e f) se é possível postergar, a Constituição deve vigorar somente após algum tempo da sua adoção, para reduzir o impacto das mudanças (ELSTER, 1995).

Com relação ao item “a”, sabemos que na Venezuela a composição se deu pelo sistema majoritário, e não proporcional, como era então comum no país. Essa foi uma alteração inclusive definida pelo então Presidente Hugo Chávez, que teve poderes para definir como seria a estrutura de composição da Assembleia Constituinte. A alteração permitiu a Chávez ter mais representantes na Assembleia do que obteve de votos no país, controlando praticamente toda a condução dos trabalhos legislativos e garantindo que eles seguissem dentro do que ele queria.

Já na Bolívia a composição da Assembleia também se deu pelo sistema majoritário, ainda que no caso do país, conforme apresentado na seção 3.2.2, elegeu-se mais de um representante por distrito eleitoral, em uma regra específica criada no país. No caso boliviano, a regra foi definida pela própria Assembleia Legislativa eleita junto com o Presidente Evo Morales em seu primeiro mandato, e na qual ele não contava com maioria. Foi, portanto, uma definição tomada sem um claro direcionamento presidencial, e que pretendeu trazer para a composição da Assembleia que viria a ser eleita mais representatividade popular.

E, em relação ao Equador as eleições também foram majoritárias, ainda que divididas e realizadas nacionalmente, regionalmente e dentre equatorianos residindo fora do país de origem. Neste caso, o Presidente Rafael Correa teve de fato mais influência política, em virtude de todos os acontecimentos conflituosos que ocorreram durante o processo de convocação do plebiscito sobre a realização de uma Constituinte e que já relatamos, e também em razão do apoio que recebeu da corte superior do judiciário do seu país.

Com relação ao item “b”, todas as Assembleias foram unicamerais, um debate inexistente nos três países, onde a possibilidade de se convocar Assembleias Constituintes bicamerais sequer foi colocada em pauta.

Também sobre o item “c” houve pouco debate em relação à sede das Constituintes, com a exceção da Bolívia onde, conforme vimos, esse tema gerou suscetibilidades regionais e conflitos sociais. De qualquer forma, apenas a Assembleia da Venezuela se reuniu na capital do país, sendo que as outras duas, da Bolívia e Equador, foram instaladas fora das respectivas capitais.

As três Assembleias foram compostas e lideradas principalmente a partir de soluções políticas, atendendo ao item “d” do proposto por Elster (e não constituídas de técnicos indicados por um outro Poder, por exemplo). Este é, de todos os itens apresentados, aqueles em que a relação é mais clara, já que os membros das Assembleias Constituintes foram todos eleitos pela população dos seus respectivos países, dentro da estratégia dos Presidentes de conferir legitimidade política a seus planos de poder.

As três assembleias tiveram prazos limites de funcionamento definidos no ato da sua convocação (item “e”). Nos casos da Venezuela e Equador os prazos foram respeitados, porém, na Bolívia, o prazo acabou sendo estendido por seis meses devido a todos os problemas de caráter político e social que o país viveu com relação à Assembleia Constituinte, e já anteriormente citados.

Porém, no último item apresentado por Elster, há uma divergência completa: nenhum dos três países seguiu a recomendação sugerida pelo autor, e as Constituições adotadas tiveram sua vigência iniciada logo em seguida à sua aprovação pela população, último estágio definido pelo poder constituinte para que isso acontecesse.

#### **4.4 As Constituições promulgadas**

Nos três países, e independentemente de todos os problemas políticos ocorridos durante o processo de elaboração da nova constituição, alguns maiores – como na Bolívia – e outros menores – como na Venezuela totalmente dominada por partidários de Hugo Chávez, a nova Constituição foi colocada em votação por meio de plebiscito popular.

Não há, juridicamente, nenhuma obrigação de se colocar as constituições para escrutínio público, e essa é uma decisão que cabe unicamente ao poder constitucional originário, as próprias Assembleias Constituintes.

Sobre esse assunto, Calcini argumenta que:

Quando se fala de convenções (ou assembleias) é importante lembrar que, pela democracia, as Constituições elaboradas pelos agentes devem ter pertinência com os ideais preconizados pelo titular do poder constituinte (povo), dando, assim, um ar puro de legitimidade. A exigência, portanto, de referendo popular para aprovar o trabalho final da Assembleia (Constituição) é de fundamental importância para o espírito democrático. Mais do que isso, a aprovação da Constituição, por referendo popular, lhe concederá, sobretudo, uma maior legitimidade e eficácia em relação à sua força normativa na sociedade (CALCINI, 2009, p.36).

Estudo apresentado por Ginsburg, Elkins e Blount (2009) a partir de dados compilados da aprovação de 460 constituições nacionais entre o período de 1789 e 2005 (de um total de 806 registradas), mostra que efetivamente apenas um percentual muito pequeno delas recorreu aos plebiscitos como parte do processo de definição de Constituições.

Na grande maioria dos casos há a participação popular por meio de representantes em assembleias constituintes ou legislativas, mas não chegam a 12% dos casos em que há plebiscito. E isso é exatamente o contrário do que observamos nos três países estudados, em que todos eles contam com o plebiscito popular antes da aprovação definitiva da nova constituição.

Forma de aprovação da Constituição	Número de Casos	Frequência
Constituent assembly	53	12%
Constituent legislating assembly	15	3%
Constituent legislature	89	19%
Executive	40	9%
Referendum	6	1%
Constituent assembly + executive	42	9%
Constituent assembly + legislature	0	0%
Constituent assembly + referendum	13	3%
Constituent legislating assembly + executive	9	2%
Constituent legislating assembly + referendum	2	<1%
Constituent legislature + executive	78	17%
Constituent legislature + referendum	9	1%

Referendum + executive	57	12%
Constituent assembly + executive + legislature	4	<1%
Constituent assembly + executive + referendum	3	<1%
Constituent assembly + legislature + referendum	1	<1%
Constituent legislature + executive + referendum	16	4%
Constituent assembly + executive + legislature + referendum	1	<1%
Other	22	5%

Quadro 3 – Processo de aprovação da Constituição.

Apresentadas, assim à população as novas constituições nacionais, todas elas foram aprovadas por larga maioria dos votos. A que obteve menor apoio popular foi a boliviana, que ainda assim contou com a aprovação de 6 em cada 10 eleitores, o que representa de fato grande apoio. A mais bem aprovada foi a venezuelana, com quase 72% de votos favoráveis.

Quanto aos textos aprovados, pudemos observar que em todos eles há fortes indícios de concentração de poder na figura do Presidente sem que, no entanto, isso se caracterize necessariamente como uma centralização autoritária legitimada pela constituição.

Nas três constituições há a inclusão de mecanismos de democracia direta, como referendos, plebiscitos e “appeals”, instrumentos estes que serviriam tanto para limitar os poderes do executivo como para restringir a atuação do legislativo, uma vez que os eleitores poderiam passar a ser diretamente ouvidos em mais oportunidades.

Ao mesmo tempo, há também a inclusão e menção de inúmeros direitos das populações dos três países, fazendo das Constituições terem não apenas um perfil de documento técnico, mas também programático, onde se apresentam temas e obrigações para políticas públicas a ser desenvolvidas. Daí terem todas resultado em documentos longos, com centenas de dispositivos, e de certa forma até se aproximando das características da constituição brasileira.

Finalmente, pode-se observar que as três constituições incluíram a possibilidade de reeleições os Presidentes, algo então inexistente em todas elas. No caso boliviano, ficou expressa também a “não-contagem” do então mandato de Evo Morales como um mandato dentro da nova constituição, o que permitiria a ele, posteriormente, concorrer a um novo mandato e depois uma reeleição. O mesmo



também se observou, na prática, no Equador e na Venezuela, o que daria a todos os três Presidentes uma perspectiva de efetivamente ficar no poder por pelo menos três mandatos seguidos, caso viessem a ser eleitos pela população. É o que veremos a seguir.

#### 4.5 Novas Eleições Presidenciais

Após a promulgação das novas constituições na Venezuela, Bolívia e Equador, os três países realizaram eleições presidenciais, dando fim ao mandato então em vigor e antes mesmo do seu encerramento previsto. No caso de Hugo Chávez, por exemplo, seu primeiro mandato durou pouco mais de um ano.

O argumento, em todos os casos, foi o de começar novos mandatos dentro das novas regras constitucionais, o que os tornaria mais legítimo. Ao mesmo tempo, conforme podemos observar a partir das leituras das constituições, isso garantiu aos três mandatários a possibilidade de disputar o número de reeleições previstas na nova constituição, pois não estariam mais limitados pelo exercício do mandato anterior já que, agora, estariam eleitos pela primeira vez dentro da nova regra.

Convocadas novas eleições, Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa foram de fato reeleitos, todos com a maioria dos votos.

É importante destacar, observando os acontecimentos e percentuais, que tanto Hugo Chávez e Rafael Correa foram eleitos Presidentes novamente com índice de votos inferior ao dos que tinham aprovado as novas constituições poucos meses antes. Porém, o mesmo não ocorreu com Evo Morales, que conseguiu obter nas urnas aprovação popular maior do que a da própria proposta de nova Constituição pela qual tinha lutado e defendido.

## 5. Conclusão

Neste estudo, concentramo-nos em entender como a literatura define as Constituições e debate o tema do Poder Constituinte, para em seguida analisar três casos práticos em que recentemente esses assuntos estiveram em evidência na política latino-americana: Venezuela, Bolívia e Equador.

No primeiro, liderado por Hugo Chávez, presidente já falecido, a população foi convocada a decidir sobre a convocação de uma Assembleia Constituinte e a aprovou. Em seguida, foi chamada a decidir sobre a composição da Assembleia e deu ampla maioria aos partidários do Presidente. Elaborada a nova carta magna, a população foi novamente chamada, agora para decidir sobre a validade do texto, e também dessa vez deu sua aprovação. Finalmente, novas eleições presidenciais foram convocadas, já dentro da vigência da nova Constituição, e o mandatário atual do cargo, Hugo Chavez, foi mais uma vez eleito.

Alguns anos depois o mesmo processo ocorreu na Bolívia, e com poucas diferenças na forma. Com exceção da primeira convocação da população para decidir sobre a instituição de uma Assembleia Constituinte, que não houve no país por se seguir os dispositivos previstos na constituição então vigente, os demais passos se repetiram: a população votou para compor a Assembleia Constituinte e deu maioria ao Presidente Evo Morales (ainda que maioria absoluta apenas, e não de dois terços dos votos), aprovou o texto da Constituição elaborado pela Assembleia e elegeu o mesmo Presidente, já sob os auspícios da nova carta magna, e até com aprovação maior que esta mesmo tinha tido no plebiscito que a confirmou.

E no Equador, apesar dos sete anos de diferença em reação ao processo realizado na Venezuela, os passos foram exatamente os mesmos: votação e aprovação pela população sobre a convocação da constituinte, composição da Assembleia, com maioria dos partidários do Presidente Rafael Correa, aprovação popular da proposta de constituição e nova rodada de eleições para os cargos do executivo e legislativo do país.

Muitos questionamentos políticos surgiram, principalmente na Venezuela e no Equador, com relação à legitimidade da convocação da Assembleia Popular para elaboração da nova constituição. Como vimos, a legitimidade se deu pela aprovação popular, e não pelas vias jurídicas ou legislativas formais. A exceção foi a Bolívia, em que a convocação da Assembleia Constituinte foi feita pelo legislativo ordinário, onde Evo Morales não detinha maioria, mas ainda assim obteve sucesso por ser – a convocação de Assembleia Constituinte - uma demanda nacional existente já antes da própria eleição de Evo.

Em todos os casos, instalada a Assembleia Constituinte, sua legalidade já não podia mais ser contestada, legitimada politicamente em razão da maciça aprovação popular e em alinhamento ao que define a doutrina sobre o poder constituinte originário.

Ainda assim, em dois países, Venezuela e Equador, a Assembleia Constituinte também pretendeu assumir plenamente os poderes legislativos do país, dissolvendo o Parlamento então empossado, ainda que somente no Equador essa ação teve resultado efetivo. Tal medida, mesmo que polêmica, também guarda respaldo na literatura, que entende que o poder originário é soberano e tem mais força e poder que os poderes instituídos, sejam eles o executivo, legislativo ou judiciário.

Novamente aqui a exceção foi a Bolívia, que discutiu o tema, mas não o levou adiante em virtude de outras prioridades internas. Já na Venezuela, para se apaziguar os ânimos políticos, os mandatos legislativos ordinários foram mantidos até a aprovação da Constituição, quando revistos em nova eleição.

Em todos os três países o período de duração da Assembleia Constituinte guarda paralelo com o nível de apoio que os Presidentes tinham dentre os membros da Assembleia. Na Venezuela, onde o apoio a Hugo Chávez era esmagador, a duração foi de três meses de debates. No Equador, que também contava boa maioria, durou nove meses e, finalmente na Bolívia, onde Evo Morales tinha apenas maioria simples na Assembleia, mas precisava de dois terços dos votos para as aprovações, os debates duraram um ano e meio e foram os mais conturbados de todos.

Concluimos com uma reflexão sobre o impacto das ações dos três líderes na democracia dos seus países. Estudar os três casos e melhor entender a estratégia

implementada, afinal de contas, era o que esperávamos obter, e analisar o efeito dela na Venezuela, Bolívia e Equador faz-se também relevante.

Não se buscou, neste texto, fazer uma análise teórica sobre o conceito de democracia e se ela, objetivamente, estaria em risco na Venezuela, na Bolívia e no Equador. Ainda assim, naturalmente, nos foi possível observar que nos três países os seus respectivos Presidentes buscaram apresentar-se efetivamente como líderes democráticos, realizando eleições durante todo o processo de elaboração das novas Constituições, e novas eleições para o executivo após suas respectivas promulgações.

Sobre esse ponto, e em relação ao comprometimento dos três Presidentes com a democracia, Colburn e Trejos afirmam:

Although democracy is being questioned and even battered throughout Latin America, what is happening in Venezuela, Ecuador, and Bolivia is qualitatively different. It is more than a “ratcheting up” of the assault on democracy; it is a deliberate, well-designed project to deconstruct democracy and substitute something else in its place, poorly defined as that may be. What is new here—and completely unanticipated by the legions of academics who wrote in the 1980s and 1990s about the “transition” to democracy—is the use of democracy to dismantle democracy. These projects pose a political and moral dilemma: how do you oppose political change that has been approved by a majority, sanctified by elections? Especially in poor countries with marked income and wealth disparities, which frequently overlap with race, how do you in good faith oppose the political projects of those who not only speak in the name of the oppressed, but who have the electoral support of the oppressed? (COLBURN e TREJOS, 2010, p. 12)

Argumentam os autores, portanto, que é possível se entender que a democracia pode ser de fato instrumentalizada para atender aos interesses daqueles que controlam o poder político nos países. Mais que isso, porém, quando estes também falam em nome dos que estiveram sempre à parte do processo político, e também contam com o apoio desse público, é praticamente impossível se opor. Isto, naturalmente, concorreria para prejudicar a própria democracia.

Consideramos o que vimos aqui, é bastante provável que seja isto que esteja ocorrendo nos três países, Venezuela, Bolívia e Equador. Agora, na Venezuela, com o

falecimento de Hugo Chávez, os rumos do países podem mudar, uma vez que toda a estratégia política relatada neste texto baseava-se no seu projeto político para o país. No entanto, o projeto foi implementado, a nova Constituição está vigente e o país é conduzido sob novas regras, que têm impacto em todos aqueles que ficam e que, agora, vão ter que escolher um sucessor ao Presidente falecido.

No Equador, já em 2013, Rafael Correa foi eleito em primeiro turno para mais um mandato, enquanto na Bolívia novas eleições se aproximam.

Os próximos anos serão cruciais para a melhor compreensão sobre o futuro do projeto político dos três Presidentes, que aqui analisamos fazendo o recorte da importância da nova Constituição para a consolidação das suas lideranças. Se são lideranças verdadeiramente democráticas ou não, é o que se está por conhecer, quando, e se, abrirem mão do poder democraticamente.

## 6. Referências Bibliográficas

ALVAREZ, Angel E, State Reform Before and After Chávez's Election. *Venezuelan Politics in the Chávez Era*. (ELLNER, Steve e HELLINGER, Daniel. org.), EUA, 2003, primeira edição, pp147-160

AMORIM NETO, Octavio. De João Goulart a Hugo Chávez: A política venezuelana à luz da experiência brasileira. *Opinião Pública*, out 2002, vol.8, no.2, p.251-274.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 2ed. São Paulo: Celso Bastos Editor. 2002. 808 p.

BARALT, Carmen Pérez, MAINGON, Thais e SONNTAG, Heinz R. La batalla por una nueva Constitución para Venezuela. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 62. No. 4, pp. 91-124, 2000. <http://www.jstor.org/pss/3541154>

BECKER, Marc, Correa, Indigenous Movements, and the Writing of a New Constitution in Ecuador. *Latin American Perspectives*, Edição 176, Vol. 38, No 1, pp. 47-62, 2011. <http://www.yachana.org/research/lap2011.pdf>

BECKER, Horward S. e RAGIN, Charles C., *What is a Case?* Cambridge, EUA: Cambridge University Press, 1992, primeira edição.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Política: Uma Relação Difícil. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, São Paulo - SP, v. 61, p. 5-24, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2008, 388 p.

BESTER, Gisela Maria. *Direito Constitucional*. São Paulo: Manole, 2005. 2 v. 640 p.

BOLÍVIA, Constituição da República Plurinacional (2009). Disponível em <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>>. Acesso em 20 de novembro de 2012.

CALCINI, Fábio Pallaretti. *Limites ao Poder de Reforma da Constituição: o embate entre as gerações*. Campinas: Millennium Editora, 2009. 116 p.

CONAGHAN, Catherine M. Ecuador: La Presidencia Plebiscitaria de Correa. *Journal of Democracy*. Vol. 19. No. 2, pp 46-60, 2008

COLBURN, Forrest D. e TREJOS, Alberto. Democracy Undermined Constitutional Subterfuge in Latin America. *Dissent*, Pensilvânia, volume 57, n. 3, 2010, pp. 11-15.

CHUEIRI, Vera K. *Fundamentos do Direito Constitucional*. São Paulo: IESDE, 1999. Livro Digital

DALMAU, Rubén Martínez e PASTOR, Roberto Viciano. Necesidad y Oportunidad em el proyecto venezolano de reforma constitucional (2007). *Revista Venezolana de Economía e Ciencias Sociales*. Vol. 14, nº 2, pp. 102-132, 2008.

DEHEZA, Grace Ivana. Bolívia 2006: reforma estatal y construcción del poder. *Revista de Ciência Política*, Santiago, v. 27, Edição Especial, p. 43-57, 2007

DEHEZA, Grace Ivana. Bolívia: Es possible la construcción de un nuevo estado? La asamblea constituyente y las autonomias departamentales. *Revista de Ciência Política*, Santiago, v. 28, n. 1, p. 61-79, 2008

ELLNER, Steve e HELLINGER, Daniel. *Venezuelan Politics in the Chávez Era*. EUA, 2003, primeira edição.

ELSTER, Jon. *Forces and Mechanisms in the Constitution-making Process*. Duke Law Journal, 1995, vol. 45, n. 2, p. 364-396

EQUADOR, Constituição da República (2008). Disponível em <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador08.html>>. Acesso em 20 de novembro de 2012.

FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 35º ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 402 p.

FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. *Estado de Direito e Constituição*. 2 ed., revista e ampliada. São Paulo: Saraiva, 1999. 154 p.

FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. *O poder Constituinte*. 2 ed., São Paulo: Saraiva, 1985. 164 p.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4 ed., São Paulo: Atlas, 2002, 178 p.

GINSBURG, Tom, ELKINS, Zachary e BLOUNT, Justin. Does the Process of Constitution-Making Matter? *Annual Review of Law and Social Science*, Chicago, 2009, Volume 5, p. 201-224

HANCOCK, Dawson R. e ALGOZZINE, Bob. *Doing Case Study Research*. Nova Iorque: Teachers College Press, 2006, 108 p.

JERIA, José de La Fuente. El difícil parto de outra democracia. *Latin American Research Review*, Special Issue, p. 7-26, 2010

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes Editora, 6ª edição, 2000. 430 p.

HELLINGER, Daniel. Political Overview: The Breakdown of Puntofijismo and the Rise of Chavismo. *Venezuelan Politics in the Chávez Era*. (ELLNER, Steve e HELLINGER, Daniel. org.), EUA, 2003, primeira edição, pp 27-54

LAMEIRÃO, Camila Romero. *Reformas Constitucionais e presidencialismo: o caso da Venezuela, Bolívia e Equador (versão preliminar)*. Trabalho apresentado ao 32º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 2008. Não publicado.

LANDAU, David. *Constitution-making gone wrong*. Alabama Law Review; FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 587, 2012

LASSALE, Ferdinand. *Que é uma constituição?* Porto Alegre: Villa Martha. 1980. 2 v. 80 p. (Rosa-dos-ventos)



MAYA, Margarita López. Hugo Chávez Frías: His Movement and His Presidency. *Venezuelan Politics in the Chávez Era*. (ELLNER, Steve e HELLINGER, Daniel. org.), EUA, 2003, primeira edição, pp 73-92

MERCADO, José Ortiz. Ideas for a Constitutional Reform in Bolivia. *Revista Humanidades Ciências Sociais*, Santa Cruz de la Sierra, v. 1, n. 2, 2005

MOMMER, Bernard. Subversive Oil. *Venezuelan Politics in the Chávez Era*. (ELLNER, Steve e HELLINGER, Daniel. org.), EUA, 2003, primeira edição, pp 73-92

PACHANO, Simón. Ecuador: El nuevo sistema político em funcionamiento. *Revista de ciência política*. Chile, v. 30, n. 2, pp 297-317, 2010

PARTLETT, William, *The Dangers of Popular Constitution-Making*. 38 Brooklyn Journal of International Law 1, Nova Iorque, 2011.

PERDOMO, Rogelio Pérez. Judicialization and Regime Transformation: The Venezuelan Supreme Court. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Liner; ANGELL, Alan. *The Judicialization of politics in Latin America*. Palgrave Macmillan, 2009. cap. 6, p. 131-160.

RIVERA, José Antonio. La evolución político-institucional em Bolívia entre 1975 a 2005. *Estudios Constitucionales*, Talca, Chile, a. 6, n. 2, p. 173-210, 2008

SCHALVEZON, Salvador. A Assembléia Constituinte da Bolívia: Etnografia do Nascimento de um Estado Plurinacional. Tese de Doutorado, UFRJ, 2010

SCHMITT, Carl. *Teoría de La Constitución*. Madri: Alianza Editorial, 2009, 396 p.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa: Qu'est-ce que Le Tiers État?*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2001, 84p.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 5ed. São Paulo: Malheiros. 2001. 280 p.

SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular*. 1 ed, 2 tiragem. São Paulo: Malheiros. 2000. 314 p.

TIBOCHA, Ana María e JASSIR, Mauricio Jaramillo. La Revolución Democrática de Rafael Correa. *Análisis Político*, Bogotá, nº 64, p. 22-39, 2008

UGGLA, Annika Mokvist. Bolívia: Um año de consolidación. *Revista de Ciência Política*, Santiago, v. 30, n. 2, p. 191-211, 2010.

VENEZUELA, Constituição da República Bolivariana (1999). <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/vigente.html>>. Acesso em 20 de novembro de 2012.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso. Planejamento e Métodos*. 4ed. São Paulo: bookman. 2010, 250 p.