



## **Soberania e participação populares no Novo Constitucionalismo Latino-Americano: uma análise da Constituição venezuelana de 1999**

Marcel Soares De Souza<sup>1</sup>

### **Resumo**

O presente trabalho tem o objetivo de analisar as relações entre soberania popular e constituição a partir da experiência venezuelana, consubstanciada na *Constituição da República Bolivariana da Venezuela*, promulgada em 15 de dezembro de 1999, e ainda, a malograda tentativa de aprovação de alterações constitucionais substanciais tentada por meio de um plebiscito no ano de 2007. Para tanto, parte-se de uma breve exposição sobre alguns momentos do constitucionalismo, e, em seguida, das principais características do *novo constitucionalismo latino-americano*. Na sequência, contextualiza-se o cenário em que emerge a Constituição venezuelana de 1999, marcado pela figura de Hugo Chávez e, posteriormente, pela ascensão de vários governos com origem na esquerda na América Latina. Ao fim, analisa-se a questão da soberania popular e da participação popular a partir do documento constitucional venezuelano.

**Palavras-chave:** Novo constitucionalismo latino-americano, Venezuela, Soberania popular.

## **Soberanía y participación populares en el Nuevo Constitucionalismo Latino-Americano: un análisis de la Constitución de Venezuela de 1999**

### **Resumen**

Este estudio tiene el objetivo de analizar la relación entre soberanía popular y constitución en la experiencia venezolana, consagrada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, promulgada el 15 de diciembre de 1999, y también el intento fallido de la aprobación de los cambios constitucionales sustanciales tentado por un plebiscito en 2007. Por lo tanto, partimos de una breve exposición de algunos momentos del constitucionalismo, y a continuación, de las principales características del nuevo constitucionalismo latinoamericano. Siguiendo, contextualizamos el escenario en lo cual emerge la Constitución de Venezuela de 1999, marcado por la figura de Hugo Chávez y más tarde el ascenso de varios gobiernos originarios de la izquierda en América Latina. Al final, se analiza el tema de la soberanía popular y la participación popular en el documento constitucional de Venezuela.

**Palabras claves:** Nuevo constitucionalismo latino-americano, Venezuela, Soberania popular.

<sup>1</sup> Mestre e Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Membro do Núcleo de Estudos em Teoria e Filosofia do Direito e do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Foi professor substituto de Teoria do Direito, Ética Profissional e Direito Penitenciário no Departamento de Direito da UFSC (2013-2015).

## **People sovereignty and participation in Latin American New Constitutionalism: an analysis of the Venezuelan Constitution of 1999**

### **Summary**

This study aims to analyze the relationship between constitution and popular sovereignty and constitution in the Venezuelan experience, through the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, from December 15, 1999, and also the unsuccessful attempt to make substantial constitutional changes by a plebiscite in 2007. Therefore, it is made an approach to a few moments of constitutionalism, and then the main features of the so called new Latin American constitutionalism. Following, it is contextualized the scenario in which emerges the Venezuelan Constitution of 1999, marked by the figure of Hugo Chavez and later the rise of various governments originating on Latin American left parties or movements. In the end, it looks at the issue of popular sovereignty and popular participation in the Venezuelan constitutional text.

**Keywords:** Latin American new constitutionalism, Venezuela, Popular sovereignty.

### **1. Considerações iniciais**

Constituição e soberania popular não apresentam uma relação histórica marcada pela convergência. Muito embora as origens da teoria constitucional estejam marcadas por um debate acerca do poder constituinte – notadamente com o clássico opúsculo do abade Sieyès – este, trazendo de arrasto a soberania popular, é deslocado para a função de momento fundador e mito legitimador. A titularidade do poder constituinte é desvinculada de seu exercício pelo povo, e emerge “a função ordenadora e estabilizadora da constituição” (BERCOVICI, 2008, p. 158).

Fenômeno tipicamente moderno, identificado com as revoluções burguesas europeias, o constitucionalismo se revestiu de diferentes expressões ao longo do tempo, tendo como nota comum, contudo, a manutenção de relações problemáticas com a soberania popular e a tendência de cristalizar sob a forma de um pretenso *método jurídico* os processos históricos e políticos dos quais as constituições são produto.

Essa relação com a soberania popular voltou à pauta das discussões acerca da teoria constitucional a partir da emersão do chamado *novo constitucionalismo latino-americano*, que, apesar de suas especificidades nacionais, propôs um novo trato do tema.

Tem o presente trabalho o escopo de analisar as relações entre soberania popular e constituição a partir da experiência venezuelana, consubstanciada na *Constituição da*

*República Bolivariana da Venezuela*, promulgada em 15 de dezembro de 1999. Interessa-nos, ainda, a malograda tentativa de aprovação de alterações constitucionais substanciais tentada por meio de um plebiscito no ano de 2007.

Para tanto, parte-se de uma breve exposição sobre alguns momentos do constitucionalismo, e, em seguida, das principais características do *novo constitucionalismo latino-americano*. Na sequência, contextualiza-se o cenário em que vem a lume a Constituição venezuelana de 1999, marcado pela figura de Hugo Chávez e, posteriormente, pela ascensão de vários governos com origem na esquerda na América Latina. Ao fim, analisa-se a questão da soberania popular e da participação popular a partir da experiência constitucional venezuelana.

## 2. O constitucionalismo liberal tradicional

Em que pese o termo *Constituição* integrar o léxico político e jurídico de muito antes, é na Idade Moderna, especialmente no quadro das revoluções burguesas contra o absolutismo monárquico do *antigo regime*, que podemos identificar os primeiros traços da semântica que o acompanha até o presente (cf. FIORAVANTI, 1999).

Ínsitas a tais momentos históricos, as chamadas declarações de direitos – de que foram exemplos o *Bill of rights* (1689), a *Declaração dos direitos do homem e do cidadão* (1789) e os textos que resultaram na Constituição dos Estados Unidos da América – expressaram a definição de um rol de direitos que, inerentes aos homens (naturais), encontravam na constituição de um corpo político, por meio do contrato social, seu instrumento de garantia e limitação contra o arbítrio.

Coube ao iluminismo a formulação das premissas mais fundamentais de tal movimento. Os direitos que emergiam em tais declarações – liberdade, igualdade, segurança, propriedade, entre outros – caracterizaram o principal foco de preocupação dos autores vinculados ao esclarecimento e expressam aquilo que MacPherson (1979), ainda que com ênfase no contexto inglês, chamou *individualismo possessivo*: a teorização sobre uma forma política que tem como finalidade o resguardo do indivíduo atomizado, proprietário de mercadorias.

A defesa de tal conjunto de direitos diante do Estado impunha ao constitucionalismo nascente elaborar um modelo de limitação do poder. O modelo foi buscado no Barão de Montesquieu que, ao pressuposto de que somente o poder é capaz de limitar o próprio poder, formulou a tripartição clássica Executivo, Legislativo e Judiciário (cf. OLIVEIRA, 2002).

Sob o ponto de vista de uma teoria constitucional, tais formulações encontraram traduzam com o Abade Sieyès, que, às vésperas da Revolução Francesa publica o texto de intervenção *O que é o terceiro Estado?* Em crítica ao sistema estamental que conferia ao clero e à nobreza privilégios políticos e o controle dos processos decisórios na França, Sieyès, com forte influência da obra de Rousseau, atrela a soberania à nação: “em toda Nação livre – e toda Nação deve ser livre – só há uma forma de acabar com as diferenças que se produzem com respeito à Constituição. Não é aos notáveis que se deve recorrer, é à própria Nação” (SIEYÈS, 2001, p. 113).

O Terceiro Estado, que era tudo e não vinha sendo nada, encontrava a fórmula da sua existência política no poder constituinte teorizado por Sieyès. A nação – e não mais as ordens estamentais – despontavam como fundamento da constituição.

Cumprir lembrar, contudo, que o critério que se consolidou a orientar a participação no sistema representativo foi o do voto censitário. Daí decorre que, embora a limitação do poder estatal e a garantia de direitos estejam na gênese do constitucionalismo liberal, o mesmo não se pode falar da democracia: sabe-se que o sufrágio universal é conquista tardia no século XIX, fruto de lutas operárias, contrariando o “mito segundo o qual o liberalismo teria gradualmente se transformado, por um impulso puramente interno, em democracia, e numa democracia cada vez mais ampla e mais rica” (LOSURDO, 2004, p. 9).

Evidentemente, o constitucionalismo liberal possui uma história nuançada. No essencial, contudo, a marca de Sieyès permaneceu, tendo encontrado expressão em algumas cisões bastante significativas operadas pelo pensamento jurídico-constitucional: na teoria constitucional, o isolamento da soberania popular ao momento fundacional/legitimador das constituições; na teoria do direito, a expulsão do âmbito do conhecimento jurídico de qualquer consideração extranormativa.

Trata-se de uma visão a-histórica em que se opera a “conversão da constituição política em direito constitucional” (BERCOVICI, 2008, p. 16). Como ressalta Gilberto Bercovici, em referência ao pensamento de Pedro Cruz Villalón, “o poder constituinte foi reduzido à revisão constitucional, a defesa da constituição limitou-se ao controle de constitucionalidade e o estado de necessidade virou o direito de exceção” (*Ibidem*, p. 16).

Como consequência, é o constitucionalismo tornado “árbitro último de um conflito no qual é parte” (BERCOVICI, 2008, p. 17) e o poder constituinte é retirado de cena. “O equilíbrio liberal busca, assim, restaurar a ideia de balanço de poderes das antigas doutrinas do governo misto. A negação do poder constituinte é necessária para manter o Estado liberal de direito” (BERCOVICI, 2008, p. 169).

### 3. O novo constitucionalismo latino-americano

Ao final da década de 1990, desponta na América Latina uma singular conjuntura política e institucional que compõe o cenário no qual emerge o fenômeno do chamado novo constitucionalismo latino-americano.

Raquel Yrigoyen Fajardo traça uma periodização das constituições latino-americanas a partir da década de 1980 em três ciclos: (1) o constitucionalismo multicultural (1982-1988); (2) o constitucionalismo pluricultural (1989-2005) e (3) o constitucionalismo plurinacional (2006-2009).

No ciclo do constitucionalismo multicultural, “as Constituições introduzem o conceito de diversidade cultural, o reconhecimento da configuração multicultural e multilíngue, o direito – individual e coletivo – à identidade cultural e a alguns direitos indígenas específicos” (FAJARDO, 2011, p. 141). Incluem-se, aí, Constituições como a da Guatemala (1985), Nicarágua (1987) e do Brasil (1988).

No período pluricultural, além de direitos já reconhecidos pelo ciclo anterior, são introduzidos os conceitos de “nação multiétnica e de Estado pluricultural” (*Ibidem*, p. 142), e “fórmulas de pluralismo jurídico que logram romper a identidade Estado-direito ou o monismo jurídico, isto é, a ideia de que só é 'direito' o sistema de normas produzidos pelos órgãos soberanos do Estado” (142). Colômbia (1991), México (1992) Peru (1993), Bolívia (1994), Argentina (1994), Equador (1996 e 1998) e Venezuela contribuem com suas constituições para a formação desse ciclo.

Expresso nos processos constitucionais de Bolívia (2006-2009) e Equador (2008), o ciclo mais expressivo e impactante descrito por Fajardo é o do constitucionalismo plurinacional. Radicalização do pluralismo jurídico, nesse ciclo “os povos indígenas são reconhecidos não somente como 'culturas diferentes', mas como nações originárias ou nacionalidades com autodeterminação ou livre determinação” (*Ibidem*, p. 149).

Nessa importante classificação proposta por Raquel Yrigoyen Fajardo, que enfatiza as relações dos ciclos constitucionais com o pluralismo jurídico e os direitos indígenas, podemos situar o novo constitucionalismo latino-americano, enquanto mudança qualitativa na perspectiva constitucionalista, a partir da Constituição Venezuelana de 1999.

Diz-se de tal mudança qualitativa em função da re colocação das relações entre Constituição e soberania popular, tão restritas, como se viu, sob a ótica do constitucionalismo liberal.

Três características gerais podem, aí, ser identificadas.

Em primeiro lugar, a soberania popular deixa de ocupar o papel meramente simbólico e legitimador, restrito a um momento originário, passando as Cartas constitucionais a criar mecanismos que amplificam as formas de exercício do poder popular por dentro do esquema constitucional.

Segundo, e não menos importante, a ruptura teórica e epistemológica que compreende que “não é possível reduzir-se toda e qualquer constituição ao mero formalismo normativo ou ao reflexo hierárquico de um ordenamento jurídico estatal” (WOLKMER, 2010, p. 143), e reposiciona os horizontes do constitucionalismo:

A constituição não deve ser tão somente uma matriz geradora de processos políticos, mas uma resultante de correlações de forças e de lutas sociais em um dado momento histórico do desenvolvimento da sociedade. Enquanto pacto político que expressa a pluralidade, ela materializa uma forma de poder que se legitima pela convivência e coexistência de concepções divergentes, diversas e participativas. Assim, toda sociedade política tem sua própria constituição, corporalizando suas tradições, costumes e práticas que ordenam a tramitação do poder. [...] Por sintetizar um espaço estratégico e privilegiado de múltiplos interesses materiais, fatores socioeconômicos e tendências pluriculturais, a constituição congrega e reflete, naturalmente, os horizontes do Pluralismo. (*Ibidem*, pp. 143-144).

Terceiro, a assunção da condição de subdesenvolvimento e colonização decorrente da conquista e dominação seculares a que foi submetida a América Latina, que impõem, a partir de uma perspectiva descolonial, uma práxis política que não tome *a priori* categorias produzidas nos ambientes eurocêntricos tradicionais, e construa, a partir da própria realidade latino-americana alternativas para suas experiências jurídico-políticas.

Em uma síntese bastante precisa e cuidadosa, José Ribas Vieira aponta dez características fundamentais desse novo constitucionalismo latino-americano:

1. Tem seu marco inicial com a promulgação da Constituição Venezuelana de 1999. Deu origem, também, às atuais constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009).
2. O texto constitucional é elaborado por uma assembleia constituinte participativa, sendo posteriormente submetido à aprovação popular (referendums aprobatorios).
3. Produz constituições extensas (Venezuela: 350 artigos, Bolívia: 411 artigos, Equador: 444 artigos), adaptadas a realidade de cada país, de acordo com seus próprios marcos histórico-culturais. A título de comparação, a Constituição Brasileira de 1988 tem 250 artigos.
4. Parte do constitucionalismo clássico de matriz européia, procurando superá-lo no que este não avançou.
5. Para tanto, promove a recuperação e releitura da categoria “soberania

popular”, no sentido de refundar o Estado, promovendo a participação direta do povo na elaboração e aprovação da constituição, bem como no controle e gestão da administração.

6. Estabelece instituições paralelas de controle baseadas na participação popular: “Poder Cidadão” (Venezuela), “Controle Social” (Bolívia) e o “Quinto Poder” (como ficou conhecido no Equador).

7. Compreende o povo como uma comunidade aberta de sujeitos constituintes que entre si “contratualizam”, “pactam” e consentem o modo de governo do Estado.

8. Revela o fenômeno da “Glocalização”, que une o global ao local, em um processo que conjuga a integração internacional e o redescobrimiento de valores, tradições e de estruturas locais e particulares.

9. Procura promover um novo modelo de integração latino-americana, superando o isolacionismo intercontinental de origem colonial. A integração passa a ter, igualmente, um conteúdo social mais acentuado.

10. Garante o poder de intervenção pública na economia, em oposição ao modelo de intervenção privada neoliberal. (VIEIRA, 2009, p. 10)

É a partir de tais marcos que aqui se propõe a análise do processo histórico e político que deu origem à experiência constitucional na Venezuela. Uma leitura de tal processo, contudo, para que seja adequadamente compreendida, deve ser introduzida por um breve prelúdio sobre o contexto venezuelano, objeto do item seguinte.

#### **4. O contexto venezuelano**

A cena em que emerge a Constituição Bolivariana só pode ser apreendida à luz de elementos culturais, sociais, políticos e econômicos da história recente da Venezuela, em que a questão do petróleo, os atores militares e a condição de subdesenvolvimento jogam papel central.

Em 1958, encerra-se o governo de Marcos Pérez Jimenez, última ditadura militar venezuelana. A era de democracia formal que se inicia então tem as marcas do *Pacto de Punto Fijo*, acordo celebrado em outubro daquele ano e por meio do qual os principais partidos políticos – Acción Democrática (AD), de direita, Unión Republicana Democrática (URD), de centro-esquerda, e Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei), social-cristão – se comprometeram a respeitar resultados eleitorais vindouros e evitando saídas militares. Tratou-se de um grande pacto conciliação populista de elites que garantiriam a governabilidade, sem operar rupturas políticas ou institucionais (*cf.* REY, 1980, p. 315 e seguintes) O Partido Comunista foi, então, proscrito. Posteriormente, por divergências relacionadas à política externa voltada para Cuba, a URD acabou por se retirar do acordo, ficando o ambiente político-partidário, limitado à alternância AD-Copei.

As disputas em torno do petróleo – descoberto na província da Táchira, em 1878 –, o recurso natural que poria a Venezuela no mapa estratégico dos interesses do capital em nível

global, compõem a cena da política venezuelana por praticamente toda sua história, e durante o período em que impera o pacto de Punto Fijo, não poderia ser diferente.

O balizamento jurídico-institucional do pacto se deu em torno da Constituição de 1961, um ano após a criação da OPEP (Organização dos Países Produtores de Petróleo), na qual a Venezuela, desde logo, tomou parte, ao lado de Arábia Saudita, Irã, Kuwait e Iraque. Concomitantemente, criou-se a estatal Corporação Venezuelana do Petróleo (CVP).

Essa associação entre um pacto político conciliatório em nível interno e a participação, no plano externo, na OPEP – que passou a pressionar para cima o valor do petróleo no mercado internacional – gerou, do ponto de vista social, relativas melhoras no padrão de vida. Como observa Edgardo Lander,

Apesar da significativa desigualdade existente durante os primeiros anos do regime instalado em 1958, e especialmente durante o período de maior expansão da renda petroleira (1973-1978), o padrão de vida na Venezuela melhorou. Indicadores sociais mostrando graus de escolaridade, atendimento em saúde, expectativa de vida, acesso a moradia e serviços públicos, mortalidade infantil e emprego, mostraram significativa melhora (LANDER, 2005).

Em 1976, é fundada a Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA). Ainda que formalmente pública, a dinâmica da PDVSA foi sendo ditada por gigantes internacionais – concessionárias privadas já atuantes na Venezuela –, como a Exxon, a Shell e a Mobil, e adotando uma distância cada vez maior, na prática, do Estado venezuelano. Esse *modelo* venezuelano, contudo, comportava algumas fragilidades, assim destacadas por Gilberto Maringoni:

O Estado tinha grande poder sobre as etapas internas da produção petroleira, mas não tinha como controlar os preços internacionais do produto. A partir de 1980, com a queda da demanda, fruto da desaceleração econômica mundial, a Opep aprofundou sua política de aumento de preços, com o estabelecimento de cotas mais rígidas de produção para cada associado, de modo que se evitasse concorrência predatória. Buscando fazer frente às necessidades de caixa, fruto das oscilações do mercado, a partir de 1982, a PDVSA começou a tentar escapar, por numerosos subterfúgios, da política da Opep (MARINGONI, 2009, p. 67).

Extremamente dependente do petróleo, a economia do país sofre um baque, levando consigo a pretensa estabilidade social e política de outrora.

O governo de Carlos Andrés Pérez (AD), diante de uma conjuntura em que “a inflação alcançava 40,3% ao ano, o desemprego alcançava dois dígitos e o salário real havia despencado” (*Ibidem*, p. 69), reage firmando acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), ao seguinte custo: “desvalorização da moeda nacional, o bolívar, redução do gasto

público e do crédito, liberação de preços, congelamento de salários e aumento dos preços dos gêneros de primeira necessidade” (*Ibidem*, p. 70).

Os protestos da população de multiplicam com grande intensidade e acabam violentamente reprimidos pelo governo no chamado *Caracazo* de 1989. Estima-se um total de quase 400 mortos nos cinco dias de protesto, mas estimativas chegam a falar em números de 1 mil a 1,5 mil vítimas fatais (HELLINGER, ELLNER, 2003, p. 48).

As iniciativas governamentais de resposta à crise fazem avançar o programa de privatizações de bancos e outras companhias públicas, inserindo a Venezuela nas coordenadas do processo de globalização capitalista neoliberal que tomou forma nas décadas de 1970 e 1980, e amplificou-se nos anos 1990.

Após uma tentativa frustrada de tomada do poder por uma sublevação militar comandada pelo tenente-coronel Hugo Chávez Frías em 1992, é eleito o ex-presidente Rafael Caldera em 1993, que dá continuidade à abertura econômica que era encampada por seu antecessor.

A década de 1990 é atravessada pela deterioração da conjuntura da Venezuela sob o aspecto social, pela reorganização das forças populares e movimentos de esquerda e pelo aumento vertiginoso do descontentamento com as consequências do chamado *puntofijismo* e sua conciliação de interesses de classe.

Em 1996, a liderança de Chávez torna-se fundamental para a fundação da frente batizada como Movimento Quinta República (MVR) e o ex-tenente opera uma mudança estratégica em seu horizonte político. Da tomada do poder pelo exercício da força, passa-se a uma proposta de refundação da República Venezuelana, centrada em uma Assembleia Nacional Constituinte. Em 1998, finalmente, Hugo Chávez obtém uma vitória acachapante diante dos partidos tradicionais venezuelanos, com 3,67 milhões de votos válidos (56,2%). Sobre o contexto, destaca Rafael Duarte Villa:

A arrasadora vitória eleitoral de Chávez em dezembro de 1998, que recebeu 58% dos votos válidos frente ao adversário Enrique Salas Romer Feo<sup>2</sup>, candidato que assumia publicamente a opção pela continuidade da agenda neoliberal implementada pelos dois governos anteriores, trouxe importantes alterações para a política venezuelana, e para a própria política latino-americana.

A ação política de Chávez distingue-se, em primeiro lugar, pelo fato de "ter falhado como golpista militar tradicional e ter triunfado como movimento eleitoral popular" (Lombardi, 2003, pp. 15-16). Em segundo lugar, em que pesem as desconfianças despertadas em torno de seu estilo personalista, a mudança institucional, que remonta à Constituição de 1961, a transformação do parlamento de bicameral para unicameral, a eleição dos juízes, e,

sobretudo, o esvaziamento do antigo sistema bipartidário, indicam uma "forte preferência por uma administração das mudanças através de meios democráticos" (Lombardi, 2003, p. 16). (VILLA, 2005, p. 160)

O triunfo de Chávez expressava, às portas do Século XXI e sob forte influência do ideário de uma América Latina integrada política e economicamente para se contrapor ao imperialismo das grandes potências, uma ideia que, a seu modo, havia sido tentada por Salvador Allende no Chile em 1970-73: a via formalmente democrática para o socialismo.

### **5. Soberania popular e participação popular na Constituição venezuelana de 1999**

Uma vez eleito Chávez, deu-se cumprimento à promessa eleitoral de convocação de um plebiscito sobre a realização de uma assembleia nacional constituinte. Aprovada a proposta, a constituinte trabalhou por quase seis meses, tendo o texto final, com 350 artigos, sido referendado em 15 de dezembro de 1999 por 71% dos votantes.

Já em seu preâmbulo, a Constituição da República Bolivariana da Venezuela, de 1999, anuncia a finalidade de “refundar a República para estabelecer uma sociedade democrática, participativa e protagônica, multiétnica y pluricultural”.

Além das referências ao pluralismo étnico e cultural que, de forma ainda mais intensa, serão percebidas nos textos constitucionais seguintes de Bolívia e Equador, é de se destacar que o povo não surge aí restrito ao ato fundador da Constituição, mas é alçado a elemento central do Estado, que reconhece seu protagonismo. Nesse sentido, os arts. 5º e 6º:

Artículo 5. La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.

Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos.

Artículo 6. El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

De conseguinte, ao menos no nível enunciativo, a soberania popular emerge atrelada não somente como elemento legitimador, mas como fator que subordina os próprios órgãos do Estado: o governo deverá, entre outros, ser participativo e democrático, e os mandatos revogáveis.

Sustentamos aqui que a Constituição venezuelana inova, sob o ponto de vista popular, em duas frentes: a participação e a soberania. Isso porque, além de ampliar expressivamente os canais de participação popular no exercício do governo, entrega ao povo, em várias

disposições, a palavra final sobre o próprio sistema político e os mandatos.

Trata-se de uma aposta no povo, não por reconhecer que nele se encontre um sentido unívoco e uma verdade pronta, mas por entender que a participação na gestão pública tem um componente formativo, como se observa no art. 62 da Constituição, segundo o qual a participação popular na elaboração, execução e controle da gestão pública “es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo”.

Especificamente, formas de participação e protagonismo do povo são definidas no art. 70 da Constituição, diga-se de passagem em um rol muito mais amplo do que aquele previsto no art. 14 da Constituição Brasileira de 1988.

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, las iniciativas 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.

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.

O trato da participação popular pela sistemática constitucional de 1999 vê no povo mais do que um órgão consultivo: a vontade popular é dotada, nas hipóteses previstas na Constituição, de eficácia vinculante. A dinâmica dos referendos possibilita que o povo decida diretamente sobre temas de transcendência nacional, conferindo o poder de iniciativa não só a autoridades constituídas (Presidência e Assembleia Nacional), como também ao próprio povo, pela reunião de 10% dos eleitores e eleitoras alistados(as). Merecem destaque, nessa linha, os artigos 71, 73 e 74:

Artículo 71. Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral.

[...]

Artículo 73. Serán sometidos a referendo aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea. Si el referendo concluye en un sí aprobatorio, siempre que haya concurrido el veinticinco

por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral, el proyecto correspondiente será sancionado como ley.

Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea; o por el quince por ciento de los electores o electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

Artículo 74. Serán sometidas a referendo, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por iniciativa de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral o por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.

También podrán ser sometidos a referendo abrogatorio los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente o Presidenta de la República en uso de la atribución prescrita en el numeral 8 del artículo 236 de esta Constitución, cuando fuere solicitado por un número no menor del cinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

Para la validez del referendo abrogatorio será indispensable la concurrencia de, por lo menos, el cuarenta por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni las de amnistía, ni aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales.

No podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un período constitucional para la misma materia.

Em que pese o grande peso atribuído à participação popular, é de se destacar, de acordo com a parte final do art. 74 da Constituição, que foram ressalvadas ao espectro dos referendos matérias que protejam, garantam ou desenvolvam os direitos humanos – o que sinaliza para uma preocupação com a possibilidade de que sejam postos em risco por maiorias contingentes.

Um outro elemento constitutivo da ordem constitucional venezuelana se consubstancia na revogabilidade dos mandatos.

Se a versão representativa da democracia foi a triunfante no universo liberal moderno, e o sistema político venezuelano dela não abdicou integralmente, foram instituídos mecanismos de controle dos mandatos representativos, notadamente por meio de referendos revogatórios, previstos no art. 72:

Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

À recolocação da soberania popular e da participação popular no esquema constitucional, veio concomitantemente uma redistribuição da ideia clássica da tripartição dos poderes. Somaram-se ao Poder Legislativo, ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário, figuras sedimentadas na Teoria do Estado, o Poder Cidadão e o Poder Eleitoral (art. 136 da Constituição).

O Poder Cidadão, exercido por meio do Conselho Moral Republicano, tem por funções precípuas as seguintes:

Artículo 274. Los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo, de conformidad con esta Constitución y con la ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo.

Cuida-se, de fato, da forma institucional da fiscalização do exercício de todos os poderes republicanos, dotada de independência e autonomia funcional e orçamentária.

Já ao Poder Eleitoral, exercido pelo Conselho Nacional Eleitoral, são atribuídas as seguintes funções (art. 294 da Constituição):

1. Reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan.
2. Formular su presupuesto, el cual tramitará directamente ante la Asamblea Nacional y administrará autónomamente.
3. Dictar directivas vinculantes en materia de financiamiento y publicidad político-electorales y aplicar sanciones cuando no sean acatadas.
4. Declarar la nulidad total o parcial de las elecciones.
5. La organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos.
6. Organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley. Así mismo, podrán organizar procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de éstas, o por orden de la Sala Electoral del

Tribunal Supremo de Justicia. Las corporaciones, entidades y organizaciones aquí referidas cubrirán los costos de sus procesos electorarios.

7. Mantener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Civil y Electoral.

8. Organizar la inscripción y registro de las organizaciones con fines políticos y velar porque éstas cumplan las disposiciones sobre su régimen establecidas en la Constitución y en la ley. En especial, decidirá sobre las solicitudes de constitución, renovación y cancelación de organizaciones con fines políticos, la determinación de sus autoridades legítimas y sus denominaciones provisionales, colores y símbolos.

9. Controlar, regular e investigar los fondos de financiamiento de las organizaciones con fines políticos.

10. Los demás que determine la ley.

A disciplina das reformas constitucionais é outro aspecto do documento venezuelano em que a referência ao povo ganha destaque. Isso porque, além das tradicionais emendas – figuras legislativas de inovação constitucional que não importam alteração da estrutura fundamental do texto (arts. 340 e 341 da Constituição), é instituído um mecanismo de reforma constitucional uma pouco mais alargado.

A Reforma Constitucional, nesse sentido, prevê a possibilidade de revisão parcial da Carta, mantida sua estrutura e seus princípios fundamentais, mas fixando a necessidade de que, após o trâmite parlamentar, seja a proposta de alteração submetida a referendo popular (art. 342 e 346 da Constituição).

Concluem a Constituição os dispositivos que tratam da Assembleia Nacional Constituinte. Nesses, o poder constituinte, expulso, como já visto, do constitucionalismo liberal, é apresentado como atributo do povo e a possibilidade de convocação de um Assembleia Constituinte – inclusive com o fim de transformar o Estado e criar um novo ordenamento jurídico (art. 347 da Constituição) é expressamente estabelecida.

Por fim, ainda que preveja, pelo próprio teor da Constituição, a possibilidade de refundação do Estado, a Carta venezuelana se encerra com uma apologia à democracia e aos direitos humanos:

Artículo 350. El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos.

Avaliando a Constituição de 1999, Edgardo Lander assentou:

Pela primeira vez reconhecem-se os direitos dos indígenas, saldando uma velha dívida da sociedade venezuelana em incluir estes povos e outorgar-lhes a dignidade da plena cidadania. Reconhecem-se também os direitos ambientais e amplia-se o conjunto de direitos sociais. Assentam-se as bases

para a transformação do Poder Judiciário e se reorganizam os poderes públicos para incorporar o Poder Cidadão, integrado pela Procuradoria e pela nova figura da Defensoria do Povo. Inauguram-se formas participativas de exercício da democracia, com a incorporação ao texto constitucional de diversas modalidades de referendo (LANDER *apud* MARINGONI, 2009, pp. 114-115)

Evidentemente, uma avaliação sociológica da experiência constitucional venezuelana demandaria um trabalho muito mais extenso, dadas as múltiplas análises que vem sendo feitas do fenômeno chavista e a complexa realidade econômica e sociopolítica da Venezuela no período em que governada por Hugo Chávez (entre 1999 e 2013, ano de seu falecimento).

Contudo, ainda que o presente trabalho tenha se limitado a uma abordagem normativa da Constituição venezuelana, é possível destacar o caráter profundamente democrático da experiência iniciada em 1999.

Um episódio bastante revelador de tal caráter foi a tentativa, por Chávez, de implementar uma reforma constitucional em 2007, que incluía pontos como a redução da jornada de trabalho de oito para seis horas, proibição do latifúndio, mudanças no regime da propriedade, instituição do Poder Popular e fim da autonomia do Banco Central (MARINGONI, 2009, p. 30).

Submetida a referendo, a proposta não alcançou a votação popular necessária à aprovação e Chávez, tido por muitos como líder autoritário e antidemocrático, dobrou-se ao resultado, fiel aos preceitos constitucionais.

## **6. Considerações finais**

O presente trabalho teve por objetivo tecer uma análise do texto constitucional venezuelano de 1999, especialmente da maneira pela qual a participação popular e a soberania popular foram nele traduzidas.

Para tanto, realizou uma breve retrospectiva dos princípios do constitucionalismo liberal, expôs o contexto do chamado novo constitucionalismo latino-americano e traçou um breve percurso da história política venezuelana recente.

O que se observou do texto constitucional, em uma primeira aproximação, foi uma quebra bastante expressiva de princípios do liberalismo constitucional: o sistema representativo, apesar de não descartado, é submetido ao controle popular por meio de consultas revogatórias; a gestão do Estado é também reorganizada, de forma a se subordinar à participação do povo; a clássica tripartição de poderes é superada no intuito de dar efetividade às disposições constitucionais; e, enfim, a soberania popular é exaltada, identificada com o

poder constituinte, podendo ser a qualquer tempo mobilizada inclusive para, de forma democrática, refundar o Estado e o ordenamento jurídico.

Uma análise sociológica dos efeitos da Constituição da República Bolivariana da Venezuela, por certo, exigiria um trabalho de pesquisa muito mais amplo e detalhado, principalmente diante da conjuntura atual que permeia o país vizinho.

Inegável contudo, ao menos do ponto de vista de sua conformação normativa, é o fato de a experiência constitucional venezuelana expressar, como poucas, uma aposta na soberania e na participação daquele que, mesmo sendo o único capaz de titularizar e exercer o poder constituinte, foi e é usualmente alheado dos processos políticos instituídos: o povo.

## 7. Referências

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e constituição: para uma crítica do constitucionalismo liberal**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

ELLNER, Steve; HELLINGER, Daniel (Org.). **La política venezolana em la época de Chávez**. Caracas: Nueva Sociedad, 2003.

FAJARDO, Raquel Yrigoyen. El horizonte del constitucionalismo pluralista. In: GARAVITO, César Rodríguez. **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. 1 ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

FIORAVANTI, Maurizio. **Costituzione**. Bolonha: Il Mulino, 1999.

GARAVITO, César Rodríguez. **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. 1 ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

LANDER, Edgardo. Venezuelan social conflict in a global context. 2005. Disponível em: <[http://www.tni.org/archives/lander\\_venezuelansocialconflict](http://www.tni.org/archives/lander_venezuelansocialconflict)>.

LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo?** Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A teoria política do individualismo possessivo: de Hobbes a Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MARINGONI, Gilberto. **A revolução venezuelana**. São Paulo: Unesp, 2009.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

RAMOS, Jorge Abelardo. **História da nação latino-americana**. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2012.

REY, Juan Carlos. **Problemas socio-políticos de América Latina**. Caracas, Editorial Ateneo

y Editoria Jurídica Venezolana, 1980.

SIEYÈS, Joseph. **A constituinte burguesa** (O que é o 3º Estado?). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

VIEIRA, José Ribas; RODRIGUES, Vicente. Refundar o Estado: o novo constitucionalismo latino-americano. Material de Apoio da Monitoria de Teoria do Estado. Faculdade Nacional de Direito. UFRJ, 2009.

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. *Estud. av.* [online]. 2005, vol.19, n.55, pp. 153-172.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. In: **Anais do [Recurso eletrônico] IX Simpósio de Direito Constitucional da ABDConst.** - Curitiba, PR: ABDConst, 2011, pp. 143-155.