

# Reformas constitucionais, presidencialismo e democracia em Venezuela, Bolívia e Equador\*

Camila Lameirão\*\*

## Resumo

Considerando o movimento de reforma constitucional ocorrido em Venezuela, Bolívia e Equador, nos governos de Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa, pretende-se avaliar como as novas constituições definem o desenho dos seus respectivos sistemas de governo presidencialista. Do ponto de vista institucional, o trabalho tenta verificar se está se delineando nestes países uma tendência ao desequilíbrio de poder, em que o Executivo passaria a ter predominância vis-à-vis o Legislativo. A partir de uma comparação entre as novas constituições e as anteriores pretende-se verificar se, de fato, há um movimento em direção à concentração de poder no Executivo. A análise enfatizará os dispositivos institucionais relacionados às prerrogativas do Executivo (poder de agenda) e à capacidade de checagem do Legislativo a fim de montar um quadro sobre as perspectivas de democracia nesses três países, considerando o equilíbrio de poder entre as instâncias executiva e legislativa.

Palavras-chave: reforma constitucional; separação de poderes; democracia.

---

\* Gostaria de agradecer ao parecerista anônimo da Revista Eletrônica de Ciências Sociais da PUC-Rio, *Desigualdade & Diversidade*, pelos excelentes comentários e oportunas sugestões.

A primeira versão desse texto foi apresentada no 32º Encontro da Anpocs, em 2008, no GT 6 – “Controles Democráticos e Instituições Políticas”, na sessão 3 – “Desenho Institucional e Controles Legislativos”.

\*\* Camila Lameirão é graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2004) e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (2007). Atualmente é doutoranda em Ciência Política pela UFF, onde desenvolve sua tese sobre a organização institucional da Presidência da República no Brasil. Atua principalmente nos seguintes temas de pesquisa: instituições políticas, burocracia e processo decisório governamental. E-mail: camila\_lameirao@yahoo.com.br

## Constitutional Reforms, Presidentialism and Democracy in Venezuela, Bolivia and Ecuador

### Abstract

Concerning the process of constitutional change that occurred in Venezuela, Bolivia and Ecuador, during the administrations of Hugo Chávez, Evo Morales and Rafael Correa, this paper aims to analyze how the new constitutions define the organization of the presidentialism in these countries. In the institutional view, this analysis tries to examine if these processes of constitutional change brought a political regime that tends to an institutional disequilibrium between Executive and Legislative branches. This article makes a comparison between the new constitutions and the last, in each country, to examine if, in fact, there is a process that is concentrating power in the Executive branch. The analysis wants to bring an understanding about the perspectives of democracy in Venezuela, Bolivia and Ecuador, focusing on power distribution between the Executive and Legislative branches, examining the Executive's institutional prerogatives (named *agenda power*) and the capacities of check of the Legislative.

Key words: constitutional change; separation of powers; democracy.

Nos últimos anos, alguns países da América do Sul passaram por processos de reforma constitucional com características semelhantes. É o caso de Venezuela, Bolívia e Equador, cujos presidentes Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa, respectivamente, chegaram ao poder em meio a um contexto de sucessivas crises econômicas e de baixa credibilidade das instituições políticas tradicionais, como o Executivo, o Legislativo e os partidos políticos. Os três países experimentaram um mesmo padrão no movimento de reforma: elegeram presidentes não vinculados às tradicionais forças e agremiações políticas, que propunham a transformação do sistema político e econômico mediante, fundamentalmente, a formulação de uma nova Constituição.

Eleito em 1998 pelo Movimento Quinta República (MVR), o venezuelano Hugo Chávez assumiu a presidência em 1999, foi reconduzido ao cargo em 2000<sup>1</sup>, e reeleito em 2006. Chávez foi o pioneiro deste movimento de mudança constitucional, tendo, inclusive, ao fim do seu primeiro ano de governo, conseguido convocar uma Assembleia Constituinte, aprovar a proposta de reforma em referendo popular e promulgá-la. Em 2007, Chávez enviou à Assembleia Nacional um projeto de reformas que previa alterações em alguns pontos da Constituição de 1999, mas, ao fim desse mesmo ano, a proposta não foi aceita, em referendo, pela população. No início de 2009, todavia, ocorreu um novo referendo consultivo no qual, desta vez, foram aprovadas emendas à Carta de 1999<sup>2</sup>.

Na Bolívia, Evo Morales, do Movimento ao Socialismo (MAS), elegeu-se em 2005, tomou posse em janeiro de 2006, e em agosto de 2008 submeteu-se a um referendo revogatório para decidir sobre a continuidade de seu governo, o qual foi ratificado pela população. Em 2006, praticamente seis meses após sua posse, Morales instaurou a Assembleia Constituinte, que finalizou seus trabalhos em dezembro de 2007, tendo o novo texto constitucional sido aprovado somente em fevereiro de 2009, após um longo período de divergências entre governistas e opositores sobre os rumos do processo de reforma. Em função da promulgação da nova Carta boliviana, novas eleições presidenciais e legislativas foram marcadas para dezembro de 2009, tendo Evo Morales se reeleito com mais de 64% dos votos válidos.

No Equador, Rafael Correa foi eleito em novembro de 2006 pela Alianza PAIS, assumiu a presidência em janeiro de 2007, e teve a convocação da Assembleia Constituinte aprovada em plebiscito no mês de abril e instalada em novembro desse mesmo ano. Em julho de 2008, o projeto final de reforma foi votado e ratificado pela Assembleia Constituinte, sendo submetido a referendo popular e aprovado em setembro. Em abril de 2009, conforme inscrito na nova Constituição, houve eleição presidencial e legislativa na qual Rafael Correa se reelegeu pelo Movimento Pátria Altiva e Soberana (MPAIS).

No período de campanha eleitoral e, sobretudo, quando assumiram seus cargos, os três presidentes defendiam uma nova forma de governar que não privilegiaria as instâncias tradicionais de negociação e representação política, como o Legislativo e

os partidos políticos. Evocavam uma estratégia de governo voluntarista, cuja ênfase eram as mudanças estruturais que deveriam ser realizadas nos âmbitos econômico e social, e que requereriam um certo senso de urgência, não havendo, assim, espaço para divergências quantos aos rumos das mudanças. Os partidos políticos e o Legislativo representariam, nessa concepção, o *faccionismo*, isto é, instâncias de dissuasão e obstáculo ao conteúdo das políticas e às formas de decisão presidencial.

O estilo de liderança desses mandatários, bem como as estratégias de governo que defendem, nos remetem ao conceito de *democracia delegativa*, formulado por Guillermo O'Donnell (1991). Esse conceito teve origem na análise do autor sobre os países latino-americanos que transitavam para o regime democrático após o período ditatorial, nas décadas de 1980 e 90. O'Donnell atentou para o caráter centralizador e personalístico que marcava a forma de governar de alguns presidentes recém eleitos que, superdimensionado o caráter delegativo de seus mandatos, percebiam-se como estando acima de todas as partes, sobretudo dos partidos políticos, interesses organizados e do parlamento. Assim, ao vencerem as eleições, teriam reivindicado a conquista da delegação de governar o país sem qualquer restrição institucional, privilegiando formas de decisão instantâneas, baseadas no *decretismo* que prescindiam de negociação e prestação de contas perante os outros poderes da República, como o Legislativo e o Judiciário.

Sem perder de vista as observações de Francisco Panizza (2000), segundo as quais as democracias da América Latina mostram muito mais complexidade e variedade do que o conceito de democracia delegativa originalmente previu, é importante observar que O'Donnell chama a atenção para um modelo de democracia que guarda semelhanças com a realidade dos três países sob análise, nos quais o rechaço aos procedimentos e às instituições tradicionais de representação política vem sendo intenso, incluindo, ainda, grande hostilidade aos grupos de oposição. Conforme ressalta Simón Pachano (2007), o sentimento de aversão aos partidos políticos tem se difundido em amplos setores da população desses três países, sendo ilustrativa a emergência de novas expressões políticas, tanto em termos de lideranças individuais como de formas organizativas. Contudo, esses novos governos propõem transformações econômicas e sociais em prazos extremamente curtos, carregando o sistema político de promessas e projetos de difícil solução dentro dos marcos do regime democrático, e gerando uma tensão entre instituições e procedimentos formalmente estabelecidos e práticas *extra* institucionais (*ibidem*, p. 178).

Tal contexto também é sintomático dos problemas econômicos e sociais enfrentados por esses países nas últimas décadas. Por exemplo, no âmbito da América do Sul, entre 1990 e 2007, o Produto Interno Bruto (PIB) da Bolívia e do Equador foi superior apenas ao do Paraguai. A Venezuela, por sua vez, teve o terceiro melhor PIB da região, atrás do Brasil e da Argentina, mas apresentou forte oscilação no decorrer dos anos, com variações percentuais de crescimento (de 0,27 a 9,72) e de retração (0,19 a 5,97)<sup>3</sup>.

Segundo dados do Banco Mundial (2004), no período de 1980 a 2004, o crescimento médio do PIB foi de 2% na Bolívia, 2,5% no Equador e 1,3% na Venezuela. Entre 1990 e 2004, a taxa média percentual de desemprego nesses respectivos países foi de 6,3, 9,7 e 12,1. Na Bolívia, o pico foi de 9,2% em 2003 e 2004; no Equador, foi de 15,1% em 1999; e na Venezuela, 18% em 2003.

No que concerne aos desequilíbrios sociais desses países, os dados também são alarmantes. Considerando o grau de pobreza da população, a Bolívia apresenta níveis altíssimos, que na América do Sul só se comparam ao caso do Paraguai. Da década de 1990 até 2004, mais de 60% dos bolivianos viveram abaixo da linha da pobreza, sendo que a taxa de indigência, em 1997, alcançou 38% da população. O Equador pode ser comparado à Colômbia e ao Peru, cujos índices foram superiores a 50% da população nos anos 1990, e atualmente estão em torno de 40%. Em 2005, por exemplo, 48% dos equatorianos viviam na pobreza, sendo 21% indigentes. A Venezuela destoa desses países, pois seu nível de pobreza aumentou consideravelmente ao longo das duas últimas décadas, num movimento contrário ao da Bolívia e Equador, cujos níveis historicamente são altos e só recentemente vêm declinando. Em 1981, 25% dos venezuelanos eram considerados pobres e, em 1997, já eram 48%. A indigência também aumentou de 8,6 para 20% nesse período. Dados também revelam que nos anos anteriores à eleição de Chávez, Morales e Correa o nível de desigualdade desses três países estava crescendo<sup>4</sup>.

Há que se destacar que, segundo O'Donnell, um contexto de fragilidades socioeconômicas e institucionais inspiraria propensões delegativas, haja vista os problemas e demandas acumulados e o desgaste de instituições, como o parlamento e os partidos políticos, que deveriam se constituir em importantes pontos decisórios no fluxo do poder político. Desse modo, consideramos que o esquema conceitual de O'Donnell parece pertinente para a interpretação do atual ambiente político de Venezuela, Bolívia e Equador, e, por isso, é uma referência que nos ajuda a entender não apenas a dinâmica política desses países, mas também a permanência no poder de seus atuais governantes.

O foco do presente trabalho consiste justamente em estudar um traço que marca esses governos: a elaboração de uma nova Carta constitucional. Para tanto, analisaremos a última Carta venezuelana, de 1999, e a anterior, de 1961, além da proposta de reforma rejeitada no referendo de dezembro de 2007. Na Bolívia, trataremos da Constituição de 1967<sup>5</sup>, e da atual, promulgada em 2009. No caso do Equador, cotejaremos a Carta de 1998 com a nova Constituição, aprovada em 2008.

O objetivo deste estudo é avaliar como o arcabouço constitucional desses países define o desenho dos seus sistemas de governo presidencialista. Sendo assim, levantamos a seguinte questão: de que modo as disposições constitucionais das atuais Cartas vigentes tratam da organização do poder Executivo e da relação deste com o Legislativo? Do ponto de vista institucional, tentaremos verificar se está se delineando nestes países

uma tendência ao desequilíbrio de poder, em que o Executivo teria predominância *vis-à-vis* o Legislativo. Para tanto, faremos uma comparação entre as atuais Constituições e a anterior, de cada país, a fim de verificar se, de fato, deu-se um movimento em direção à concentração de poder no Executivo. A análise enfatizará os dispositivos relacionados às prerrogativas do Executivo e à capacidade de checagem do Legislativo.

O presidencialismo implica a separação de poderes, em que tanto o chefe do Executivo como os legisladores formam poderes à parte, que se compõem por diferentes processos eleitorais. Contudo, como afirma Grohmann (2001), a capacidade de independência e checagem desses poderes pode variar, ou seja, países presidencialistas apresentam variação quanto às prerrogativas de atuação de um corpo sem a concorrência de outro, bem como à capacidade de um poder checar as decisões tomadas por outro (*ibidem*, p. 86). Esses aspectos são estabelecidos constitucionalmente e ordenam a relação entre os poderes neste regime político. Por sua vez, Amorim Neto (2006) e Lanzaro (2001) argumentam que outros fatores incidem nesta relação, e afirmam que a variedade de modalidades de presidencialismo na América Latina ocorre em função da estrutura institucional adotada pelas nações e também de suas características contextuais, como a inclinação ideológica do presidente, o sistema partidário e as condições econômicas (Amorim Neto, 2006, p. 17).

Neste sentido, evocamos o argumento de Anastasia, Melo e Santos (2004), que destacam os efeitos da combinação entre instituições e condições contextuais sobre o funcionamento de uma democracia presidencialista. Segundo os autores, os efeitos que se produzem a partir da interação das instituições e condições afetam alguns dos atributos fundamentais da democracia, como a estabilidade, a representatividade e a *accountability*, podendo, assim, resultar em compatibilidade ou em *trade off* entre eles, e, consequentemente, causar impacto sobre o balanço de poder entre o Executivo e o Legislativo, produzindo contextos de maior ou menor equilíbrio de poder.

Entendemos que a elaboração de uma nova Constituição é fator determinante para a construção desse equilíbrio, uma vez que cabe a ela delimitar o arranjo institucional de distribuição do poder. Por outro lado, as constituições expressam, de certa forma, o contexto sob o qual foram formuladas, de modo que as próprias instituições amparam-se nas características históricas que marcaram o momento de sua criação. Por isso, o caso de Venezuela, Bolívia e Equador assumem especial relevância na medida em que as respectivas reformas constitucionais, ao refletir o modo pelo qual Chávez, Morales e Correa pretenderiam governar e estabelecer as transformações anunciadas, podem definir regras para o ordenamento do sistema político que levem a situações de desequilíbrio de poder.

Tomando como foco da análise o movimento de reforma constitucional que se processou nestes três países, pretendemos avaliar seus impactos sobre o desenho do regime presidencial e, com isso, compreender de que modo podem afetar o equilíbrio de poder. Para tanto, estruturamos o presente trabalho em três partes. Na primeira,

faremos algumas considerações teóricas sobre o processo de reforma constitucional, destacando em que medida tem impacto sobre a organização do regime presidencialista. Em seguida, trataremos de caracterizar a chegada ao poder de Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa, destacando alguns componentes do sistema político desses países e definindo os procedimentos pelos quais os novos presidentes estabeleceram e conduziram o processo de reforma constitucional. Ademais, oferecemos uma reflexão sobre o quadro democrático desses países a partir das tendências do governo desses novos mandatários. Por fim, avaliaremos, a partir dos últimos textos constitucionais de Venezuela, Bolívia e Equador, o processo de reforma destes países, sobretudo quanto à organização de seus regimes presidencialistas.

### 1. Mudanças constitucionais e presidencialismo: apontamentos teóricos

Na Ciência Política, autores como John Dearlove (1989) e Mark Evans (2001) destacam a importância de as Constituições tornarem-se objetos de análise no âmbito das investigações desta disciplina, uma vez que por meio delas seria possível conhecer a natureza do Estado, isto é, o sistema de leis, convenções e princípios que definem e regulam a composição e o poder das instituições estatais (Dearlove, 1989). Nesta visão, a atenção sobre os preceitos constitucionais revelaria detalhes fundamentais sobre “quem” e “como” se governa.

Segundo o argumento destes autores, estudar as Constituições coloca-se como uma tarefa imprescindível na agenda de pesquisa da Ciência Política, dado que elas estão incorporadas na própria dinâmica política, pois são focos de conflitos, negociações e mudanças nos processos de governo. Dearlove e Evans reconhecem que as Constituições possuem um caráter dinâmico e, neste sentido, podem ser submetidas a mudanças e transformações evocadas tanto por membros do governo ou parlamentares, como por grupos de interesse da sociedade. A explanação de Dearlove revela o caráter duplo pelo qual as Cartas constitucionais se inscrevem na vida política:

Constitutions have an ambiguous quality – that needs to be kept uppermost in our minds when we engage in constitutional study: on the one hand the constitution is a force that is almost *outside* politics, operating on it and providing a constraining and enabling context within which high politics occurs, with constitutional theory offering us an explanation that makes sense of (by giving order to) crucial facets of political and institutional life. On the other hand, the constitution is frequently *in* politics since it can be the focal point for fundamental conflicts and is subject to change as particular interests seek to reshape the rules of the political game (that is, the constitution itself) to their advantage. Put another way, *all* constitutions are political constitutions. (*ibidem*, p. 534)

Tendo em vista as expectativas e interesses que orientam os processos de mudança constitucional, cumpre atentar, na visão dos autores, para os resultados que são produzidos, pois podem “empoderar” novas elites (na política, no judiciário e na burocracia) e criar novos níveis de governança, ao mesmo tempo em que enfraquecer ou reduzir a influência das elites estabelecidas em outros níveis do Estado (*idem*). Assim, mudanças constitucionais, ao introduzir alterações no formato e funcionamento das instituições estatais, redefinem a distribuição de recursos e incentivos entre os atores envolvidos no processo de reforma. Para Dearlove, é importante tentar discernir os interesses que podem estar em vantagem ou desvantagem nas mudanças, bem como as implicações políticas que estabelecem.

Neste enfoque, os dispositivos constitucionais não são considerados neutros quanto à forma como estabelecem o acesso de diferentes atores à estrutura e à autoridade do Estado. No curso das reformas, grupos e indivíduos que detenham maior poder de barganha podem conduzir o processo de acordo com seus projetos e, assim, ter forte influência sobre o resultado gerado, adquirindo, com isso, posição e recursos que lhes outorguem autoridade no âmbito das instituições estatais, e a possibilidade de moldá-las segundo suas preferências. Esse movimento é definido por uma interação dinâmica da “constituição” com a “ação política”, na qual manifestações e disputas que transcorrem na arena política tornam-se pautas para reformas constitucionais e, muitas das vezes, são, inclusive, incorporadas nas Cartas, possibilitando que na organização e funcionamento das instituições alguns interesses se sobreponham aos demais.

Assim, entende-se que as escolhas constitucionais, ao se definirem, em grande parte, em função de processos políticos, têm efeitos e repercussões sobre a organização e distribuição do poder, de modo que não devem ser vistas apenas como um conjunto de regras formais que “pairam” sobre a política. Recentemente, Susan Alberts (2007) chamou a atenção para os constrangimentos que derivam das Constituições e como estes afetam o constitucionalismo, isto é, a aderência às regras e normas democráticas contidas na Constituição, e a institucionalização da democracia.

Constitutions generate incentives that influence rule compliance to the degree they a) balance the dispersal of power throughout the political system and b) facilitate the democratic system’s performance. Where power dispersal is relatively well balanced and where the democratic system performs reasonably well, constitutionalism and a rule of law state are more likely to be established. This approach does not deny the importance of background conditions. (*ibidem*, p. 3)

Desse modo, Alberts analisa as Cartas constitucionais tendo como foco os incentivos que geram para a submissão às regras democráticas, e argumenta que uma



Constituição que equilibra a dispersão de poder no sistema político, estendendo direitos e autoridade a vários grupos, cria uma dinâmica de mútua vigilância cujo efeito é gerar incentivos aos atores políticos para que sustentem as regras constitucionais, dado que elas podem lhes oferecer benefícios em diferentes níveis. A autora considera que,

Where constitutional provisions balance the distribution of political power (between the executive and the legislature, among the courts and independent oversight bodies, to citizens via referenda, initiative and recall, and, in some cases, to regions through federalism); where they provide self interested reasons to cooperate even in the midst of political rivalry; and where democratic systems do a better job protecting rights, and governing well, there is a greater likelihood that political actors will comply with democratic rules. (*ibidem*, p. 14)

A partir desse enfoque poder-se-ia entender por que algumas Constituições constroem o comportamento dos atores políticos mais eficientemente que outras, e, assim, o modo como dispositivos institucionais circunscrevem a prática política. Ao considerar as consequências de diferentes escolhas constitucionais sobre a organização e funcionamento da política, Alberts corrobora o argumento de Dearlove e Evans, na medida em que mostra a relação entre Constituição e as condições de exercício do poder, considerando como teoria e prática se articulam numa interação em que uma afeta a outra.

Observar o movimento de reforma constitucional em Venezuela, Bolívia e Equador permite avaliar como as propostas de governo defendidas, respectivamente, por Chávez, Morales e Correa estariam sendo incorporadas às Cartas constitucionais, o que possibilitaria identificar se, no curso das reformas, os projetos que defendem predominariam em relação aos demais grupos. Neste sentido, há que se aventar se esses presidentes não estariam tentando, por meio de mudanças na Constituição, alterar as regras do jogo a fim de estender seus poderes para governar, buscando estabelecer dispositivos que lhes conferissem maior autonomia no exercício do poder.

Segundo Lanzaro (2001), as Cartas constitucionais, pelo modo como ordenam a repartição e o exercício do poder, estabelecem as bases de distintos sistemas de governo (por exemplo, o parlamentarismo e o presidencialismo), e, inclusive, determinam diferenças no interior de cada um deles, posto que os países que adotam o sistema de governo parlamentarista ou presidencialista não apresentam necessariamente um desenho de divisão do poder único e uniforme. Assim, a variação entre os tipos de presidencialismo pode ser, em parte, explicada considerando as disposições constitucionais que regulam a organização, a repartição e o exercício do poder.

O regime presidencialista, por estar fundado na separação de poderes, pressupõe a estruturação de diferentes núcleos decisórios que têm seu escopo de ação definido,

entre outros atributos, pelos dispositivos institucionais de independência e checagem de poder. Para Grohmann, “um poder é independente quando suas prerrogativas são exclusivas, isto é, não são decididas em conjunto com outras instâncias”, ao passo que “o poder de checar é a capacidade de um poder controlar o outro, suas atividades e decisões. Significa a capacidade de impedir a efetividade da decisão tomada ou avaliar e punir os efeitos das decisões tomadas e efetivadas, não de formular alternativas” (Grohmann, 2001, p. 86).

Contudo, como destaca o próprio Lanzaro, ao se considerar o arcabouço institucional que define um sistema de governo, deve-se ter em mente “a complexidade e, ao mesmo tempo, seus limites como marcos estruturais, os quais, se bem condicionam, não determinam inteiramente o desempenho político” (Lanzaro, 2001, p. 19). Neste ponto, é válido lembrar que algumas dinâmicas políticas podem atravessar a institucionalidade do regime, engajando os poderes Executivo e Legislativo numa relação cooperativa, constituindo “atos interinstitucionais de coordenação política” (*ibidem*, p. 21).

Essa prática é característica do “presidencialismo de coalizão”, termo cunhado por Sérgio Abranches (1988) para definir uma dinâmica de governo que pode emergir em regimes presidenciais multipartidários, nos quais o partido do chefe do Executivo não disponha de maioria parlamentar, o que leva à construção de uma coalizão partidária de apoio ao presidente no parlamento para garantir a governabilidade, conferindo aos partidos da coalizão espaço na composição das pastas ministeriais no Executivo. Desse modo, a formação e duração de coalizões legislativas em favor do governo seriam função de acordos estabelecidos entre o chefe do Executivo e os partidos com assento no Legislativo, acordos que envolvem a distribuição de cargos no governo a pessoas indicadas pelos partidos e apoio destes à agenda proposta pelo Executivo no Congresso (Anastasia, Melo e Santos, 2004, p. 57).

A fim de avaliar o impacto dessa dinâmica na relação Executivo-Legislativo nos regimes presidenciais nas Américas, Amorim Neto (2006) analisa o nexos entre as estratégias decisórias dos presidentes e os padrões de formação dos gabinetes, procurando verificar se os presidentes de governos de coalizão majoritária adotariam, preferencialmente, procedimentos de decisão que demandassem a participação do Legislativo (como os projetos de lei) *vis-à-vis* decisões unilaterais (como o poder de editar decretos com força de lei) que lhes permitissem prescindir do apoio dos parlamentares. O autor constata que diversas variáveis incidem sobre essa relação, como os *issues* das políticas propostas, o tamanho do partido presidencial, a extensão das prerrogativas constitucionais do chefe do Executivo e sua inclinação ideológica, de modo que chega à seguinte conclusão: “não se pode fazer generalizações peremptórias sobre a relação entre tipos de governo e as estratégias decisórias dos presidentes, e que o assunto merece estudos mais aprofundados” (Amorim Neto, 2006, p. 173).

Todavia, um dado observado pelo autor merece destaque, qual seja, presidentes com posição ideológica extremada que disponham de prerrogativas para decisões unilaterais

tendem a adotar estratégias de governo que destoam das práticas do presidencialismo de coalizão. Neste caso, seria frequente o uso dos poderes unilaterais do presidente a partir dos quais o estabelecimento de políticas realizar-se-ia a despeito da participação ou das preferências dos parlamentares. Esse traço certamente tem repercussões sobre o equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo na medida em que priva este último da capacidade de controlar e influenciar as decisões do chefe do Executivo, ou seja, afeta o poder de checagem do Legislativo.

Ter, portanto, a dimensão dos poderes presidenciais inscritos nas novas Constituições de Venezuela, Bolívia e Equador, é imprescindível para averiguar as condições de democracia, e, mais especificamente, o escopo dos pesos e contrapesos institucionais estabelecidos nesses sistemas políticos. A seguir, o trabalho apresentará alguns fatores fundamentais que caracterizam o quadro político inaugurado com a chegada ao poder de Chávez, Morales e Correa; além disso, expõe uma breve cronologia dos acontecimentos que marcaram os processos constituintes nos três países.

## 2. A chegada ao poder de Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa

Antes de procedermos à nossa análise, vale destacar que compreender o governo dos atuais presidentes de Venezuela, Bolívia e Equador é, ainda, um desafio. De fato, não é possível precisar, no atual momento, a dimensão das reformas que vêm sendo implementadas e, logo, suas repercussões para o regime democrático. A própria experiência de reforma constitucional que os três países compartilham permite, atualmente, apenas considerações parciais em relação aos seus efeitos sobre os sistemas econômico e político. Esse processo de mudança constitucional gera, inicialmente, um vácuo legal, que vai sendo paulatinamente preenchido por regulamentos e legislações que visam a implementar os princípios e dispositivos inscritos na nova carta. Isso, todavia, requer um tempo para ocorrer e, conseqüentemente, ter impacto sobre o ambiente econômico, social e político do país.

Diante das incertezas, pretendemos apontar, nesta seção, algumas considerações sobre o quadro democrático que se vislumbra nesses países a partir da chegada à presidência desses novos líderes, basicamente levando em conta o estilo de liderança que eles parecem representar e a forma de governo que defendem. Antes, contudo, apresentaremos, a seguir, um breve exame do contexto que marcou a ascensão de Chávez, Morales e Correa, e procuramos enfatizar algumas características que perpassam os seus governos.

### Venezuela

A chegada de Hugo Chávez à presidência venezuelana firmou o desfecho do ciclo político estabelecido em 1958, no período de redemocratização do país, denominado *Punto Fijo*, que se caracterizou basicamente como um pacto de governabilidade formado entre os partidários das três principais agremiações venezuelanas vigentes naquele

período: a Ação Democrática (AD), o Comitê de Organização Eleitoral Independente (COPEI) e a União Republicana Democrática (UDR). O pacto, sob a égide da AD e COPEI, baseou-se em forte disciplina partidária e conseguiu, por trinta anos, canalizar o apoio eleitoral da população, tanto no âmbito Legislativo como do Executivo<sup>6</sup>, em torno de um bipartidarismo.

São diversas as explicações (Amorim Neto, 2006; Corrales, 2005; Morgan, 2007) que buscam entender as razões que levaram o regime do *Punto Fijo* à crise e possibilitaram a ascensão de Chávez, mas é interessante observar, também, como a chegada ao poder deste candidato não foi apenas resultado dessa deterioração, mas condição de sua derrocada. À frente da presidência, Chávez modificou o sistema político venezuelano tanto do ponto de vista institucional, ao estabelecer novos marcos para a organização e funcionamento do poder através da Constituição de 1999, como partidário, devido ao fortalecimento da sua agremiação, o MVR<sup>7</sup>, o que obstaculizou profundamente as possibilidades de rearticulação dos partidos e grupos vinculados ao regime do *Punto Fijo*.

Para se ter uma ideia do controle político que o governo de Chávez foi adquirindo em detrimento das principais forças do regime anterior, vale observar os dados de Amorim Neto que mostram que em 1993<sup>8</sup>, quando o agrupamento partidário do atual presidente ainda não existia<sup>9</sup>, as duas agremiações que compunham o *Punto Fijo* obtiveram, juntas, 54,7% das cadeiras na Câmara dos Deputados, mas em 1998 esse percentual diminuiu para 47,4%, enquanto o MVR de Chávez obteve, sozinho, 24,5% dos assentos. Já em 1999, na eleição para a Assembleia Constituinte, os dois partidos tradicionais não elegeram representantes, ao passo que a agremiação do presidente atingiu 67,9% das cadeiras, o que já sinalizava o domínio que teria sobre o processo de elaboração da nova Carta. Em 2000, na eleição que inauguraria o novo período constitucional, AD e COPEI conseguiram apenas 22,4% das cadeiras no legislativo nacional, e o MVR, 47,3%. Embora os dois partidos do *Punto Fijo* viessem diminuindo, durante a década de 1990, sua representação na Câmara dos Deputados – que por quinze anos (1973-1988) girou em torno de 80% das cadeiras –, foi a partir do governo de Hugo Chávez que seu espaço foi drasticamente reduzido.

Entretanto, apesar de Chávez ter vencido em 1998, sob o respaldo do Pólo Patriótico<sup>10</sup>, com cerca de 56% dos votos, uma maioria que não ocorria desde 1983, quando Jaime Lusinchi, da AD, ganhou as eleições com uma votação de 58,4%, cumpre argumentar que isso se deu em meio à segunda maior abstenção eleitoral vigente no período democrático que se iniciou em 1958, atingindo 36,5% dos eleitores, atrás apenas da eleição presidencial de 1993, em que os ausentes foram da ordem de 39,8%<sup>11</sup>. Tal fato relativiza o caráter inclusivo do apoio eleitoral obtido por Chávez, tendo em vista que sua liderança, que buscava preencher o vácuo de representação aberto pela deterioração do regime do *Punto Fijo* (Morgan, 2007), não foi capaz de incorporar quantidade expressiva do eleitorado venezuelano, nem engajá-lo a participar das

eleições. Observamos, ainda, que no curso de seu governo o número de abstenções continuou alto, como mostra o quadro abaixo:

**Tabela 1 - Eleições nacionais: taxa de abstenção (1958-2009)**

Eleições presidenciais		Referendos		Eleição Assembleia Constituinte	
Ano	% abstenção	Período	% abstenção	Ano	% abstenção
1958	6,58	Abr./99	62,35	1999	53,77
1963	7,79	Dez./1999	55,62		
1968	5,64	2000	76,5		
1973	3,48	2004	30,08		
1978	12,43	2007	43,95		
1983	12,25	2009	29,67		
1988	18,1				
1993	39,84				
1998	36,54				
2000	43,69				
2006	25,3				

Fonte: Dados retirados de [www.cne.gov.ve](http://www.cne.gov.ve) (Conselho Nacional Eleitoral), e organizados pela autora.

Por sua vez, o referendo revogatório ocorrido em 2004<sup>12</sup>, convocado em reação à tentativa de golpe contra Chávez, em 2002, que deveria decidir pela anulação, ou não, do mandato presidencial e, conseqüentemente, pela convocação de novas eleições, ao confirmar a permanência de Chávez na presidência tornou-se uma grande oportunidade para o seu fortalecimento político, ao mesmo tempo em que um ponto de inflexão para os grupos de oposição. Sob essas circunstâncias, todos os grupos oponentes ao presidente passaram a ser rotulados de golpistas, a despeito da diversidade e diferenças que marcavam a oposição, tal como destaca Corrales,

The opposition also includes actors such as Primero Justicia, Proyeto Venezuela, la Causa R, MAS, Bandera Roja, Queremos Elegir, Izquierda Unida, Verdad Venezuela, leadins newspapers and many others groups that were either inexistent or prominent critics during the Punto Fijo era. Some were initial supporters of the Chávez

administration. They don't seek coups, but rather, they seek to recoup the democratic gains of the 1990s. (Corrales, 2005, p. 112)

Em meio a esse contexto, sobretudo a partir das eleições legislativas de 2005<sup>13</sup>, o MVR de Chávez se fortaleceu na Assembleia Nacional – obtendo mais de 65% das cadeiras, o que ocorreu em detrimento das forças políticas tradicionais e de oposição, como a AD, o COPEI e o MAS<sup>14</sup>, que se abstiveram de concorrer a cargos nestas eleições. De certa forma, o fortalecimento da liderança de Chávez deu-se mediante o espaço deixado pelas forças de oposição, que até aquele momento pareciam não conseguir se articular em torno de propostas e alternativas concretas nem mobilizar parte do eleitorado, sobretudo os ausentes.

Neste contexto, concretamente, parecem inexistir elementos, pelo menos dentro do sistema político, que obstaculizem a capacidade de governar do presidente Hugo Chávez. Contudo, os processos eleitorais que ocorreram recentemente na Venezuela revelam situações novas que podem semear mudanças políticas. Por exemplo, o referendo constitucional de 2007, ao resultar na derrota das propostas defendidas publicamente pelo presidente, sinalizou que a população, em geral, e os grupos de oposição, em particular, são capazes de interferir na condução do poder quando, insatisfeitos com certos rumos ou decisões do governo, se mobilizam e participam dos processos eleitorais. As eleições regionais (para prefeitos e governadores) ocorridas em 2008 também mostraram os limites da afirmação de Chávez no país, pois embora os setores da oposição tenham ganho apenas em cinco dos 22 estados sob disputa, lograram vitória nos três estados com maior número de eleitores (Zulia, Miranda e Carabobo, e inclusive a prefeitura da capital venezuelana, Caracas). Entretanto, o referendo consultivo de 2009, que propunha, por meio de emenda constitucional, a possibilidade de reeleição indefinida aos cargos majoritários, foi aprovado por 54,85%, tornou-se uma vitória para Chávez, abrindo um precedente perigoso para as condições de alternância do poder nas eleições futuras.

### *Bolívia*

Diferentemente do observado na Venezuela, o sistema político boliviano parece potencialmente mais competitivo, ao contar com uma significativa representação do principal partido de oposição (o Podemos – Poder Democrático e Social) ao governo de Evo Morales, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado<sup>15</sup>, além de movimentos sociais contestatórios atuantes. Neste ambiente, as condições de governo de Morales possivelmente dependem da forma como se conduza a relação entre os diferentes grupos no interior das instituições do sistema político.

Em 2005, Morales foi eleito com 53% dos votos, o melhor resultado obtido por um candidato desde a transição para a democracia em 1978 (Mayorga, 2006), tornando-se o primeiro presidente de origem indígena da Bolívia. A ascensão de Evo Morales à

presidência é o resultado de um processo de mudança política que ele mesmo ajudou a desenvolver ao dirigir, a partir da década de 1990, diversos protestos e manifestações em prol dos plantadores de *coca* e dos indígenas, que possibilitaram a emergência do Movimento ao Socialismo (MAS), do qual é líder<sup>16</sup>. Ademais, exerceu o mandato de deputado, obtido em 1997, e concorreu à presidência em 2002, ficando em segundo lugar, atrás de Gonzalo Sánchez de Louzada, do MNR (Movimento Nacionalista Revolucionário).

Os anos que antecederam a chegada ao poder de Morales foram marcados pelo recrudescimento de conflitos, provocando um ambiente de intensa instabilidade política, em que se produziu a deterioração do sistema partidário até então vigente, inúmeras contestações a mandatos presidenciais e uma onda de forte mobilização dos movimentos sociais, sobretudo indígenas, em defesa de suas demandas por inclusão política e social. Além disso, neste ambiente, intensificavam-se as demandas regionais por descentralização política, defendidas pelos representantes das entidades empresariais e departamentais, bem como as reivindicações em torno da nacionalização dos hidrocarbonetos e da convocatória de uma Assembleia Constituinte.

Segundo Mayorga (2006), uma das manifestações mais nítidas da mudança política pela qual a Bolívia passou nos últimos anos foi o enfraquecimento dos partidos políticos tradicionais<sup>17</sup> que governaram de maneira alternada durante dezoito anos, desde a redemocratização do país. Isso se deflagrou, sobretudo, com a renúncia de Gonzalo Sánchez de Lozada, em 2003, que deu origem a uma conjuntura oportuna para a influência do MAS de Morales e de outros atores sociais. De certa forma, desde o início da implantação das medidas de ajuste estrutural e liberalização econômica em 1985, no governo de Paz Estenssoro (1985-1989), o país já enfrentava manifestações sociais contrárias às políticas governamentais. Contudo, no decorrer da década de 1990 o surgimento de novos atores políticos provocou a emergência de novas demandas e, em função disso, paulatinamente os protestos ganharam mais adesão e foram se intensificando. No fim da década de 1980 surgiu a “Consciência da Pátria” e a “Unidade Cívica Solidarietà”; nos anos 1990 emergiu a “Nova Força Republica” e, posteriormente, o MAS, de Morales, e o “Movimento Indígena Pachakuti”.

Para se ter um ideia do processo de instabilidade política que a Bolívia atravessou ao longo da última década, convém observar que precisamente de 1985 a 2003 vigorou no país um sistema de governabilidade, denominado “democracia pactuada”, que sofreu um completo colapso com a renúncia de Lozada, em 2003<sup>18</sup>. Esse pacto se baseou em governos de coalizão partidária, sustentados no MNR (Movimento Nacionalista Revolucionário), MIR (Movimento de Esquerda Revolucionária) e ADN (Ação Democrática Nacionalista). A saída de Lozada do poder representou o esgotamento desse modelo de democracia *pactuada* e, conseqüentemente, alterações no sistema político boliviano. Com a renúncia de Sanchez de Lozada, o vice-presidente Carlos Mesa assumiu o governo, mas deixou o cargo em 2005, um ano antes de concluir



o mandato, em meio a um período de fortes manifestações sociais. A presidência foi, então, ocupada por Eduardo Rodríguez Veltzé, presidente da Corte Suprema de Justiça. No marco de uma aguda crise política, as eleições gerais foram antecipadas para dezembro de 2005, quando Evo Morales venceu.

A vitória de Morales e as eleições para a Câmara dos Deputados e o Senado, que ocorreram concomitante ao pleito presidencial, mostraram a emergência de um sistema bipartidário, representado pelo MAS e o Podemos. No âmbito legislativo, apesar de o partido de Morales ter conquistado 55% dos assentos na Câmara dos Deputados, não dispõe dos dois terços de votos requeridos para tomar as decisões que demandam esse quorum. Por sua vez, o Podemos obteve, nesta instância, 35% das cadeiras. No Senado, há uma situação de extremo equilíbrio de forças, já que o MAS é o partido de 44% dos senadores, enquanto 48% são partidários do Podemos. Nas eleições de 2006 para a Assembleia Constituinte, o MAS conquistou cerca de 54% dos assentos, enquanto o Podemos teve a segunda maior representação, com 24%. Neste caso, mais uma vez o partido de Morales não obteve a maioria de dois terços dos votos.

O governo de Morales, ao mesmo tempo em que traz à tona uma ampla agenda de demandas da população indígena, enfrenta o desafio de tratar de questões conflitantes, como as do movimento em prol da autonomia dos departamentos, e as que se referem à sua política de nacionalização dos recursos naturais, sobretudo o gás. Como assinala Mayorga, a presidência de Morales leva ao poder forças políticas e organizações sociais de esquerda, o que incita a mobilização de diversos grupos não afinados a essa corrente ideológica a pressionar o governo por suas demandas e reivindicações. Neste contexto, e mediante a proposta levantada pelo presidente de reformular a Carta constitucional, grupos pertencentes ao movimento cívico-regional e aos grêmios empresariais da região oriental do país passam a fortalecer suas reivindicações pela autonomia dos departamentos que dividem administrativamente o território boliviano.

### *Equador*

No Equador, sobretudo a partir da década de 1990, o quadro político também se apresentou muito instável. Semelhantemente à Bolívia, o país esteve sob governo de sucessivos presidentes que não completaram seu mandato constitucional. Os presidentes Abdalá Bucaram (1996-1997), Jamil Mahuad (1998-2000) e Lucio Gutiérrez (2003-2005) foram destituídos pelo Congresso Nacional anos antes do término de seus mandatos<sup>19</sup>, de modo que a presidência de Rafael Correa, iniciada em 2007, assumiu contornos especiais diante da expectativa de se o atual presidente conseguiria concluir seu mandato constitucional. Para Simón Pachano (2006), embora não haja um fator comum que explique e tenha ocasionado todos esses processos de interrupção do período presidencial, foi possível identificar que as mobilizações sociais tiveram um papel de destaque no curso desses acontecimentos.



Na destituição de Bucaram pelo Congresso foram determinantes as denúncias de corrupção e o caráter caótico de sua administração, que desencadearam as maciças manifestações populares que, por sua vez, forçaram a decisão dos deputados. Na origem do golpe contra Mahuad esteve a crise financeira de 1999 que arrasou quase dois terços do sistema bancário nacional. Para a destituição de Lucio Gutiérrez – também realizada pelo Congresso – foram determinantes as violações à constituição realizadas pelo presidente nos meses precedentes, dos quais um dos efeitos foi que o país permaneceu sem Corte Suprema de Justiça durante 11 meses. Todos esses atos contaram com fortes mobilizações sociais, de diversos setores, de maneira que tampouco neste aspecto se pôde encontrar regularidade. Ainda mais, cada um dos presidentes representava forças políticas diferentes. [...] As únicas constantes de todo o processo foram a utilização dos procedimentos inconstitucionais para resolver os conflitos e a ativa participação das Forças Armadas na definição final [desse quadro]. (Pachano, 2006, p. 2)

Em meio a esse contexto de manifestações sociais, interrupções de mandatos presidenciais e de conseqüente instabilidade institucional, se disseminaram críticas e questionamentos aos principais partidos políticos da época, evocando um sentimento de rejeição àquilo que ficou conhecido como partidocracia<sup>20</sup>. Esse rechaço aos partidos políticos acabou afetando o apoio eleitoral dessas principais agremiações. Como cita Carlos de la Torre (2006), os candidatos dos grandes partidos como a Esquerda Democrática (ED), o Partido Social Cristão (PSC) e o Partido Roldosista Equatoriano (PRE) obtiveram apenas 38,1% dos votos nas eleições presidenciais de 2002, enquanto os independentes Lucio Gutiérrez (PSP e MUPP-NP), Álvaro Noboa (PRIAN) e Leon Roldos (RP) conseguiram, juntos, 53,1% dos votos válidos. A eleição de 2006 também produziu resultados semelhantes, porém mais expressivos: os candidatos considerados “independentes”<sup>21</sup> alcançaram, no primeiro turno, aproximadamente 70% dos votos válidos.

No Legislativo, o enfraquecimento eleitoral dos principais partidos que ocuparam o quadro político equatoriano a partir da década de 1980 ocorreu decisivamente nas eleições de 2006, quando as cadeiras legislativas conquistadas por PSC, ID, PRE e DP representaram apenas 31% do total que estava em disputa. De 1984 a 2002, esse percentual oscilou consideravelmente, mas nunca foi inferior a 56%. Nas eleições de 1996 e 1998, por exemplo, atingiu o nível de 75,6% e 84,6%, respectivamente. Nos pleitos posteriores, de 2002 e 2006, foi possível observar que o gradual declínio dessas quatro principais forças políticas coincidiu com a consolidação de novas agremiações (o PRIAN e o PSP) no sistema partidário equatoriano, cuja votação triplicou, de 14,2% para 45,6%, entre 2002 e 2006.

Contudo, a eleição de Rafael Correa, em 2006, pareceu indicar o colapso desse arranjo partidário que vinha se esboçando, pois os processos eleitorais que se seguiram em seu governo “demonstraram a substituição da fragmentação pela concentração em uma só força, com ampla maioria” (Pachano, 2008, p. 14-15). Isso se deve ao respaldo eleitoral que o agrupamento partidário de Correa, o Alianza Pais, conquistou nos pleitos de 2007, que elegeu os constituintes, e de 2009, na eleição presidencial e legislativa convocada após a promulgação da nova Constituição. Segundo Pachano, essa posição majoritária da Alianza Pais representa um fenômeno absolutamente desconhecido na história recente do Equador, dado o teor fragmentado do sistema partidário que vigorou no país até a eleição de Correa.

De fato, a eleição de um *outsider* como Rafael Correa significou a adesão de grande parte da população equatoriana a um candidato não vinculado às principais personalidades e organizações políticas do país. A única atuação política de Rafael Correa foi, em 2005, como ministro de Economia e Finanças do governo de Alfredo Palácio (2005-2007), no qual se destacou por uma posição de enfrentamento em relação às agências internacionais de crédito (como o Fundo Monetário Internacional – FMI, e o Banco Mundial) e de defesa ao aumento dos gastos sociais do governo. Em certa medida, a atuação de Correa à frente do Ministério da Economia contribuiu para angariar o apoio dos principais movimentos sociais equatorianos e de considerável parcela da população, sobretudo os grupos mais pobres, possibilitando que no decorrer da campanha sua candidatura fosse se fortalecendo gradualmente. Esse fortalecimento teve o respaldo de um dos principais grupos de representação dos indígenas, como a Conaie (Confederação das Nacionalidades Indígenas Equatorianas), além do MUPP-NP (Movimento da Unidade Plurinacional Pachakutik Novo País) e do tradicional partido de esquerda ID (Izquierda Democrática).

Correa foi eleito em segundo turno, no pleito em que concorreu com Álvaro Noboa, obtendo 56,7% dos votos, um percentual que não se atingia desde a eleição presidencial de 1992, na qual Sixto Alfonso Durán-Ballén (1992-1996) foi eleito presidente em segundo turno, com 57,3% da votação. Convém observar que Correa chegou ao poder sem nenhum representante do seu partido no Congresso Nacional dado que na eleição legislativa de 2006 sua agremiação não lançou candidatos a deputado<sup>22</sup>. Esse fato trouxe para o sistema político equatoriano um potencial elemento de instabilidade, posto que sem representantes no Legislativo, e com discurso antipartidário, havia o risco de Correa manter uma relação de extremo conflito com o Congresso, que poderia causar paralisia decisória e debilitar ainda mais as instituições do país, gerando inclusive nova destituição presidencial.

A convocação da Assembleia Constituinte, no entanto, e o consequente recesso do Congresso Nacional suspenderam essa possibilidade. Aliás, durante a campanha presidencial, Correa já destacava que o estabelecimento de uma nova Constituição fazia parte de sua proposta de governo, sendo possível supor que sua opção por não lançar

candidatos ao Legislativo devia-se a sua estratégia de que caso se tornasse presidente, convocaria a Constituinte e dissolveria o Congresso eleito, o que, de fato, foi feito.

Apontamentos sobre o processo de convocação e elaboração da nova Constituição em Venezuela, Bolívia e Equador

Na Venezuela, em 1999, o processo de reforma constitucional assumiu contornos questionáveis por não ter seguido as regras inscritas na Constituição de 1961, até então vigente, que dispunham sobre a forma como poderiam ser feitas mudanças constitucionais. O artigo 246 da Lei Magna previa a possibilidade de reforma geral na Carta desde que por iniciativa de um terço dos membros do Congresso, ou da maioria absoluta das Assembleias Legislativas. No entanto, o presidente Chávez, no mesmo dia em que toma posse, passa ao largo dos dispositivos constitucionais e promulga o decreto nº 3<sup>23</sup>, anunciando a realização de um referendo pelo qual a população se pronunciaria pela convocatória da Assembleia Constituinte<sup>24</sup>.

Praticamente um mês após a publicação deste decreto, Chávez apresenta as “Bases de la Convocatória de la Asamblea Nacional Constituyente”<sup>25</sup> em que trata dos dispositivos que deverão regular o processo de convocatória e implantação da Constituinte. No referendo de abril de 1999, o “sim” que autorizava a convocação da reforma obteve 92,4% dos votos válidos<sup>26</sup>. No entanto, esse resultado deu-se em meio a uma ampla abstenção eleitoral, na qual 62,3% da população venezuelana habilitada a votar não compareceram às urnas. Nas eleições de julho, para a escolha dos constituintes, a coligação de apoio ao MVR, denominada Pólo Patriótico, conquistou 122 das 131 das cadeiras. Esse predomínio do grupo chavista deixava nítido que a elaboração do novo texto seria feita certamente sob seu controle. Em dezembro, no referendo para a aprovação final da nova Carta, a abstenção diminuiu um pouco, chegando a 55,6% dos eleitores, o que não impediu que as mudanças defendidas por Chávez fossem bem avaliadas nas urnas, recebendo a aprovação de 72% dos votos válidos.

Alguns autores (Amorim Neto, 2002; La Fuente, 2007) apontam que o processo de reforma constitucional ocorrido na Venezuela em 1999 carece de legitimidade, uma vez que se originou a partir de um ato inconstitucional: a edição do referido decreto nº 3, que, ao outorgar à população a decisão de alterar, ou não, o texto constitucional, anula a participação das instâncias legislativas que constitucionalmente deveriam dirigir esse processo de reforma, como a Câmara dos Deputados, o Senado e as Assembleias Legislativas. Amorim Neto vê este momento como de ruptura institucional, pois “mudanças constitucionais foram feitas à margem das regras do jogo, isto é, de forma ilegal” (Amorim Neto, 2002, p. 261). Já La Fuente ressalta o caráter centralizado do processo constituinte ao destacar que foi Chávez quem definiu como a reforma seria feita (no caso, por uma Assembleia Constituinte), o conteúdo das perguntas do referendo, o modo pelo qual os constituintes seriam eleitos, e, ainda, a maneira como o texto final seria aprovado.

Quanto ao movimento de reforma constitucional que ocorreu no país em 2007, os procedimentos adotados seguiram os preceitos da Carta de 1999, cujos artigos 342 a 344 dispõem sobre a iniciativa da reforma, o seu trâmite legal, e a forma pela qual as mudanças propostas deverão ser aprovadas. O processo de reforma de 2007 foi uma iniciativa do Executivo, que encaminhou em agosto à Assembleia Nacional uma proposta que sugeria alterações em mais de trinta artigos da Carta de 1999. Essas modificações foram sancionadas em novembro pelo órgão legislativo, que, inclusive, propôs alterações em diversos outros artigos, de modo que a proposta final contemplou mudanças em quase setenta dispositivos da Constituição vigente.

Esse texto dependia da aprovação em referendo para ser promulgado pelo Executivo, mas os eleitores optaram por rejeitá-lo. Em meio a uma taxa de abstenção de quase 45%, a opção pelo “não” predominou entre os dois blocos de artigos submetidos à consulta. Contudo, a vitória do “não” deu-se por uma pequena diferença em relação ao “sim”, evidenciando a divisão da sociedade venezuelana: no bloco A o “não” venceu por 50,7% dos votos, ao passo que no bloco B essa porcentagem foi de 51%.

Por sua vez, na Bolívia, a convocação da Assembleia Constituinte em 2006 ocorreu conforme os procedimentos definidos pela Constituição de 1967, que através das reformas introduzidas pela lei nº 2.631, de fevereiro de 2004, estabelecia no seu artigo 232 que

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 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 República.

Neste contexto, Evo Morales elaborou a “Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente”, sancionada pelo Congresso Nacional em 4 de março de 2006, que dispunha sobre os objetivos e as formas de organização e funcionamento da Constituinte, além dos critérios para composição e eleição dos seus membros, assinalando, ainda, os procedimentos para a aprovação final da nova proposta constitucional. Assim como ocorreu no processo de reforma venezuelano de 1999, a lei convocatória da Bolívia estabelecia, no seu artigo 26, que, concluído o trabalho da Assembleia Constituinte, com a aprovação do novo texto por dois terços dos membros presentes, o poder Executivo deveria convocar referendo constituinte para que a população boliviana aprovasse, mediante maioria absoluta dos votos, o projeto da nova Constituição em sua totalidade.

Ademais, no mesmo dia em que o presidente Evo Morales baixou a lei que convocava a Assembleia Constituinte, assinou ainda a de nº 3.365 que tratava “de la

Convocatoria a referéndum nacional vinculante a la Asamblea Constituyente para las autonomías departamentales”. Essa lei anunciava a realização de um referendo nacional simultaneamente à eleição dos constituintes, no qual a população deveria optar em conceder, ou não, autorização à Assembleia Constituinte para estabelecer um regime de autonomia departamental.

De acordo com Mayorga (2008), esse referendo foi a segunda consulta popular que ocorreu na Bolívia “desde que esta institución de democracia semi-directa fue incorporada en la Constitución Política del Estado – mediante una reforma parcial aprobada por el parlamento em febrero de 2004 – junto com la asamblea constituyente y la iniciativa legislativa” (*ibidem*, p. 52). O autor refere-se à lei nº 2.631 de 2004, citada acima, que, entre outras modificações que imputou à Carta de 1967, instituiu a Assembleia Constituinte e a ordenou como única instância capaz de realizar uma reforma total na Constituição, conforme define o artigo 232. Vale lembrar que até a edição da lei nº 2.631, a Constituição boliviana não especificava a qual órgão competia iniciar propostas de reforma, nem mencionava a possibilidade de uma reforma geral<sup>27</sup>.

As mudanças levadas adiante por Morales quando assume a presidência, sobretudo a proposta de reforma constitucional, devem ser entendidas como parte de um processo de modificações políticas já em curso na Bolívia pelo menos desde 2004, que viabilizaram a realização de transformações subsequentes no sistema político. Assim, afirma Mayorga que,

Después de la revuelta popular de octubre de 2003 que provocó la renuncia de Sánchez de Lozada (agosto de 2002-octubre de 2003) y la sucesión presidencial en manos de Carlos Mesa (octubre de 2003-junio de 2005), las demandas de los movimientos sociales y los partidos de oposición – particularmente el MAS – se tradujeron en la incorporación en el texto constitucional – en febrero de 2004, mediante una reforma parcial aprobada por el parlamento – de instituciones de democracia semi-directa, como el referendun, la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente, así como, en la inclusión de otras modalidades organizativas (agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas) en la disputa electoral, eliminando el monopolio partidista en la representación política. (*ibidem*, p. 56-57)

Em julho de 2006, ocorreu, simultaneamente, a votação para o referendo e a escolha dos constituintes, que contou com a participação de mais de 80% dos eleitores. A eleição constituinte foi favorável a Morales, uma vez que seu partido, o MAS, recebeu 50,7% dos votos, e o Podemos, a segunda maior força eleitoral, obteve 15,3%. Das 255 cadeiras da Assembleia Constituinte, 137 foram ocupadas por partidários do MAS e 60 pelo Podemos.

O resultado do referendo não beneficiou o grupo que defendia a autonomia departamental, o que, por sua vez, favoreceu a posição de Morales, contrária a esse movimento. No cômputo nacional, o “sim”, que autorizava o início do processo de autonomia, obteve 42,4% dos votos enquanto o “não” conquistou 57,6%. Apenas nos departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni e Pando, a denominada região da “meia lua”, que há tempos defendem e atuam em prol da autonomia, o “sim” foi majoritário.

A rejeição da população ao processo de autonomia departamental impôs um grande desafio à Assembleia Constituinte: elaborar uma nova Carta sem considerar a antiga demanda por descentralização de importantes setores da sociedade boliviana<sup>28</sup>. O referendo, portanto, longe de ter resolvido a questão da autonomia departamental, transferiu sua solução à Assembleia Constituinte, colocando em risco a legitimidade e eficácia de suas decisões, na medida em que teria que responder às demandas de diversos atores políticos e sociais que, por sua vez, apresentavam posições excludentes (Mayorga, 2006).

De fato, o processo constituinte na Bolívia transcorreu num clima de tensão e em meio a manifestações nas ruas que, entre outras razões, giravam em torno da questão da autonomia dos departamentos. Pode ser dito que esse tema se configurou como um dos principais objetos de conflito que se abateu sobre o sistema político boliviano nos anos de 2007 e 2008, estruturando um quadro de polarização que culminou com os episódios que marcaram o fim dos trabalhos na Assembleia Constituinte. A aprovação do texto final pelos constituintes ocorreu em duas ocasiões, que foram marcadas por manifestações populares e intensos distúrbios. A primeira votação, em novembro de 2007, ocorreu nas dependências de um quartel militar e praticamente não contou com a presença dos constituintes da oposição; já a segunda aconteceu em dezembro, tendo a presença de 164 dos 255 constituintes, entre os quais raros representantes da oposição. Ao longo de 2008, um ambiente de crise se intensificou na Bolívia, sobretudo em função das divergências entre o governo Morales e os governadores que reivindicam maior autonomia político-administrativa e financeira para seus departamentos. Uma das principais razões das divergências girava em torno do texto final do projeto de reforma, que não contemplaria as demandas por autonomia regional requeridas pelos governadores.

Neste contexto, Morales convocou para agosto de 2008 um referendo revogatório em que tanto a continuação do seu mandato como dos governadores departamentais seria decidida pela população. Nesta consulta popular, o mandato de Morales foi, todavia, ratificado por 67% dos votos válidos, assim como a maioria dos governadores departamentais. Apenas os governantes de Cochabamba, La Paz e Oruro tiveram seus mandatos revogados. Em fevereiro de 2009 o novo texto constitucional foi finalmente a referendo, sendo aprovado por 61,4% dos votos, e novas eleições para presidente, deputados e senadores convocadas para dezembro de 2009<sup>29</sup>.

Em relação ao Equador, a intenção de Rafael Correa não era estabelecer mudanças pontuais na Constituição de 1998, em vigência há apenas dez anos, mas assim como

em Venezuela e Bolívia realizar uma reforma constitucional que anulasse a carta vigente por completo. A consecução desse projeto teve início no seu primeiro dia de governo, em 15 de janeiro de 2007, quando baixou o Decreto Executivo nº 2, convocando uma consulta popular para aprovar o estabelecimento da Assembleia Constituinte. Em consonância com o artigo 104 da Constituição de 1998, que previa a possibilidade de o presidente submeter à consulta popular a aprovação de reformas constitucionais, Correa enviou ao Tribunal Supremo Eleitoral (TSE) o decreto convocatório<sup>30</sup>. Nessa legislação o presidente já mencionava que a Assembleia Constituinte, caso fosse instituída, deveria ser dotada de plenos poderes, incluindo a função legislativa, o que supunha a suspensão do Congresso Nacional que acabara de iniciar uma nova legislatura.

Com a autorização do Congresso Nacional, o TSE marcou para 15 de abril de 2007 a data da consulta popular e em seguida Correa edita o decreto nº 148 no qual estabelece o “Estatuto Definitivo de la Consulta y Asamblea Constituyente”. A partir desse decreto se fixam os regulamentos que orientarão a eleição dos constituintes e o funcionamento da Assembleia. O resultado do referendo aprobatório de abril foi, de fato, muito favorável à reforma constitucional e, conseqüentemente, ao presidente Correa: cerca de 81,7% dos votos foram a favor da convocação de uma Assembleia Constituinte, embora em meio a um percentual de abstenção de 28,4%. Já em 24 de abril o Tribunal Eleitoral, em cumprimento ao artigo 12 do decreto nº 148, estabeleceu a convocatória para a eleição dos representantes da Assembleia Constituinte, fixando para 30 de setembro a data do pleito.

Ao mesmo tempo em que o processo de reforma se iniciava, emergiram alguns conflitos entre os três poderes equatorianos: Executivo, Legislativo e Judiciário. Ainda em março de 2007, alguns parlamentares da oposição começaram a questionar publicamente a forma pela qual a consulta popular sobre a Assembleia Constituinte estava sendo organizada, isto é, à margem do Congresso Nacional. Os congressistas argumentavam que o Executivo e o Judiciário estariam controlando a condução de todo o processo de reforma constitucional à revelia da instância legislativa<sup>31</sup>.

Paralelo aos impasses, ocorreram as eleições para os representantes constituintes. O Alianza PAIS de Rafael Correa obteve aproximadamente 69,5% dos votos, adquirindo 80 das 130 cadeiras da Assembleia. Nesta eleição, 27 agremiações lançaram candidatos, mas apenas 12 conseguiram conquistar assentos. Importante destacar que o PRIAN (Partido Renovador Institucional de Acción Nacional), principal partido de oposição ao governo Correa, e que possuía a maior quantidade de representantes no Congresso Nacional em 2007 (27 parlamentares), elegeu apenas 8 constituintes. Dispondo de maioria absoluta, era provável que os partidários de Correa controlassem a condução do processo de reforma constitucional.

No mesmo dia em que tomaram posse, 29 de novembro de 2007, os representantes estabeleceram o Mandato Constituinte nº 1 que fixou as atribuições e funções da Assembleia Constituinte, bem como sua posição no sistema político equatoriano:



“hierarquicamente superior às demais instâncias de poder”, como consta no artigo nº 2 dessa medida<sup>32</sup>. Além disso, os constituintes ordenaram uma polêmica decisão, que até aquele momento permanecia indefinida: assumiram a função legislativa do Estado equatoriano e, com isso, declararam em recesso os deputados eleitos em 2006. Assim se refere o artigo nº 7 (Da Função Legislativa):

La Asamblea Constituyente asume las atribuciones y deberes de la Función Legislativa. En consecuencia, declara en receso a los diputados y diputadas principales y suplentes elegidos el 15 de octubre del 2006. Este receso se inicia el día 29 de noviembre del 2007, hasta cuando se realice la proclamación oficial de los resultados del referéndum aprobatorio.

Ao fim de julho de 2008, a Assembleia Constituinte concluiu seu trabalho, confeccionando e votando um projeto de reforma com 444 artigos. A proposta, por sua vez, foi ratificada em referendo aprobatório em 28 de setembro de 2008 por quase 64% dos votos. Com a aprovação da nova Carta, eleições gerais foram convocadas (para a presidência da República e o Legislativo) para um mandato constitucional de quatro anos. Em abril de 2009, Rafael Correa foi, então, novamente eleito presidente equatoriano em primeiro turno, com 52% dos votos e sua agremiação (MPAIS) conquistou 59 dos 124 assentos da Assembleia Nacional. A maioria parlamentar foi composta através dos partidos aliados ao governo, como o MPD (Movimento Popular Democrático), o MUPP-NP e o ID que juntos obtiveram 11 cadeiras.

Considerações sobre o quadro democrático atual de Venezuela, Bolívia e Equador

A eleição de Chávez, Morales e Correa inevitavelmente refletiu a conjuntura de crises econômicas e sociais que abateram grande parte dos países sul-americanos no fim do século XX. Representou não apenas o enfraquecimento dos partidos que dominaram até então o sistema político desses países, mas também o descontentamento popular com o padrão de governabilidade vigente. Como explica Simon Pachano (2008), a crescente insatisfação popular com os resultados econômicos e sociais dos governos que estiveram no poder, principalmente a partir da década de 1990, se refletiu na política à medida que foram se intensificando os questionamentos sobre o funcionamento das instituições, e também de sua representatividade, isto é, sua capacidade de processar e expressar as demandas sociais. Segundo o autor, esse quadro de instabilidade, vigente de maneira geral nos três países, indicava os limites de uma concepção de governabilidade restrita à formação de maiorias parlamentares no Legislativo e a acordos pontuais entre as elites políticas. Para recuperar a capacidade de governar, o sistema político deveria oferecer respostas às demandas da sociedade. Em meio a esse contexto, conseguiram obter vitória eleitoral os candidatos que de fato não tinham vínculos com os partidos



consolidados e, conseqüentemente, com suas práticas de governo, e que inclusive se apresentavam como alternativas a eles. Foi o caso de Chávez, Morales e Correa.

Eles chegam à presidência defendendo reformas estruturais e prometendo inaugurar um novo período político “mais inclusivo, democrático e participativo”. Recorrem a discursos que apelam para o enfrentamento às elites “oligárquicas” e “antipatriotas”, que, para eles, vinham dominando o sistema político, pretendendo, com isso, marcar mais fortemente suas diferenças, mas, por outro lado, mitigando as possibilidades de construção de canais de mediação e acordo com os atores políticos vinculados aos governos passados.

Neste contexto, Pachano questiona quê tipo de regime está se configurando com o governo desses presidentes, pois dado (i) o distanciamento do poder dos principais partidos que compunham e dirigiam o sistema político desses países, (ii) os processos de mudanças institucionais iniciados a partir da elaboração de uma nova constituição, e (iii) a agenda de transformações econômicas e sociais defendida, há incertezas sobre os contornos do regime político que emergirá desse contexto. A preocupação do autor é de ordem institucional, uma vez que supõe que esses governos, confrontados com o interesse de oferecer resultados econômicos e sociais imediatos, estejam investindo em práticas *extra*institucionais, que levem à “informalização” da política, e que transcorram à revelia das práticas formalmente institucionalizadas. Neste caso, a pergunta que surge diz respeito aos limites da capacidade do regime democrático de sobreviver aos atores sociais e políticos que desenvolvem condutas e práticas opostas à sua essência.

A incerteza em relação ao tipo de regime que está se conformando nos países andinos pode amparar suposições pessimistas, já que a combinação de atitudes pouco afeitas à democracia com instituições que não podem cumprir com o que fora prometido – que ademais se submetem a pressões maiores do que podem suportar – e com a importância adquirida de atores contrários ao sistema, podem desembocar em regimes autoritários. Possivelmente não se trata do autoritarismo que viveu a América Latina – e dentro dela alguns países andinos – na década de 1970, mas a modalidades novas, as quais inclusive poderiam manter certas aparências democráticas, mas sem preservar a essência dos procedimentos. (Pachano, 2007, p. 200)

Contribuindo para esse quadro de incertezas, temos em Venezuela, Bolívia e Equador, com a chegada dos novos presidentes ao poder, a proposição de um novo arranjo democrático fundado na noção de participação. A esse arranjo é contraposto o modelo de democracia representativa, cujas instituições são consideradas pelos três presidentes como “excludentes e elitistas”, já que historicamente mostraram-se distantes

dos interesses da sociedade, sobretudo dos mais pobres. Nesta visão, Chávez, Morales e Correa defendem a substituição desse modelo de democracia por formas “diretas” e “participativas” de deliberação e tomadas de decisão que aproximem o sistema político da sociedade. Contudo, essa posição, segundo Pachano, carece de viabilidade prática. É praticamente inviável uma democracia direta ou puramente participativa em sociedades complexas, como a contemporânea. A própria magnitude e clivagens da população são elementos determinantes nesse aspecto (*ibidem*, p. 210). As novas Constituições, no entanto, contemplaram a noção de democracia participativa, propondo instituições cujo funcionamento e resultados são por enquanto incertos.

Aliás, o próprio conceito de democracia direta ou participativa sofre de imprecisão conceitual, pois nos discursos políticos assumem múltiplas definições e gradações que tendem a superdimensionar seu potencial na prática<sup>33</sup>. Lissidini (2008) analisa o caráter ambíguo da inclusão constitucional dos mecanismos de democracia direta na América Latina, aventando que o resultado dessa incorporação pode promover tanto a participação e o envolvimento dos cidadãos na coisa pública, como a expansão da influência do poder Executivo, à custa dos instrumentos de representação (como os partidos políticos) e, portanto, fomentar a delegação. A autora vê, com isso, o risco de “democracias delegativas”, já que esse arranjo participativo “buscaria centralmente reforçar a delegação das decisões [e da discricionariedade] no poder Executivo, esvaziando o Legislativo, e promovendo uma relação direta do presidente com os cidadãos, em detrimento dos partidos políticos e outros mecanismos de representação e intermediação” (*ibidem*, p. 127). Propensão que se torna mais frequente em contextos, similares aos de Venezuela, Bolívia e Equador, nos quais as principais instâncias de representação, como o parlamento e os partidos políticos, estão enfraquecidas.

Como dissemos inicialmente, o conceito de democracia delegativa de Guillermo O’Donnell (1991) é oportuno para o entendimento dessas tendências gerais que a chegada ao poder de Chávez, Morales e Correa evocam, e que estamos procurando destacar. Deste conceito, um aspecto fundamental a ser ressaltado diz respeito à relação entre a autoridade eleita democraticamente, as instituições políticas e a sociedade. Segundo O’Donnell, os candidatos presidenciais vitoriosos nas democracias delegativas se apresentam como estando acima de todas as partes, isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados, e exercem o poder com extremo individualismo, isolando-se da maioria das instituições políticas e de interesses organizados existentes, e tornando-se o único responsável pelos sucessos e fracassos de “suas” políticas. Nessa visão, outras instituições – como o Congresso, o Judiciário e os partidos políticos – são tidas como incômodos. Além disso, como acrescenta Lissidini, numa conjuntura de enfraquecimento do poder Legislativo, os eleitores tendem a reforçar a visão do presidente como depositário exclusivo da legitimidade democrática, e em consequência delegam a ele a obrigação de resolver os problemas do país de acordo com seu particular entender.

De fato, em alguma medida, esses pontos têm a ver com o que está se passando politicamente em Venezuela, Bolívia e Equador. Primeiramente, vale notar que os três presidentes foram eleitos por organizações, que formalmente se estruturaram como movimentos e não como partidos, que eles próprios criaram, sobre os quais procuraram manter um forte controle, e, sem dúvida, despontam como sua principal referência e liderança. Além do que, especificamente no caso da Venezuela e do Equador, a oposição partidária atualmente dispõe de poucos meios para se manifestar, dado o controle que Chávez e Correa exercem sobre o Legislativo. Todavia, à exceção da Bolívia, o que chama a atenção nesses países andinos é que, de um modo geral, não são de fato as instituições políticas tradicionais (Congresso, Judiciário e partidos políticos) que impõem restrições ou alguma forma de controle aos atuais governos, mas as eleições que transcorreram ao longo desse período. Processos eleitorais – sejam referendos, eleições constituintes, parlamentares ou regionais, têm ocorrido com certa frequência nesses países, com um alto apelo emocional e impondo um jogo absolutamente de soma zero (ou vence a oposição, ou vence o governo). No geral, os resultados têm sido favoráveis aos presidentes, o que mostra o respaldo popular desses líderes. O que importa observar é que diante disso, os interlocutores do governo não são as instituições, mas a população, ou melhor, os eleitores.

Neste contexto, os eleitores têm assumido posição central em um conjunto de decisões políticas, seja decidindo pela realização de reformas constitucionais, ou pela revogação do mandato presidencial. Assim, por meio de referendos e plebiscitos tem-se constituído um canal de comunicação direto entre a população e o presidente, a partir do qual esses governos também têm sido avaliados. Afinal, esses processos apresentam um forte teor plebiscitário<sup>34</sup> tendo em vista que funcionam tanto para o presidente medir o apoio ao seu governo, como também, conseqüentemente, para a população manifestar seu julgamento sobre esse governo. Desse modo, o teor plebiscitário da campanha diz respeito a maior ou menor mobilização da opinião pública para um julgamento do governo, como se os eleitores devessem depositar sua sentença nas urnas, inocentando ou condenando o mandato presidencial (Lamounier, 1991, p. 48).

Feitas essas considerações sobre o quadro político que caracteriza os governos de Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa, a seguir teremos a oportunidade de verificar se, de fato, as mudanças constitucionais que vêm ocorrendo em Venezuela, Bolívia e Equador produziram, ou propõem, transformações radicais no sistema político. Como destacado, a análise se limitará apenas as disposições constitucionais que tratem do arranjo organizacional das instâncias Executiva e Legislativa nos três países sob estudo.

### 3. Mudanças constitucionais e organização dos poderes Executivo e Legislativo em Venezuela, Bolívia e Equador

Uma das condições para se entender o funcionamento do sistema presidencialista na América do Sul é ter a dimensão dos aspectos institucionais que regulam a relação

entre os poderes Executivo e Legislativo, pois são parâmetros para o exercício do governo e para governabilidade (Anastasia, Melo e Santos, 2004; Abranches, 1988). Figueiredo e Limongi (2001) argumentam que as variações institucionais que conformam o sistema de governo presidencialista são relevantes, uma vez que podem definir uma estrutura de incentivos à cooperação entre os atores. Por isso, as análises devem considerar os traços institucionais próprios à organização tanto do poder Executivo como do Legislativo, pois ambos têm impacto sobre o processo decisório. Neste sentido, os poderes presidenciais, também denominados poderes de agenda, e a capacidade de checagem dos parlamentares, que são prerrogativas constitucionalmente estabelecidas, devem ser vistos como mecanismos que constroem e coordenam as ações do Executivo e do Legislativo.

Anastasia, Melo e Santos consideram que a dispersão desses poderes constitucionais entre as esferas executiva e legislativa tende a gerar um quadro de equilíbrio mais propenso à emergência de atributos da democracia, tais como a representação e a *accountability*. Por outro lado, ainda segundo os autores, a situação oposta, de desequilíbrio, pode ocasionar concentração de poderes nas mãos do Executivo, levando à estabilidade do jogo político em detrimento da representação e *accountability*. Nesta visão, as perspectivas de institucionalização e de aperfeiçoamento da democracia decorrem, em grande medida, do modo pelo qual se equilibra a distribuição de poderes de agenda e veto entre os entes relevantes: presidente, legisladores, burocratas e cidadãos (*ibidem*, p. 83).

De acordo com Grohmann, essas situações de equilíbrio-desequilíbrio mostram os contornos da separação de poder vigente num regime presidencialista, e podem ser avaliadas do ponto de vista institucional, a partir dos dispositivos estabelecidos constitucionalmente e normatizadores da relação entre Executivo e Legislativo, que revelam os limites estratégicos oferecidos à ação dos atores políticos, e, conseqüentemente, a dimensão das prerrogativas que detêm.

Portanto, faz-se oportuno avaliar como o arcabouço constitucional da Venezuela, Bolívia e Equador tratam do arranjo dos seus respectivos regimes presidenciais, mais especificamente, dos poderes de agenda do Executivo, e das prerrogativas dos parlamentares de influenciar o processo legislativo e as decisões e propostas presidenciais. Devido ao movimento de reforma da Constituição ocorrido nestes países, será possível estabelecer comparações entre diferentes textos constitucionais, de modo a verificar as diferenças e continuidades que há entre eles.

Conforme visto, a Venezuela, desde que Hugo Chávez chegou à presidência, passou por dois processos de reforma constituinte: um, geral, em 1999, quando se estabeleceu uma nova Constituição em substituição à anterior, de 1961, e outro, parcial, em 2007, quando modificações foram sugeridas em alguns artigos da Carta em vigência. Desse modo, o objetivo a seguir é averiguar em que medida as reformas constitucionais estabelecidas, e propostas, durante o governo de Chávez, ensejaram mudanças na organização, atribuições e prerrogativas dos poderes Executivo e Legislativo.

Em dezembro de 1999 foi promulgada, por meio de referendo popular, a “Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela”, que de fato trouxe muitas novidades, em comparação com a Carta anterior, quanto à distribuição de recursos de poder entre os atores do sistema político. Um primeiro ponto a ser lembrado é a incorporação do referendo popular que, embora já estabelecido pela “Lei Orgânica do Sufrágio e Participação Política”, de 1997, recebe novos contornos na Carta de 1999. Por exemplo, o artigo 72 prevê a existência de referendos revogatórios, a partir dos quais é possível revogar o mandato dos ocupantes de cargos e magistraturas eleitos pelo voto popular, enquanto o artigo 74 determina que poderão ser submetidos a referendo aprobatorio os decretos com força de lei ditados pelo presidente.

Contudo, a proposta de reforma de 2007 procurou modificar algumas dessas medidas ao sugerir alterações na quantidade mínima de eleitores necessária para solicitar e aprovar referendos. Propôs-se as seguintes modificações: 1) que a iniciativa popular de requerer a aprovação em referendo das matérias de especial relevância para a nação (art. 71) passasse de 10% para no mínimo 20% dos eleitores; 2) que referendos sobre projetos de lei em discussão na Assembleia Nacional para serem validados exigissem a participação de 30% dos eleitores, e não mais 25% (art. 73); 3) que a iniciativa popular de requerer a aprovação de leis em referendo passasse de 10% para 30% da população inscrita para votar (art. 74); 4) que a iniciativa popular de requerer a aprovação dos decretos presidenciais em referendo aumentasse de 5% para 30% dos eleitores.

Quanto à organização do Legislativo, a Constituição promulgada no primeiro ano de governo de Chávez ocasiona uma significativa alteração: extingue o Senado, tornando o Legislativo unicameral. Os parlamentares passam a integrar uma única instância, denominada Assembleia Nacional, composta por 165 membros. Com essa modificação, verifica-se que a atual Carta não mais observa a medida prevista no item 8 do artigo 150 (sobre as atribuições do Senado) da Constituição de 1961, que dispunha sobre a autorização, dada pelo voto da maioria dos membros do Senado, para julgar o presidente da República, mediante solicitação da Corte Suprema de Justiça. Assim, retira-se do âmbito legislativo o encaminhamento do processo de destituição presidencial.

Entretanto, mantém-se na Carta de 1999 as medidas de fiscalização e controle dos parlamentares em relação ao Executivo, conforme previstas também nos artigos 153 (item 2) e 160 do texto constitucional de 1961. No texto atual, observa-se, sobretudo nos dispositivos 187 (itens 3 e 10), 222, 223 e 224, os mecanismos pelos quais os legisladores podem ter controle e, em certos casos, interferir nas ações dos membros do Executivo. Vale a pena citar o item 10 do artigo 187 da Constituição em vigência, que atribui à Assembleia Nacional “dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo y a los Ministros. La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados, que el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo

o del Ministro”. Desse modo, tem-se a dimensão da capacidade de checagem do Legislativo, cuja competência consiste, inclusive, em alterar a própria composição do poder Executivo.

Em relação às atribuições do Legislativo, percebe-se alguns pontos de diferença entre os textos de 1961 e 1999. A atual Carta especifica em mais detalhes as competências dos legisladores, e, inclusive, introduz algumas novidades a partir do seu artigo 187, ao definir que cabe à Assembleia Nacional propor emendas e reformas à Constituição (item 2) e aprovar as linhas gerais do plano de desenvolvimento econômico e social da nação, a ser apresentado pelo Executivo no primeiro ano de cada período constitucional (item 8). Ademais, seu artigo 193 dispõe especificamente sobre as comissões da Assembleia Nacional, definindo os tipos, quantidade e forma de criação dessas instâncias de deliberação do Legislativo.

Tratando-se dos procedimentos de formação das leis, verifica-se, em parte, um quadro de continuidades entre as Constituições de 1961 e 1999, observável, por exemplo, no dispositivo que prevê a formação de sessões extraordinárias no Legislativo para tratar de matérias específicas, ou daquelas declaradas como urgentes pela maioria dos seus integrantes. E quanto às iniciativas de lei, há ainda consonância entre os textos constitucionais<sup>35</sup>, embora a Carta de 1999 tenha introduzido alguns adendos, por estender ao (1) Poder Cidadão, (2) Poder Eleitoral e (3) Conselho Legislativo estatal a prerrogativa de iniciar leis.

Por outro lado, as Constituição de 1961 e de 1999 apresentam algumas diferenças em relação ao trâmite legislativo pelo qual passa qualquer projeto de lei. Em ambas há a determinação de que os projetos sejam discutidos no Legislativo em duas sessões, em dias diferentes, podendo sofrer neste processo alterações e emendas. Contudo, devido à extinção do Senado, a nova Carta circunscreve à Assembleia Nacional a avaliação do projeto de lei. Finalizada a deliberação no Legislativo e sancionada a lei, esta se submete à avaliação no Executivo, que pode vetá-la (total ou parcialmente), introduzindo alterações que deverão ser levadas à apreciação dos parlamentares, ou aprová-la.

Neste ponto, há mais uma diferença importante entre os dois textos constitucionais: o artigo 173 da Carta de 1961 definia que o Executivo, ao vetar o projeto de lei e encaminhá-lo à consideração do Legislativo, ficaria impossibilitado de estabelecer novas alterações nessa medida, caso a deliberação entre os parlamentares, por acatar ou não as recomendações da esfera executiva, tivesse sido estabelecida por dois terços dos votos. Por outro lado, se a decisão fosse tomada por maioria simples, o presidente da República poderia optar por promulgar a lei ou devolvê-la novamente ao Congresso. A atual Constituição, por sua vez, estabelece, no artigo 214, que mediante o veto do Executivo, a Assembleia Nacional decidirá em considerar, ou não, as alterações propostas pelo presidente por maioria absoluta dos votos, e, ao fim dessa decisão, o chefe do Executivo terá que promulgar a medida, nada mencionando sobre a possibilidade de novas alterações por parte do governo após o primeiro veto.

Cumpre, ainda, destacar a incorporação de um novo tipo de lei na Carta de 1999 – a lei “habilitante”, conforme dita seu artigo 203, que outorga ao Executivo, mediante aprovação da Assembleia Nacional, poderes legislativos. A Constituição define que

son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y el marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio.

Embora o texto de 1961 já previsse a existência de “leis especiais” que permitiam ao chefe do Executivo ditar medidas extraordinárias<sup>36</sup>, a atual Carta tratou de especificar algumas regras sobre essa lei.

Além da “lei habilitante”, a reforma constitucional de 1999 introduziu outras novidades no âmbito do Executivo. O mandato presidencial foi estendido de cinco para seis anos, com possibilidade de reeleição consecutiva para mais um mandato (art. 230), diferentemente do que previa o artigo 185 da Constituição anterior, segundo o qual

quién haya ejercido la Presidencia de la República por un período constitucional o por más de la mitad del mismo, no puede ser nuevamente Presidente de la República ni desempeñar dicho cargo dentro de los diez años siguientes a la terminación de su mandato.

Na proposta levada a referendo em 2007, pretendia-se aumentar o período presidencial para sete anos e tornar a reeleição ilimitada. Como vimos, embora o conjunto de mudanças constitucionais propostas em 2007 pelo governo não tenha sido aprovado em referendo, em 2009, todavia, Chávez submeteu novamente algumas emendas constitucionais a referendo e dessa vez obteve aprovação. Uma dessas emendas aprovadas eliminou os limites para candidatura a reeleição em cargos majoritários.

Quanto às atribuições do presidente, mantém-se, tal como estabelecido no texto de 1961, entre outras medidas, a prerrogativa de convocar (1) sessões extraordinárias à Assembleia Nacional e (2) referendos, nos casos previstos pela Constituição. Observa-se ainda a disposição que prevê a ida do presidente ao Legislativo, no início de cada ano, a fim de apresentar uma mensagem que exponha os aspectos políticos, econômicos, sociais e administrativos de sua gestão referente ao ano imediatamente anterior<sup>37</sup>. Por outro lado, há que mencionar que em relação à prerrogativa presidencial de editar decretos com força de lei, mediante a aprovação do Legislativo (pela lei habilitante, como passou a se chamar depois da Constituição de 1999), as duas Cartas apresentam uma diferença fundamental: o texto de 1961 circunscrevia essa prática apenas a matérias



econômicas, ao passo que a Carta em vigência não menciona uma área específica, e, portanto, amplia o raio de ação dessa medida.

Vale notar que a reforma constitucional proposta em 2007 não estabelecia mudanças nas atribuições e obrigações do presidente da República em detrimento das prerrogativas do Legislativo. O que se observa é um movimento que procurava reforçar os recursos de poder do Executivo *vis-à-vis* as esferas de governo subnacionais. Neste sentido, pode-se ressaltar duas novas atribuições presidenciais que a proposta de 2007 visava a estabelecer: (1) “la ordenación y gestión del territorio y régimen territorial del Distrito Federal, los estados, los municipios, dependencias federales y demás entidades regionales, de acuerdo con la ley nacional”; (2) [a capacidade de] “crear o suprimir las provincias federales, territorios federales, ciudades federales, distritos funcionales, municipios federales, regiones marítimas, distritos insulares y regiones estratégicas de defensa, según lo establecido en esta Constitución; designar y remover sus autoridades, conforme a la ley, asimismo podrá decretar ciudades comunales de acuerdo con esta Constitución”<sup>38</sup>.

No caso da Bolívia, o processo de mudança constitucional buscou substituir por completo a Carta de 1967, de modo a inaugurar um novo marco político. Adiante coteja-se os dois textos constitucionais, o de 1967 e o que foi recentemente promulgado em 2009, a fim de avaliar as proximidades e distâncias que os marcam, sobretudo, quanto à organização dos poderes Executivo e Legislativo.

A Carta de 2009 trata na sua segunda parte, denominada “Estrutura e Organização funcional do Estado”, do arranjo de poder formado pelas tradicionais instâncias do Executivo, Legislativo e Judiciário, mas apresenta uma novidade no sexto título desta parte ao dispor sobre a “participação e controle social”. O artigo 242 dita que

I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en la toma de decisiones de las políticas públicas; II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y en las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales o que presten servicios públicos; III. La sociedad civil organizada establecerá sus propias normas y funcionamiento para cumplir con las funciones de participación en la toma de decisiones y de control social; IV. Las instituciones del Estado generarán espacios de participación y control por parte de la sociedad.

Quanto ao poder Legislativo, o novo texto mantém o sistema bicameral: o artigo 146 dispõe que, além da Câmara dos Deputados, haverá, ainda, a Câmara de Representantes Departamentais, em substituição ao Senado. Assim, apesar dos



conflitos e desentendimentos em torno da questão da autonomia departamental que marcaram o processo constituinte, optou-se, em lugar do Senado, por manter uma instância representativa dos nove departamentos bolivianos. Inclusive, o novo texto propõe aumentar o número dos representantes regionais de 27 para 36, enquanto os deputados passariam de 130 para 121.

A Carta de 2009 define que ambas as Câmaras comporão a Assembleia Legislativa Plurinacional, cujo presidente será o vice-presidente do país, conforme ordena também a Carta de 1967 no seu artigo 53. Esse fato enseja um controle do Executivo, na figura do vice-presidente, sobre o funcionamento do Legislativo, que pode ser observado, por exemplo, na questão concernente à convocatória das sessões extraordinárias. A Constituição de 1967 dispõe, no artigo 47, que “el Congreso puede reunirse extraordinariamente por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros o por convocatória del Poder Ejecutivo”, ao passo que a nova Constituição estabelece no dispositivo 155 que “de manera extraordinária, por asuntos de urgencia, la Asamblea podrá ser convocada por su Presidenta o Presidente, o por la Presidenta o el Presidente del Estado”, configurando-se uma mudança que retira dos parlamentares a decisão de optar, ou não, pelo estabelecimento de sessões extraordinárias, transferindo-a para o presidente da Assembleia Legislativa, um membro do governo.

É interessante notar que o item 18 do artigo 59, sobre as atribuições do poder Legislativo, da Carta de 1967 dispõe sobre a possibilidade de “crear nuevos departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones, así como fijar sus límites, habilitar puertos mayores y establecer aduanas”. Contudo, no novo texto menciona-se no artigo 159, item 6, que compete à Assembleia Legislativa Plurinacional “aprobar la creación de nuevas unidades político-administrativas y establecer sus límites, de acuerdo con la Constitución y con la ley”. Com isso, não fica claro se a nova prerrogativa de “aprovar a criação” pode ser entendida como, de fato, a competência de criar novas entidades administrativas.

Considerando as demais atribuições do Legislativo inscritas no novo texto, vale destacar que há continuidades em relação à Constituição de 1967. Por exemplo, os itens 17 (Controlar y fiscalizar los órganos del Estado y las instituciones públicas), 18 (Interpelar, a iniciativa de cualquier asambleísta, a las Ministras o los Ministros de Estado, individual o colectivamente, y acordar la censura por dos tercios de los miembros de la Asamblea. La interpelación podrá ser promovida por cualquiera de las Cámaras. La censura implicará la destitución de la Ministra o del Ministro) e 19 (Realizar investigaciones en el marco de sus atribuciones fiscalizadoras, mediante la comisión o comisiones elegidas para el efecto, sin perjuicio del control que realicen los órganos competentes) do artigo 159 da Carta em vigência encontram correspondência com a Carta anterior, sobretudo nos dispositivos 70 (Interpelação) e 83 (Atribuições da Comissão do Congresso), o que demonstra que no curso do movimento de reforma houve a preservação de alguns atributos de checagem, fiscalização e controle dos legisladores.

Neste âmbito, vale destacar um traço específico do sistema político boliviano: a capacidade dos legisladores de destituir ministros de Estado. Conforme disposto no artigo 70 da Carta de 1967, que se refere à “interpelação”, e no item 18 do artigo 159 do novo texto, os parlamentares podem, em quaisquer das Câmaras, requerer informações aos ministros, com fins de inspeção ou fiscalização, ou acordar, a partir da iniciativa de apenas um legislador, por dois terços dos votos, a censura de algum ministro, o que acarretará, conseqüentemente, em sua destituição.

Quanto à prerrogativa de iniciar projetos de lei, deve-se assinalar apenas um novo ente incorporado à Constituição de 2009: os governos autônomos das unidades territoriais. É importante ter em vista que essa medida ao pressupor governos autônomos indica aspectos de descentralização entre as esferas de poder, além de dispor a esses entes instrumentos legais pelos quais possam encaminhar suas demandas e projetos. Os demais atores capazes de iniciativa legislativa, conforme exposto no artigo 71 da carta anterior, e no de número 163 do novo texto, são: 1) os cidadãos, 2) os legisladores em cada uma de suas Câmaras, 3) o órgão Executivo, 4) o Tribunal Supremo (em caso de iniciativas relacionadas à administração da justiça).

Tratando-se do processo legislativo pelo qual tramita todo projeto de lei, cumpre assinalar que, mais uma vez, persistem continuidades entre os dois textos constitucionais analisados. A capacidade de checagem dos projetos de lei nas duas instâncias legislativas é considerável. A nova Constituição, por sua vez, ressalta no item 1 do artigo 164 o papel das comissões da Câmara dos Deputados, para onde os projetos devem ser encaminhados inicialmente, mas quanto aos demais procedimentos, praticamente não há diferença entre os textos de 1967 e 2009. Ambos destacam 1) a capacidade das duas instâncias parlamentares em introduzir emendas e modificações nas iniciativas legislativas, qualquer que seja sua origem; 2) a prerrogativa do Executivo de vetar as medidas sancionadas pelo Legislativo; e 3) a possibilidade de o Legislativo derrubar o veto presidencial<sup>39</sup>.

Considerando-se as disposições que tratam do poder Executivo, cumpre mencionar, inicialmente, a alteração de uma regra relacionada à própria escolha do presidente da República. Conforme ordenado na nova Carta, em caso de não obter a quantidade de votos requerida para conquistar o cargo no primeiro turno, os dois candidatos à presidência com melhor colocação não deverão mais se submeter à decisão do Legislativo (do Congresso) tal como definido pelo artigo 90 da Constituição de 1967. Segundo o dispositivo 167 do texto de 2009,

(1) será proclamada a la Presidência y a la Vicepresidencia la candidatura que haya reunido el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos; o que haya obtenido un mínimo del cuarenta por ciento de los votos válidos, con una diferencia de al menos diez por ciento en relación con la segunda candidatura.; (2) en

caso de que ninguna de las candidaturas cumpla estas condiciones se realizará una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas, en el plazo de sesenta días computables a partir de La votación anterior. Será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia del Estado la candidatura que haya obtenido la mayoría de los votos.

Assim, retira-se do Legislativo a decisão final pela escolha do chefe do Executivo e a transfere para a população.

O novo texto também prevê no artigo 169 a possibilidade de reeleição consecutiva, por apenas uma vez, do presidente da República, contrariando o marco normativo da Carta de 1967, cujo artigo 87 definia que o mandato de cinco anos do presidente era improrrogável, só podendo ocorrer reeleição quando transcorrido, pelo menos, um mandato constitucional.

Quanto às atribuições e prerrogativas do Executivo delinea-se, em parte, um quadro de continuidade entre os dois textos. O texto de 2009, nos itens 10, 11 e 12 do artigo 173, destaca a exigência de prestação de informações do Executivo ao Legislativo, por estabelecer que o governo apresente à Assembleia Legislativa: 1) o plano de desenvolvimento econômico e social; 2) o projeto de “Ley del Presupuesto General del Estado” para a gestão fiscal; e 3) um informe anual sobre o curso e estado da Administración Pública. Contudo, o novo texto apesar de atribuir aos parlamentares a aprovação, e consequentemente a capacidade de introduzir mudanças, nos dois primeiros documentos do Executivo listados acima, nada menciona sobre a prerrogativa do Legislativo de “fixar, para cada gestão financeira, os gastos da Administración Pública, mediante a apresentação do projeto por parte do governo”, tal como ainda previsto no artigo 59 da Carta de 1967.

Por fim, faz-se oportuno destacar dois itens do artigo 173 da Constituição de 2009 que mencionam a capacidade do chefe do Executivo de “dictar decretos supremos y resoluciones” e “presentar proyectos de ley de urgencia económica, para su consideración por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que deberá tratarlos con prioridad”. Essas medidas não encontram correspondência com as prerrogativas presidenciais estabelecidas pela Constituição de 1967, de modo que se pode tomá-las como uma novidade instituída pela reforma constitucional, que passa a fornecer ao chefe do Executivo relevantes poderes de agenda *vis-à-vis* o Legislativo.

No caso do Equador, o novo texto constitucional propõe um modelo de “participação e organização do poder” mais abrangente do que o estabelecido pela Constituição de 1998. Segundo define o artigo 96 do texto de 2008,

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones,

planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de los representantes y de las instituciones, del Estado y de la sociedad, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano y del buen vivir.

O que se observa é que o elenco de prerrogativas e formas de participação dos cidadãos nas decisões políticas amplia-se de um texto para o outro. O texto de 2008 define novas possibilidades de participação e deliberação popular, como, por exemplo, o artigo 97, que reconhece todas as formas de organização da sociedade como aptas para incidir nas decisões de políticas públicas e ainda o artigo 101 que estabelece em todos os níveis de governo a existência de instâncias de participação compostas por representantes da sociedade<sup>40</sup>. Além disso, a nova Carta prevê o dispositivo de “iniciativa popular” (art. 104), o qual confere à população, a partir do respaldo de 25% dos eleitores da jurisdição correspondente, a prerrogativa de propor a criação, a reforma ou a anulação de normas jurídicas mediante qualquer órgão de competência jurídica.

Esse conjunto de medidas inscrito na Constituição de 2008, de fato, amplia formalmente o rol de mecanismos de participação e controle da população em relação aos poderes do Estado, mas cumpre destacar que importantes prerrogativas dos cidadãos já estavam previstas na Constituição de 1998, tendo sido mantidas no atual texto. Neste caso, convém citar os artigos 105 (autoriza cidadãos a solicitar ao Tribunal Supremo Eleitoral consulta popular para assuntos de transcendental importância para o país), 146 (outorga aos cidadãos prerrogativa de iniciativa de leis no Congresso Nacional) e 281 (estabelece que cidadãos podem apresentar projetos de reforma constitucional para o Congresso Nacional) da Carta de 1998 que se assemelham, respectivamente, aos artigos 105, 136 e 104 do novo texto.

Ter uma noção das prerrogativas constitucionais a cargo dos cidadãos equatorianos é fundamental pelo fato de revelar o nível de dispersão dos poderes no sistema político desse país. Além das instâncias tradicionais de poder como o Executivo e o Legislativo, a população pode também ocupar um papel político relevante na medida em que detenha instrumentos para interferir e controlar as ações e decisões do presidente da República e dos legisladores. Até agora foi possível perceber que o novo texto reconhece oportunidades de participação popular nos processos políticos.

Quanto ao Congresso Nacional, que passa a se chamar Assembleia Nacional com a nova Carta, observa-se que suas atribuições, prerrogativas e modo de funcionamento não têm grandes alterações de um texto constitucional para o outro. Semelhantemente à Constituição de 1998, o novo texto atribui aos deputados

(I) Conocer los informes anuales que debe presentar la Presidenta o el Presidente de la República y pronunciarse al respecto, (II) Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e

interpretarlas con carácter generalmente obligatorio, (III) Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias, (IV) Aprobar el Presupuesto General del Estado y vigilar su ejecución, e (V) Fijar el límite del endeudamiento público.

Ademais, o texto de 2008 mantém como atribuição do Legislativo o julgamento político do presidente da República e demais autoridades do Estado, e, conforme o resultado desse processo, o estabelecimento de censura e destituição do cargo<sup>41</sup>. Contudo, apenas a atual carta prevê que para iniciar o julgamento político do presidente e do vice-presidente da República será necessária a autorização prévia da Corte Constitucional, mas quanto ao processo de destituição continua previsto que a decisão cabe apenas ao Congresso, tal como definia a Carta de 1998. O novo texto, por sua vez, dispõe de uma seção inteira, denominada “Controle da Ação do Governo”, na qual especifica as condições e os procedimentos exigidos para o julgamento político das autoridades estatais, o que reforça as prerrogativas de controle do Legislativo *vis-à-vis* o Executivo.

Em relação ao funcionamento da instância legislativa também não há muitas modificações. Desse modo, qualquer projeto de lei aprovado, depois de ter sido submetido a comissões e a debates no plenário, seguirá para a sanção presidencial. Nesta instância, o projeto poderá ser promulgado ou vetado total ou parcialmente. Os dois textos constitucionais definem de forma semelhante o poder de veto do presidente e os procedimentos que o Legislativo deve cumprir em relação aos projetos vetados. Nota-se no artigo nº 140 abaixo, do texto de 2008, que mesmo tendo as propostas vetadas, os parlamentares dispõe de meios pelos quais podem revogar o veto presidencial.

Art. 140. Si la Presidenta o el Presidente de la República objetara totalmente el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año, contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación. Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o el Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas.

La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate,

allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. En ambos casos, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación.

O poder Executivo, de acordo com o desenho institucional disposto na nova Constituição, tem como algumas de suas prerrogativas, além do (I) poder de veto, (II) a convocação extraordinária da Assembleia Nacional quando estiver em período de recesso, (III) a edição de projetos de lei qualificados de urgência em matéria econômica, (IV) o decreto de “estado de emergência” e (V) a dissolução da Assembleia Nacional<sup>42</sup>. No que concernem as quatro primeiras prerrogativas, não se verifica novidades, uma vez que a Constituição de 1998 já outorgava ao presidente essas capacidades. Os dois textos analisados não tratam especificamente da edição de decretos com força de lei, tal como vimos nos marcos constitucionais de Venezuela e Bolívia. A única referência encontrada sobre a edição de decretos está na Constituição de 1998, que só em parte foi incorporada ao projeto de reforma do Equador. Trata-se dos artigos 155 e 156 da Carta de 1998 que estabelece que

El Presidente de la República podrá enviar al Congreso Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica (art. 155). Si el Congreso no aprobare, modificare o negare el proyecto en el plazo señalado en el artículo anterior, el Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley en el Registro Oficial (art. 156).

Quanto à possibilidade de dissolução da Assembleia Nacional, por parte do chefe do Executivo, apontada acima, convém destacar que se trata de uma novidade instituída pelo novo texto. Segundo o artigo nº 150,

La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando a su juicio ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

Essa prerrogativa poderá ser exercida uma única vez durante o mandato do presidente e apenas se submeterá à decisão da Corte Constitucional se a causa da dissolução for o exercício pela Assembleia Nacional de funções que não são de sua competência constitucional. Caso o presidente decida revogar a Assembleia pelos outros motivos

elencados no artigo nº 150, não será necessário autorização prévia de nenhuma outra instância, e, portanto, a decisão será feita mediante o “juízo” do presidente. Convém observar que essa prerrogativa pode tornar-se fonte de desequilíbrio institucional, na medida em que confere a um único mandatário a capacidade de dissolver uma instância de representação. Chama também a atenção a ausência de recursos ou árbitros legais (disponíveis as demais instituições políticas) que poderiam mediar essa decisão.

### Considerações finais

Tendo em vista o movimento de reforma constitucional que há alguns anos vem marcando a trajetória de países da América do Sul, faz-se oportuno seguir as recomendações de John Dearlove e Mark Evans e incorporar no âmbito das investigações e análises da Ciência Política questões que perpassam esse movimento. O presente trabalho procurou seguir essa direção e, nesse sentido, comparou os últimos textos constitucionais de Venezuela, Bolívia e Equador a fim de averiguar suas respectivas disposições sobre a organização dos poderes Executivo e Legislativo.

Sabe-se que para o entendimento da prática política variáveis relacionadas ao sistema partidário e às regras eleitorais, entre outras, são fundamentais, mas deve-se ter em mente ainda a importância dos dispositivos constitucionais, que não são apenas regras que atuam “sobre” a ação política, e sim têm impacto sobre sua operacionalização e funcionamento, conforme destacou Dearlove. Por isso, tentar compreender um pouco do sistema político venezuelano, boliviano e equatoriano a partir dos seus respectivos marcos constitucionais pode ser um empreendimento bastante revelador.

À luz das observações sobre as disposições estabelecidas pelos diferentes textos constitucionais, procurou-se, aqui, apresentar alguns fatores que circunscrevem (ou podem vir a isto) a prática política nos três países sob análise. Com isso, verificou-se um quadro em que as mudanças foram mais perceptíveis no âmbito do Executivo do que do Legislativo, pois tanto na Venezuela, a partir da Constituição de 1999, o presidente, de fato, passa a desfrutar de prerrogativas que ampliam seu poder (art. 203), como na Bolívia em que chefe do Executivo passa a contar com novos parâmetros de ação que fortalecem sua posição (art. 173). No caso do Equador, também se observa um acréscimo significativo ao poder do presidente, que recebe a prerrogativa de dissolver o Legislativo (art. 150).

Por outro lado, quanto ao arranjo legislativo pode-se notar uma diferença fundamental entre o caso venezuelano e boliviano: enquanto na Venezuela houve a extinção do Senado, e, assim, a redução do espaço legislativo, na Bolívia, a despeito da posição contrária do presidente Evo Morales em relação à questão da autonomia departamental tal como defendida pelos seus principais líderes, propôs-se manter o bicameralismo, por meio da Câmara dos Deputados e da Câmara de Representantes Departamentais, inclusive aumentando o número de membros desta última instância. No Equador, a nova Carta manteve o sistema unicameral.



De uma maneira geral, entende-se que no curso das reformas dos três países analisados não houve uma tendência ao enfraquecimento das atribuições do Legislativo. Ao contrário, mantêm-se diversas competências que outorgam aos parlamentares a capacidade de checar as ações do Executivo, e que vão além das medidas rotineiras de fiscalização e controle. Por exemplo, as Cartas de 1961 e 1999 da Venezuela, as Constituições de 1967 e 2009 da Bolívia, bem como a Constituição de 1998 e 2008 do Equador preveem a possibilidade de os parlamentares censurarem e destituírem os ministros de Estado, e ainda derrubarem o veto presidencial a projetos de lei. Em relação a esta última medida, vale lembrar que o texto constitucional venezuelano de 1999 e a carta boliviana de 2009 tornam “mais fácil” aos parlamentares prescindir das recomendações do Executivo. A atual Carta da Venezuela diminui de dois terços para a maioria absoluta o *quorum* requerido para que o Executivo promulgue, sem oportunidade para estabelecer novos vetos, os projetos de lei encaminhados pelo Legislativo. Na Bolívia, o novo texto estabelece praticamente a mesma mudança introduzida pelo atual Constituição venezuelana, mas transfere ao presidente da Assembleia Legislativa Plurinacional a atribuição de promulgar a lei nestas circunstâncias, que, no entanto, é o vice-presidente da República. No novo texto constitucional do Equador viu-se que além dos meios para revogar o veto presidencial, os legisladores contam com prerrogativas poderosas de julgar e destituir as autoridades do Estado, inclusive o presidente da República.

Chama a atenção algumas alterações apresentadas na última proposta de reforma constitucional da Venezuela, em 2007, que se referem ao quantitativo de eleitores requeridos para convocação, através de iniciativa popular, e aprovação dos referendos. Essas sugestões de mudança visavam a alterar os artigos 71, 73 e 74 da atual Constituição, que regulam a operação dos referendos populares, exigindo maior *quorum* da população para que suas próprias prerrogativas de participação política fossem realizadas. Esse fato desperta curiosidade, uma vez que o governo Chávez, que se declara fortemente popular, estaria tornando mais onerosa a tão reverenciada participação da população nos negócios públicos.

Por fim, é possível chegar a duas conclusões com esse trabalho: (1) a partir das disposições analisadas verifica-se que as reformas constitucionais, no geral, podem vir a produzir situações de desequilíbrio institucional, e (2) há prerrogativas de ação poderosas dispersas entre os dois poderes, de forma que o controle sobre ambos, pelo partido, ou coligação de apoio, do presidente, pode tornar seu poder ilimitado. A primeira asserção justifica-se, sobretudo, pelo fato de que novos recursos de poder foram incorporados constitucionalmente ao Executivo. A lei “habilitante”, na Venezuela, é um exemplo, assim como a disposição constitucional, presente na nova Carta boliviana, que prevê a prerrogativa do presidente da República editar “decretos supremos”. No Equador, o presidente passa a ter, com a Constituição de 2008, o direito de dissolver a Assembleia Nacional. Quanto à segunda afirmação, como parece existir, em Venezuela e Bolívia,

um caráter de interdependência entre os poderes, o controle sobre os dois elimina as restrições que impedem ações unilaterais, que expressem apenas as preferências e interesses do governo. No caso do Equador, no entanto, esse argumento deve ser estendido, pois a debilidade do sistema político não se apresentaria apenas quando o presidente tivesse sob controle o Executivo e o Legislativo, mas também no caso de essas duas instituições políticas estarem submetidas a forças políticas opostas. Lembre-se que o novo texto constitucional reconhece a possibilidade de um poder revogar o mandato dos representantes do outro, o que poderia resultar num quadro de frequentes ameaças, impasses e paralisias.

Recebido em 19/03/2010; aprovado em 07/04/2010 .

## Notas

<sup>1</sup> Com a promulgação da Constituição de 1999 ficou estabelecido que novas eleições presidenciais e legislativas ocorreriam em julho de 2000. Nesta oportunidade, a maioria dos eleitores votou em Hugo Chávez para um mandato de seis anos.

<sup>2</sup> Este último referendo, ocorrido em fevereiro de 2009, propunha emendas aos artigos constitucionais 160, 162, 174, 192 e 230, entre as quais a eliminação do limite a reeleições em cargos majoritários, o que na prática possibilita a Hugo Chávez a possibilidade de se candidatar a reeleição ilimitadamente ao cargo de presidente.

<sup>3</sup> Fonte dos dados: Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal), disponível em <http://observatorio.iuperj.br/indicadores.htm>

<sup>4</sup> Quanto à desigualdade de renda, medida pelo coeficiente de Gini (varia de 0 a 1, em que o 0 corresponde à completa igualdade de renda e o 1 refere-se à completa desigualdade), a Bolívia, em comparação ao Equador e à Venezuela, é o país mais desigual. No fim dos anos de 1990, o índice boliviano era de 0,58 e chegou a 0,61 em 2002, e, por isso, tem sido considerado o país mais desigual da América do Sul. Os dados do Equador mostram que de 2004 a 2007 o índice de Gini aumentou de 0,51 para 0,54. A Venezuela, por sua vez, sofreu oscilações no nível de desigualdade, que em 1990 era de 0,47 evoluindo para 0,51 em 1997.

<sup>5</sup> A Carta boliviana é também denominada Constituição de 1994, devido à reforma constitucional que ocorreu neste ano, e que modificou grande parte dos artigos definidos na Carta de 1967, por meio da Lei nº 1.585, de 12 de agosto de 1994. Em 2004 e 2005 também foram estabelecidas relevantes mudanças constitucionais, por meio, respectivamente, das leis 2.631, de 20 de fevereiro, de 2004, e 3.089, de 6 de julho de 2005.

<sup>6</sup> Sobre o período do *Punto Fijo*, ver Amorim Neto (2006), Anastasia, Melo e Santos

(2004), Corrales (2005) e Morgan (2007).

<sup>7.</sup> Em 12 de janeiro de 2008 ocorreu o congresso fundacional do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), a nova agremiação do presidente Hugo Chávez, que substituiu o MVR.

<sup>8.</sup> Ano em que pela primeira vez desde o estabelecimento do *Pacto Punto Fijo* nem a AD nem o COPEI conseguiram eleger seus respectivos candidatos presidenciais, sendo derrotados por Rafael Caldera, ex-presidente (1969-1974) e ex-partidário do COPEI, que concorreu pelo partido Convergência.

<sup>9.</sup> O Movimento Quinta República (MVR) foi fundado em 1997.

<sup>10.</sup> Coligação de apoio a Hugo Chávez na eleição de 1998, que reunia o Movimento V República (MVR), o Partido Pátria Para Todos (PPT), o Partido Comunista (PCV), setores do Movimento para o Socialismo (MAS), o Movimento Eleitoral do Povo (MEP), entre outras organizações.

<sup>11.</sup> Vale lembrar que na Venezuela o voto não é obrigatório.

<sup>12.</sup> O artigo 72 da Constituição de 1999 prevê a realização de referendos capazes de revogar mandatos. Para mais detalhes do referendo que ocorreu em 2004 na Venezuela, ver McCoy (2005).

<sup>13.</sup> De acordo com dados do Conselho Nacional Eleitoral da Venezuela, nas eleições legislativas de 2005 a taxa de abstenção chegou a 75% dos eleitores inscritos para votar.

<sup>14.</sup> O MAS, Movimento para o Socialismo, foi fundado na década de 1970 e integrou inicialmente o Pólo Patriótico de apoio a Chávez.

<sup>15.</sup> Na Câmara dos Deputados, o Podemos conquistou 33% das cadeiras, enquanto no Senado sua representação chegou a 48%; nesta instância detém uma cadeira a mais que o MAS, de Morales.

<sup>16.</sup> Portanto, antes de tornar-se presidente, Morales já era conhecido na vida política boliviana por sua função de dirigente sindical dos *cocaleros* e devido à sua liderança nos movimentos sociais indígenas.

<sup>17.</sup> Acción Democrática Nacionalista, ADN; Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR; e em menor grau, Movimiento Nacionalista Revolucionário, MNR.

<sup>18.</sup> A partir de 1985 se constituíram cinco governos de coalizão que formaram parte de um esquema de governabilidade denominado “democracia *pactuada*”: 1985-1989, o governo de Vitor Paz Estenssoro, do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), com o apoio –circunscrito ao parlamento – da Ação Democrática Nacionalista (ADN); 1989-1993, Jaime Paz Zamora, do Movimento Nacionalista Revolucionário (MIR), com o apoio da ADN; 1993-1997, Gonzalo Sánchez de Lozada, do MNR, com o apoio da Unidade Cívica Solidariedade (UCS) e Movimento Bolívia Livre (MBL); 1997-2002, Hugo Bánzer Suárez, da ADN, com o apoio do MIR, UCS e Consciência de Pátria (CONDEPA). Em 2002, foi reeleito Sánchez de Lozada, do MNR, com o apoio do MIR e UCS (Mayorga, 2008, p. 21).

<sup>19.</sup> Conforme destaca Felipe Palacios (2008), no Equador desde meados de 1990 nenhum

presidente eleito conseguiu finalizar seu mandato. Essa sequência de interrupções se inicia em fevereiro de 1997, quando, após seis meses no cargo, Abdala Bucaram é destituído pelo Congresso Nacional e substituído pelo presidente do Congresso, Fabián Alarcón, que antecipa as eleições presidenciais, vencidas por Jamil Mahuad (1998), cujo mandato é interrompido em 2000 por um golpe militar que contou com o apoio de organizações indígenas. A presidência passa a ser exercida pelo vice-presidente, Gustavo Noboa, até o fim do mandato em 2002. Em seguida, o candidato eleito, Lucio Gutiérrez assume a presidência, a qual abandona em 2005 por ordem do Congresso Nacional. O então vice, Alfredo Palacio, torna-se o presidente até a passagem do cargo para Rafael Correa, em 2007.

<sup>20</sup> Especificamente entre 1984 a 2002 foram quatro os partidos com maior peso na vida política equatoriana (no âmbito legislativo) PSC, ID, PRE, DP. O termo partidocracia (ou *partitocracia*) designaria, na sua acepção contemporânea, segundo a definição de Gianfranco Pasquino (2000), uma crítica à institucionalização burocrática dos partidos que os teria transformado em instrumentos de conservação e não de mudanças, e de monopólio da representação e demanda popular. Ver verbete “partitocracia” em Pasquino (2000).

<sup>21</sup> São eles: Álvaro Noboa, do PRIAN, que recebeu 26,83% dos votos, Rafael Correa, do MPAIS/PS-FA, com 22,84% e Gilmar Gutierrez (PSP), com 17,42%. Esses três candidatos tiveram as melhores colocações no primeiro turno das eleições presidências de 2006.

<sup>22</sup> Considerando os partidos que integravam a coligação de apoio à candidatura de Correa, calcula-se que a base de apoio do presidente no Congresso Nacional girava em torno de 8% das cadeiras: a ID dispunha de 7% enquanto o PS-FA 1%.

<sup>23</sup> Decreto nº 3, de 2 de fevereiro de 1999, publicado na Gazeta Oficial da Venezuela de nº 36.634 da mesma data.

<sup>24</sup> Amorim Neto (2002) destaca que durante a campanha presidencial de 1998, Chávez já anunciava a intenção de realizar um referendo acerca da convocação de uma Assembleia Constituinte, de modo que em janeiro de 1999, a Corte Suprema de Justiça em resposta a uma consulta de Chávez, determina que não seria inconstitucional a realização de um referendo para decidir sobre a convocação da constituinte. Por sua vez, a decisão da Corte provocou reclamações entre líderes parlamentares, sobretudo da oposição, o que levou Chávez, antes da sua posse, a ameaçar dissolver o Congresso, caso este se opusesse à convocação de um processo constitucional mediante referendo. Às vésperas da posse, os partidos de oposição não se posicionavam mais contra a Assembleia, desde que fosse convocada por meio de uma emenda constitucional aprovada pelo Congresso (*ibidem*, p. 261-2).

<sup>25</sup> Publicado em 10 de março de 1999 na Gazeta Oficial da Venezuela nº 36.658. Este documento definia a data do referendo consultivo e a forma de eleição dos membros desta Assembleia, além de estabelecer que uma vez instalada, a Constituinte ditaria

seu próprio estatuto de funcionamento. Por fim, dispunha que o novo texto constitucional seria submetido a um referendo aprobatório dentro de trinta dias após o encerramento dos trabalhos da Assembleia Constituinte.

<sup>26.</sup> Ver resultados finais do referendo de 1999 na tabela 1.

<sup>27.</sup> Ainda por meio desta lei, a Carta passou a reconhecer, além dos partidos políticos, os “agrupamentos cidadãos” e os “povos indígenas” como organizações legítimas de representação com fins eleitorais, o que possibilitou que várias dessas organizações concorressem na eleição de 2006 e obtivessem representação na Assembleia Constituinte. Ver, também, a lei nº 2.771 de 7 de julho de 2004, denominada “Ley de Agrupaciones Ciudadanas e Pueblos Indígenas”.

<sup>28.</sup> Os resultados do referendo provocaram um intenso debate a respeito do seu caráter vinculante. Os líderes dos movimentos de autonomia regional questionaram a interpretação que foi dada ao resultado do referendo, apontando que deveria prevalecer o resultado de cada departamento, e não o cômputo nacional. Essa reivindicação levou em conta a própria pergunta do referendo, cuja extensão e complexidade permitiram diferentes interpretações. O presidente Morales e o seu partido, o MAS, assim como os movimentos camponeses e indígenas que os apóiam, defenderam que os resultados do referendo deveriam ser considerados a nível nacional, enquanto as forças políticas de oposição e os comitês cívicos – e os prefeitos – dos departamentos onde o “sim” venceu reivindicavam a observância dos resultados a nível regional.

<sup>29.</sup> É importante esclarecer que a Bolívia é composta por departamentos (equivalentes aos estados no Brasil) que guardam entre si significativas assimetrias econômicas e diferenças étnicas. Aproximadamente 65% da população boliviana é composta de indígenas (sobretudo, de origem aymara e quechua) que se concentram na região do altiplano, integrada pelos departamentos de La Paz, Potosí, Oruro, Cochabamba e Chuquisaca. A outra parcela da população é de brancos e mestiços e grande parte habita a região da meia lua, composta pelos departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando e Tarija. Essa distribuição geográfica e étnica do país também espelha profunda desigualdade social. Segundo dados oficiais (<http://www.ine.gov.bo>), a região da meia lua concentra as maiores rendas *per capita* e os mais expressivos Índices de Desenvolvimento Humano da Bolívia.

<sup>30.</sup> Tendo em vista que a norma disposta pelo artigo 104 só teria validade mediante a autorização do Congresso Nacional, o TSE envia, em 24 de janeiro, um ofício ao Congresso solicitando seu pronunciamento diante da resolução presidencial. Em 13 de fevereiro, o Legislativo, conforme o artigo constitucional nº 283, qualifica de urgente a convocação da consulta popular para decidir sobre o estabelecimento da Assembleia Constituinte, e assim autoriza o início do processo de reforma da Constituição.

<sup>31.</sup> Esses descontentamentos culminaram na decisão de 57 deputados de destituir o

presidente do TSE, Carlos Acosta. Essa medida provocou uma crise institucional, já que o TSE no dia seguinte à decisão dos parlamentares resolveu, a partir de uma eleição interna e contando com o apoio do governo de Correa, destituir os 57 deputados que haviam se manifestado contra Acosta. Em fins de março de 2007, o presidente do Congresso, Jorge Cevallos, a partir da decisão de um juiz penal, ordenou a recondução dos parlamentares destituídos ao Congresso, o que acabou não acontecendo. Essa celeuma seguiu por todo o período que antecedeu o estabelecimento da Assembleia Constituinte, atravessando inclusive a eleição dos constituintes, mobilizando além dos principais representantes dos três poderes, a mídia e a população.

<sup>32</sup>. De acordo com o art. 2 (De las atribuciones de la Asamblea Constituyente ), “Las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna. Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos.

Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a las decisiones de la Asamblea Constituyente serán destituidos de su cargo y sometidos al enjuiciamiento correspondiente. De igual manera, serán sancionados los funcionarios públicos que incurran o promuevan, por acción u omisión, el desacato o desconocimiento de las disposiciones de la Asamblea Constituyente”.

<sup>33</sup>. Alicia Lissidini (2008) aponta que dentre as concepções práticas de democracia direta ou participativa há as “definições minimalistas” que consideram como democracia direta exclusivamente o referendo, isto é, a consulta popular promovida pelos cidadãos com o objetivo de aprovar ou vetar uma lei; outras definem como democracia direta todos os mecanismos de participação cidadã que implicam o voto (à exceção das eleições) quer dizer, as consultas populares em suas diversas formas jurídicas (referendo, plebiscito e revogação de mandatos); outras definições, mais abrangentes, incluem a iniciativa legislativa (o direito dos cidadãos de propor leis ao parlamento). Por outra parte, as concepções “maximalistas” entendem que a democracia direta também compreende a participação cidadã nas decisões sobre o uso dos recursos fiscais (orçamento participativo) e no controle da política (como a defensoria do povo e a auditoria cidadã).

<sup>34</sup>. Segundo Bolívar Lamounier (1991), plebiscitárias são eleições que polarizam dois campos em função de uma questão central e unívoca – como o “sim” ou “não” a um governo, a uma medida econômica ou a um posicionamento internacional. O conceito de plebiscito refere-se à unidimensionalidade de um confronto, vale dizer, ao achatamento de outras diferenças, na medida em que dois campos políticos se contrapõem numa única questão, que se torna temporariamente preponderante.

<sup>35</sup>. Ambos os textos preveem que a iniciativa legislativa corresponde: 1) ao poder Executivo Nacional; 2) à Comissão Delegada e às Comissões Permanentes; 3)

aos legisladores, em número não menor de três; 4) ao Tribunal Supremo da Justiça; e 5) aos eleitores (cada Carta define um número mínimo de eleitores para a proposição de leis), art. 165 (1961) e 204 (1999).

<sup>36.</sup> O item 8, do artigo 190, “Sobre as atribuições e deveres da Presidência da República”, estabelece que o presidente pode “dictar medidas extraordinárias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ellos por ley especial.

<sup>37.</sup> Essa lei é fixada pelos arts. 191 e 237, respectivamente, da Constituição de 1961 e de 1999.

<sup>38.</sup> Essas medidas referem-se, respectivamente, aos itens 3 e 4 do artigo 236 da proposta de reforma constitucional levada a referendo popular em 2007.

<sup>39.</sup> Esse três procedimentos podem ser observados a partir dos artigos 72, 73, 74, 76 e 77 da Constituição de 1967, e nos itens 2, 4, 5, 6, 10 e 11 do artigo 164 do texto de 2009. Quanto à possibilidade de o Legislativo derrubar o veto presidencial, há um ponto de diferença entre a carta substituída e a atual. Nesta, estabelece-se que caso os legisladores considerem infundadas, por maioria absoluta, as observações do Executivo, a lei será promulgada pelo presidente da Assembleia Legislativa Plurinacional (item 11, artigo 164); ao passo que a Constituição de 1967 dispõe que se o Congresso declarar sem fundamentos as sugestões do Executivo, por dois terços dos membros presentes, o presidente da República terá que promulgar a lei dentro de dez dias. Desse modo, os textos destoam devido à maioria que definem como suficiente para sobrepor a vontade do Executivo.

<sup>40.</sup> Segundo o artigo 101 do projeto constitucional de 2008, “Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía”.

<sup>41.</sup> Atribuições previstas pelo art. 130 (item 9) da Constituição de 1998 e pelos artigos 131, 132 e 133 do projeto de reforma de 2008.

<sup>42.</sup> Prerrogativas definidas, respectivamente, pelos seguintes artigos do projeto de reforma de 2008: 140, 125, 142, 166 e 150.



## Bibliografia

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, nº 31, 1988, p. 5-34.
- ALBERTS, Susan. How constitutions constrain. Paper preparado para o Congresso da Latin American Studies Association, Montreal, Canadá, setembro de 2007.
- AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Fundação Konrad Adenauer, 2006.
- \_\_\_\_\_. De João Goulart a Hugo Chávez: A política venezuelana à luz da experiência brasileira. **Opinião Pública**, vol. 8, nº 2, 2002, p. 251-274.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos R.; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.
- CAMARGO, Alfredo J. C. Jordão de. **Bolívia – a criação de um novo país. A ascensão do poder político autóctone das civilizações pré-colombianas a Evo Morales**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2006.
- CORRALES, Javier. In search of a theory of polarization: lessons from Venezuela, 1999-2005. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, nº 79, 2005, p. 105-118.
- COUTINHO, Marcelo. Democracias andinas: chegando tarde à festa?. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 49, nº 4, 2006, p. 795-832.
- DEARLOVE, John. Bringing the constitution back in: political science and the state. **Political Studies**, nº 37, 1989, p. 521-539.
- EVANS, Mark. Studying the New Constitutionalism: bringing political science back in. **British Journal of Politics and International Relations**, vol. 3, nº 3, 2001, p. 413-426.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- GROHMANN, Luis Gustavo Mello. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia Política**, nº 17, 2001, p. 75-106.
- LA FUENTE, José Luis Méndez. La ilegitimidad de origen del segundo gobierno de Chávez. **Cuestiones Constitucionales**, nº 17, 2007, p. 115-147.
- LA TORRE, Carlos. **Populismo, democracia e crises políticas recorrentes no Equador**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.
- LAMOUNIER, Bolivar. **Depois da transição: democracia e eleições no governo Collor**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.
- LANZARO, Jorge. La “tercera ola ola” de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia. **Working Papers Online Series**, Estudio/

- Working Paper 91, 2006.
- \_\_\_\_\_. Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2001, p. 15-51.
- LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación. In Pachano, S. (org.). **Temas actuales y tendencias en la ciencia política**. Quito: Flacso-Ecuador/Ministério da Cultura, 2008.
- MAYORGA, Fernando. El gobierno de Evo Morales: Cambio político y transición estatal en Bolivia”. In Murakami, Y. (ed.). **Tendencias políticas actuales en los países andinos**. Quito, CIAS. Discussion Paper nº 5, 2008. Disponível em <<http://www.cias.kyoto-u.ac.jp/files/Image/pdf/ciasdp05.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia. **Colombia Internacional**, nº 64, jul-dez 2006, p. 50-67.
- MCCOY, Jennifer. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado. **Novos Estudos Cebrap**, nº 72, 2005, p. 5-18.
- MORGAN, Jana. Partisanship during the collapse of Venezuela’s party system. **Latin American Research Review**, vol. 42, nº 1, 2007, p. 78-98.
- NORDEN, Deborah. Threat to democracy or democracy in action? Political mobilization and government responses in South America. *Paper* preparado para os Encontros da International Political Science Association on Armed Forces and Society. Santiago, Chile, 25-28 de junho de 2008.
- O’DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos Cebrap**, nº 31, 1991, p. 25-40.
- PACHANO, Simón (org.). **Temas actuales y tendencias en la ciencia política**. Quito: Flacso-Ecuador/Ministério da Cultura, 2008.
- \_\_\_\_\_. **La trama de Penelope: procesos políticos e instituciones en Ecuador**. Quito: Flacso-Ecuador, 2007.
- \_\_\_\_\_. **El proceso electoral Ecuatoriano**. Quito: Real Instituto Elcano, setembro de 2006.
- PALACIOS, Felipe Cisneros. El Ecuador del 2008: proceso constituyente y nuevo orden político-administrativo. **Papéis Legislativos**, Ano 2, nº 3, 2008. Disponível em <http://observatorio.iuperj.br/papeisleg.php>
- PANIZZA, Francisco. Beyond “Delegative Democracy”: “Old Politics” and “New Economics” in Latin America. **Journal of Latin American Studies**, vol. 32, nº 3, 2000, pp. 737-763.
- PASQUINO, Gianfranco. Verbete “Partitocracia”. In Bobbio, N. *et alii*. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- RAMOS, Marisa. Estruturação ideológica dos partidos e grupos políticos na Venezuela (1998-2000). **Opinião Pública**, vol. 8, nº 2, 2002, p. 230-250.