

VENEZUELA: QUAL DEMOCRACIA?^(*)

Adriana Suzart de Pádua^(**)
Suzeley Kalil Mathias^(***)

Resumo: Neste texto, apresentam-se dados objetivando avaliar o processo de construção da democracia no seio da Revolução Bolivariana, proposta pelo mandatário venezuelano, Hugo Chávez. Para tanto, analisou-se as Constituições de 1961 e 1999 daquele Estado, a fim de constatar rupturas e continuidades que se revelassem e quais inovações existiam nessa proposta. Pôde-se concluir que, embora a nova proposta bolivariana apresente maior preocupação com os aspectos sociais e seja mais inclusiva, ainda apresenta traços centralizadores e autoritários, dando ênfase ao setor castrense e modificando as relações civil-militares daquele país, retomando uma prática marcante nas ditaduras latino-americanas das décadas de 60 e 70.

Palavras-Chave: Democracia, Venezuela, Forças Armadas, Constituição, Legislação Relações Civil-militares.

Abstract: This paper presents data to evaluate the democracy's process of building in the Bolivarian Revolution, proposed by Venezuelan president Hugo Chávez. For this, we analyzed that State's Constitution of 1961 and 1999, to establish continuities and ruptures that reveal if, and which innovations exist in this proposal. It was concluded that, although the new Bolivarian proposal shows more concern about social aspects and is more inclusive, it still shows traces centralizing and authoritarian emphasizing the military sectors and modifying the civil-military relations in that country, resuming a practice in striking Latin American dictatorships of the '60s and '70s.

Keywords: Democracy, Venezuela, Armed Forces, Constitution, Civil-military relationship.

(*) Versão preliminar deste trabalho foi publicada nos Anais do VIII Simpósio Internacional América Latina y Caribe. Buenos Aires : UBA, 2008.

(**) Graduada em Relações Internacionais (UNESP-Franca), mestranda em História pela mesma Universidade. Pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), no qual é uma das redatoras do "Observatório de Política Externa Brasileira". *E-mail:* <drisuzart@uol.com.br>.

(***) Livre-docente em Ciência Política, professora dos cursos de graduação em pós-graduação de História e Relações Internacionais (UNESP), pesquisadora CNPq e do GEDES e Coordenadora da Seção Brasil do Observatório Cone Sul de Política Exterior. *E-mail:* <suzeley@uol.com.br>. Recebido em 4.4.2010 e aceito em 23.9.2010.

INTRODUÇÃO

Na América Latina, da formação dos Estados até os processos de intervenção mais modernos, o fenômeno militar acompanhou a construção da cultura política de países desde o México até o Uruguai. Isso é particularmente verdade quando se observa a realidade dos países da região nas décadas de 1960 e 1970. Nesse período, os governos que aderiram ao paradigma desenvolvimentista apregoado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), fomentaram a entrada de capital internacional por meio de empresas transnacionais na tentativa de implantar um setor industrial que atendesse às necessidades internas, evitando assim o grande número de importações que implicava em evasão de divisas. O programa de substituição de importações, porém, acabou trazendo resultados adversos ao esperado. O favorecimento dado pelo Estado às empresas transnacionais como incentivo a sua vinda para o país acabou por prejudicar o incipiente setor exportador nacional, os empresários locais e a classe trabalhadora. Não demorou muito para que a população começasse a se manifestar e uma crise social se instalasse.

Segundo O'Donnell (1987, p. 22), fatos como estes, que perturbam a estabilidade necessária para a continuidade de parâmetros socioeconômicos de uma economia capitalista são as condições necessárias para o surgimento de golpes de Estado que acabam por resultar na instalação de Estados Burocrático-Autoritários (BAs), dirigidos frequentemente por pessoas que ocuparam cargos em organizações complexas e altamente burocratizadas, como por exemplo, as Forças Armadas. Esses dirigentes se atribuem a função de restituir a ordem perdida ao Estado: “um maior nível de ameaça leva a uma maior disposição [das Forças Armadas] para aplicar, e apoiar, uma repressão mais sistemática para conseguir a desativação política e a domesticação das organizações de classe do setor popular” (O'DONNELL, 1987, p. 23).

A partir dos anos 80, entretanto, houve um promissor movimento rumo à edificação de governos civis e da democracia. Neste aspecto, a Venezuela parece ter sido exceção à regra. De fato, enquanto em alguns de seus vizinhos não se podia conceber um regime sem a participação castrense, os venezuelanos pareciam ter resolvido a questão da democracia há pelo menos 20 anos, pois desde 1958, os governos se sucederam sem nenhuma interferência militar. Muitos analistas pensavam, portanto, que ali o regime democrático havia se consolidado (O'DONNELL; SHMITTER, 1988).

A existência de tal regime em um país, todavia, não significa que todos os atores sociais passaram por processo de inclusão e/ou que todos os cidadãos tiveram seus problemas resolvidos. Ao contrário, o regime político democrático pode funcionar de uma forma ainda melhor que as ditaduras para manter a exclusão social. Assim, na Venezuela, a estabilidade política da democracia representativa foi erigida em detrimento da construção da democracia social. Nascida com o *Pacto de Punto Fijo*, concerto bipartidário estabelecido pela elite petroleira venezuelana, a partir de 1958, a democracia representativa foi incapaz de promover uma distribuição equitativa dos lucros oriundos da comercialização do petróleo à população, a fim de promover o seu bem-estar, conforme anunciado no plano de governo que sustentou o Pacto. Tal incapacidade, associada ao

novo cenário econômico internacional globalizado e neoliberal de inícios da década de 1990, culminou em revolta popular, em golpes militares frustrados, em impedimento presidencial e em perda de liderança política. A história venezuelana de certa forma, cumpre, atualmente, o mesmo destino reservado à América Latina em passado recente: a ocupação do centro político pelos militares após um período de instabilidade social.

Há discussões no meio acadêmico sobre se a eleição de Hugo Chávez poderia ser considerada como uma ocupação da política pelas Forças Armadas, pois ele, apesar de possuir origem militar, foi eleito dentro das regras do jogo democrático e não representa a instituição, caso geral dos regimes implantados nos países sul-americanos ao longo dos 1960-1970. Especula-se ainda se ele não representaria, mais propriamente, o resgate de uma forma política que não precisa de instituições e até as desdenha: o populismo.

Apesar das controvérsias que impregnam o conceito de populismo, adotamos aqui a visão de Sonia Alda Mejias (2008, p. 19-21) que informa que há muito em comum entre esse novo populismo (também chamado de populismo de esquerda) e os antigos e, apesar da heterogeneidade de seus líderes, são muito parecidos entre si. Suas características são: rechaço às instituições representativas, em especial aos partidos; liderança carismática e sua relação direta com as massas; poder fundamentado em alianças eleitorais; aspiração ao envolvimento das massas nas decisões de governo (a chamada “revolução democrática” que leva à democracia participativa), tem ainda como alicerces o nacionalismo, o anti-imperialismo e o intervencionismo estatal (este não necessariamente traduzido em nacionalização de empresas antes privatizadas); inexistência de ideologia (“desideologização”) e facilidade do líder em manipular recursos midiáticos.

Há ainda dois outros traços de união que aparecem desde a Bolívia até a Nicarágua: a admiração pelo regime cubano e por seu líder, Fidel Castro, e o imediatismo das políticas sociais, melhor identificadas como assistencialistas. Uma última característica desses novos líderes é a forma como chegam ao poder, isto é, são fundadores de movimentos que os levam a construir um partido e a formarem o governo depois de chegarem ao centro do poder pelo voto e respeitando as regras do jogo vigentes no país.

Um traço particular da liderança de Hugo Chávez está em sua origem militar. Há um vazio intelectual que é preenchido por ideias tão díspares quanto funcionais. Assim, ele faz uso de elementos do liberalismo clássico de Hobbes ou Rousseau, mas também apoia iniciativas como a terceira via de Tony Blair ou o caminho de desenvolvimento chinês traçado por Mao Tsé-Tung, aliado ao pensamento conservador corporativo de Nolberto Ceresole (ROMERO, 2001, p. 239). Sua forma de pensar a política é, pois, eminentemente prática, utilitária.

Na primeira parte deste texto, objetiva-se avaliar como se estabeleceram as bases para a chegada de Hugo Chávez ao poder; em um segundo momento, por meio do exame de alguns artigos constitucionais, faz-se uma rápida análise das atribuições conferidas às Forças Armadas em seu governo e, por último, tendo como base o que foi determinado na Carta Magna de 1999, procura-se identificar o grau de autonomia da Força Armada Nacional (FAN) frente ao poder civil. Para tanto, partimos da hipótese de que a longevidade de Hugo Chávez no poder está assentada no papel central do segmento

castrense em seu governo que, por meio do estabelecimento de novas relações civil-militares, serve como instrumento político para a efetivação de seu programa “socialista e revolucionário”, cujo principal pilar é a “democracia participativa”. Para trabalhar essa hipótese, a principal fonte será a Constituição Bolivariana de 1999, instrumento legal resultante de uma das primeiras ações de governo do atual presidente venezuelano.

PAVIMENTANDO O CAMINHO

Referindo-se à Venezuela, Domingo Irwin (2000) diz que, da mesma forma que o século XIX foi dos caudilhos, o século XX foi dos militares. Esta afirmação é cheia de sentido quando se sabe que o chamado *Pacto do Punto Fijo*, inusitado acordo firmado entre as elites políticas e que estabelecia a distribuição equitativa do poder entre elas, originou-se de um movimento civil-militar que, em 1º de janeiro de 1958, tirou do governo o coronel Marcos Pérez Jiménez, ditador que chegara ao poder seis anos antes, por meio de um golpe militar que pusera fim à primeira experiência democrática do país, por sua vez iniciada em 18 de outubro de 1945, produzida por outro golpe civil-militar. Tal pacto tinha como principais características a limitada subordinação militar ao poder civil e uma política de atenção aos problemas mais urgentes da população, sob as bases dos ganhos do petróleo (MANRIQUE, 2008).

A divisão do poder promovida pelo *Pacto de Punto Fijo* reservava ao setor castrense o controle sobre a segurança interna e defesa da Nação, enquanto permitia aos civis dominar a direção econômica e política do país. Por meio dele, os partidos políticos Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (COPEI), de tendência social-democrata, e Ação Democrática (AD), democrata-cristão, revezavam-se no poder. E, se em um primeiro momento esse regime bipartidário parecia carente de sustentação, diferentemente do que se poderia imaginar, foi preciso que se passassem 40 anos para que fosse novamente posto à prova, em 6 de dezembro de 1998, quando Hugo Chávez ganhou as eleições de acordo com as regras do jogo político e com a promessa de substituir a democracia representativa tradicional e corrupta pela democracia do povo, caracterizada por ele como “participativa e protagônica”.

O *Pacto de Punto Fijo* foi eficiente em manter as regras do jogo político, dissolvendo diferentes grupos contestatórios antes que esses se fortalecessem a ponto de desestabilizar a política. Entretanto, as Forças Armadas, insatisfeitas com o seu alijamento da cena política promovido pelo sistema bipartidário, não tardaram a dar sinais de descontentamento frente àquela divisão de poder e, a partir de 1973, passaram a apresentar candidaturas de oficiais militares ao governo. Embora o setor castrense tenha marcado presença no Parlamento, não conseguiu romper a hegemonia AD-COPEI, o que levou ao início de um processo de mobilização nos quartéis (ROLANDO; SALAS, 2006, p. 1).

Ao longo dos anos 1970-1990, foi-se formando no interior das Forças Armadas uma organização clandestina chamada *Ejército Bolivariano Revolucionario* (EBR),⁽¹⁾ que

(1) Além de Chávez, eram líderes desta organização os militares Francisco Árias Cárdenas, Joel Acosta Chirinos, Jesús Urdaneta e Jesús Ortiz Contreras, conhecidos como COMACATES (Comandantes, Capitães e Tenentes). (ROME-RO, 2001, p. 233)

posteriormente passou a ser nomeada de *Movimiento Bolivariano Revolucionario-200* (MBR-200), ao qual se agregaram jovens oficiais (de tenentes a tenentes-coronéis). Este movimento era visto como o reflexo do descontentamento das Forças Armadas com a política nacional. Integrado por oficiais de média patente que exerciam grande liderança sobre seus comandados, possuíam, além de sua formação militar, cursos universitários e tinham como inspiração ideológica o corporativismo de orientação nacionalista e revolucionária, presente particularmente nas ideias de Simon Bolívar, Simón Rodríguez e Ezequiel Zamora. A grande maioria dos oficiais do Movimento formou-se na Turma de 1975, cujo caráter distintivo estava em ter sido a pioneira formada pelo Plano de Estudos Andrés Bello, que iniciou o processo de reforma do ensino na Academia Militar venezuelana. Em sua origem, o MBR-200 não acreditava na via eleitoral, entendendo que a mudança de regime político, a “democratização da democracia”, somente poderia acontecer pela via insurrecional.

Da mesma forma que nos meios castrenses, a partir dos anos 1970, particularmente respondendo à crise mundial de 1973, vários movimentos sociais foram se organizando, muitos dos quais buscavam representação na política. Entretanto, da mesma forma que os militares, foram incapazes de romper o pacto AD-COPEI, permanecendo, portanto, alijados do poder político. É a partir da mobilização dirigida pela união entre MBR-200 e grupos civis de esquerda que surgiu a primeira notícia do ex-tenente-coronel e atual presidente Hugo Chávez no cenário político venezuelano. Ele se torna conhecido por ter liderado, em 1992, a tentativa de golpe de Estado frustrada contra o então mandatário Carlos Andrés Pérez e que resultou na prisão dos insurgentes.

O governo Pérez, apesar de resistir a duas tentativas de golpe (o segundo no dia 27 de novembro do mesmo ano, promovido desta vez pela Força Aérea), sucumbiu diante das pressões de trabalhadores de empresas estatais recém-privatizadas, de professores universitários e de uma ação judicial por desvio de verbas. Seu impedimento foi votado em maio de 1993, com o consequente afastamento desse presidente do poder (*Ibidem*, p. 150), ponto culminante de uma sucessão de crises.

O modelo de conciliação de interesses entre as elites no poder, plasmado no *Pacto de Punto Fijo*, exitoso em controlar a violência política representada pelos movimentos guerrilheiros e pelos levantes militares ao longo dos anos 1960, “(...) entrou em crise a partir de 1993, em razão do desgaste dos partidos políticos, da corrupção massiva dos líderes públicos e da incapacidade das instituições políticas democráticas (...)” em satisfazer as exigências sociais e de maior participação política dos cidadãos. É justamente a partir deste ano que “(...) começam a surgir as manifestações sociais e políticas como efeito da crise econômica acumulada durante anos, agora potencializada pelos exigentes processos de globalizações” (MANRIQUE. *Op. cit.*, p. 417).

Com o afastamento de Carlos Andrés Pérez, seguido da rápida passagem pelo governo de Ramón Velásquez (maio de 1993 a fevereiro de 1994), assumiu o governo nacional Rafael Caldera, que fora presidente entre 1969 e 1974. Quiçá motivado por acordos que objetivavam contornar a crise de governabilidade ou premido pela alta

taxa de abstenção aferida nas eleições que o levaram à presidência (39,84%),⁽²⁾ ou ainda pela influência crescente do setor castrense e a fim de evitar novas tentativas de golpe, um de seus primeiros atos foi anistiar os envolvidos na tentativa de golpe de 1992.

Como líder do movimento de 1992, Hugo Chávez logo foi visto pela população como candidato natural a um cargo político. Entretanto, ao contrário de alguns de seus colegas militares que aproveitaram o momento de efêmera liderança e incursionaram pela política, Chávez, negando-se a participar do sistema eleitoral visto por ele como falido, optou por pregar a abstenção ao voto como forma de mostrar que o sistema democrático estava em crise, defendendo a necessidade de uma nova Constituição para o país. O líder do MBR-200 não parecia ter se convencido a abandonar a via insurrecional em nome da eleitoral.

Ao longo de 1997, Chávez retomou contatos com os partidos de esquerda *Movimiento al Socialismo* (MAS) e *La Causa Radical* (*La Causa R*), transformou o Movimento Bolivariano Revolucionário (MBR-200) no partido político Movimento V República (MVR)⁽³⁾ e anunciou sua intenção de concorrer à presidência da República nas eleições de 1998 (MARINGONI. *Op. cit.*, p. 130-131), tendo recebido apoio do novo partido Pátria para Todos (PPT)⁽⁴⁾ com o qual formou a coalizão Polo Patriótico (PP). A aceitação das eleições como instrumento de mudança foi produto da vitória de Árias Cárdenas, seu companheiro desde a fundação do EBR, para o governo de Zulia, principal colégio eleitoral do país (10% do eleitorado nacional) e província de maior desenvolvimento petrolífero e comercial (ROMERO, 2001, p. 235).

Durante sua campanha eleitoral, Chávez percorre o país propondo o que ele chamou de “revolução bolivariana pacífica e democrática”, na qual conclamava a população a recusar a corrupção permitida pelo sistema político vigente e a optar por “uma profunda mudança horizontal no comando das instituições políticas nacionais [...] além da convocação de uma Constituinte e [...] uma reforma anticorrupção no Judiciário” (UCHOA, 2003, p. 174-7). Portanto, há uma transmutação no discurso político de Hugo Chávez, que deixa de pregar a ruptura como legitimadora da nova ordem e indica que a democracia é instrumento da revolução e como tal pode fundar um novo regime político legítimo.

Adotar a via eleitoral não significou abandonar as ideias que marcaram a trajetória do MBR-200. A mudança substantiva foi quanto ao instrumento para a transformação política e não nas finalidades desta transformação. Assim, o discurso de Hugo Chávez se mantinha no tripé ideológico que combinava a simbologia dos fundadores da sociedade venezuelana, mas que foram excluídos da história (Simón Rodríguez e Ezequiel Zamora), algumas formulações de caráter corporativo (economia regida pelo Estado) e “a unidade

(2) Conforme Manrique (2008a, p. 417), as taxas de abstenções nas eleições presidenciais constituem um bom termômetro da crise política venezuelana e da incapacidade do acordo interelites em superá-la, pois ela se elevou de 6,58% em 1958 para os 39,84% em 1993.

(3) O Movimento V República, além de se originar do MBR-200, congregou uma série de dissidências de partidos, unindo desde socialistas a democratas cristãos. De todos eles, o mais importante foi o PPT.

(4) O PPT nasceu de uma dissidência do partido Causa Radical. Formado principalmente por ex-sindicalistas e professores, e desde sua fundação apoiou Hugo Chávez.

eventual entre caudilho, exército e povo”, justamente o que constituiria a base sociopolítica da propalada Revolução Bolivariana (RAMOS JIMÉNEZ, 2002, p. 113).

A despeito da tentativa dos partidos tradicionais (AD e COPEI), que se uniram em apoio ao candidato independente Salas Römer, Hugo Chávez elegeu-se presidente da República com 56,2% dos votos, índice com significado maior do que a maioria quando se atenta para o fato do comparecimento às urnas ter aumentado e dos partidos tradicionais terem vencido as eleições imediatamente anteriores, para governadores e deputados provinciais⁽⁵⁾ (LANDER; LÓPEZ MAYA, 1999, p. 13-6).

Ao tomar posse em 3 de fevereiro de 1999, uma de suas primeiras medidas foi convocar um referendo popular para o dia 25 de abril, quando se decidiria sobre a necessidade de se substituir a Constituição de 1961, vigente até aquele momento, e sobre a possibilidade de se convocar uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para elaborar uma nova Lei Maior. O referendo, apesar de ter contado com pequena participação popular (30,2%), aprovou por ampla maioria de 87,9% a instalação de uma ANC e a elaboração de uma nova Carta Magna (GELÓVER, 2004, p. 112).

Conquistado o direito à convocação de uma ANC, realizaram-se eleições para 128 cadeiras da Assembleia em 25 de julho de 1999, as quais foram preenchidas na seguinte proporção: 122 cadeiras (94%) preenchidas pela coligação que apoiava Hugo Chávez, três deputados nomeados pelo presidente da República como representantes dos povos indígenas e seis cadeiras representavam a oposição, totalizando 131 vagas (UCHOA, 2003, p. 179). Assim começava o caminho para legitimar a Revolução Bolivariana de forma pacífica, cuja principal arma seria a Carta Constitucional.

CONSOLIDANDO A VITÓRIA: A CARTA MAGNA DA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA

Um dos paradigmas do pensamento jurídico, por muito tempo, defendeu que as leis precedem a construção política e, conseqüentemente, a estrutura constitucional seria a forma de dar realidade política a uma organização social. Sem negar que as leis são fruto da história, isto é, que é a partir do nascimento de determinado fenômeno que se coloca a necessidade de regular como este é tratado pela sociedade, pode-se dizer que a intenção de Hugo Chávez ao querer uma nova Constituição para seu país era justamente dar corpo ao novo modelo político eleito pelo povo. A nova Constituição representaria, então, o encontro do legal e do legítimo na ação política.

Como informa Bobbio (1989, p. 59), a Constituição é um conjunto de normas, um ordenamento jurídico que detém em si próprio os poderes imperativo e atributivo. Ela

(5) Segundo o *Consejo Nacional Electoral*, os governadores estaduais são eleitos para mandato de quatro anos podendo ser reeleitos uma única vez. Apenas um candidato será eleito por maioria relativa, sem suplente, por meio de voto único, em votações livres, universais, diretas e secretas. Já os deputados são eleitos para mandato de quatro anos podendo ser reeleitos por apenas dois mandatos. O sistema de votação se faz por voto único, em votações livres, universais, diretas e secretas. O sistema eleitoral é o de Representação Proporcional Personalizada onde 60% se elegem por voto majoritário e 40% por representação proporcional em listas fechadas.

descreve, pois, os limites da ação do Estado e os direitos fundamentais dos cidadãos, o regime político e os elementos sociais, econômicos e culturais da sociedade (PENTEADO FILHO, 2002, p. 3). Entretanto, a Constituição, como também diz Bobbio, é a norma fundamental que determina não apenas o quê, mas o porquê e o como determinado ordenamento político será erigido. A Lei Maior de um Estado é, na verdade, fruto da luta de interesses entre os diferentes segmentos sociais representados em uma Assembleia Constituinte e que buscam garantir, por esse dispositivo legal, meios para implementar políticas públicas a fim de influenciar a coletividade e obter benefícios próprios. Portanto, esta norma jurídica está longe de ser um instrumento consensual, podendo ser entendido como um meio de legitimação de poder dos setores dominantes da sociedade (MANRIQUE, 2001, p. 3).

Levando-se em conta que a ANC, instalada em 1999, foi quase em sua totalidade composta por partidários chavistas e que o parâmetro adotado para a elaboração do conteúdo da nova norma foi um documento proposto pelo próprio presidente, pode-se dizer que Constituição da República Bolivariana da Venezuela (CRBV) converteu-se em um instrumento para a incorporação de direitos para aqueles que sempre estiveram alijados do processo democrático, possibilitando sua participação de forma mais direta na determinação das políticas governamentais por meio da instituição da democracia participativa e protagônica e o estabelecimento de um novo arcabouço institucional, por meio do qual as Forças Armadas desempenhariam papel relevante na defesa, segurança e desenvolvimento do Estado venezuelano. Finalizados os trabalhos da ANC, a Venezuela começaria o ano de 2000 sob novo signo, aquele da Constituição da República Bolivariana da Venezuela (CRBV).

A CBRV é bastante diferente de sua antecessora, a Constituição de 1961. Esta última não teve participação popular, afirmando desde o princípio sua ênfase representativa. É bom lembrar que o *Pacto de Punto Fijo* vigorava já há três anos e foi o pano de fundo desta Carta, a qual foi feita pelos deputados eleitos nos diversos Estados da Nação. A profunda disparidade entre as duas normas já é visível no Preâmbulo.

O preâmbulo das Constituições mostra os valores que norteiam os aspectos jurídicos e apresenta o que a sociedade tem ou deseja ter e, se é produto da força dominante na ocasião da confecção da norma, também deve, para ter legitimidade, representar certa continuidade com a história do país (PENTEADO FILHO. *Op. cit.*, p. 15). No caso da Constituição de 1999, pode-se ver que seu preâmbulo espelha a presença dos principais pilares da revolução que Chávez busca promover. Diz o texto:

O Povo da Venezuela, em pleno exercício de seus poderes criadores e invocando a proteção de Deus, o exemplo histórico de nosso Libertador Simón Bolívar e o heroísmo e sacrifício de nossos antepassados indígenas e dos precursores e formadores de uma pátria livre e soberana, com o objetivo supremo de refundar a República para estabelecer uma sociedade democrática, participativa e protagônica, multiétnica e pluricultural em um Estado de justiça, federal e descentralizado, que (...) promova a cooperação pacífica entre as nações e impulsione e consolide a integração latino-americana de acordo com o princípio de não intervenção e autodeterminação dos

povos, a garantia universal e indivisível dos Direitos Humanos, a democratização da sociedade internacional (...) (VENEZUELA. *Constituição*. 1999, *on-line*).

Já a Carta de 1961, ainda que clame a proteção de Deus e cite Simon Bolívar, não o faz na busca de construir um novo país, mas para responder à própria reprodução da representação. Desde o Preâmbulo, a Carta apresenta-se muito mais como uma norma que regula o presente do que aquela que projeta o futuro, o desejo de mudança. Talvez a maior diferença entre continuidade e mudança relativamente às duas Constituições esteja justamente nesta forma de tomar a lei: em 1961, os legisladores buscavam consolidar a ordem que criaram; em 1999, prevaleceu a versão persuasiva da Carta como mecanismo para incluir novos atores e, principalmente, garantir sua participação no processo de revolução bolivariana. Tomando o Preâmbulo da Carta de 1961, tem-se:

Requerido o voto das Assembleias Legislativas dos Estados (...) e visto que o resultado do escrutínio foi favorável, em representação ao povo venezuelano, para os quais invoca a proteção de Deus, com o propósito de manter a independência e a integridade territorial da Nação (...) sem discriminação de raça, sexo, credo ou condição social, lograr a participação equitativa de todos na riqueza, segundo os princípios de justiça social, fomentar o desenvolvimento da economia ao serviço do homem (...) cooperar com as demais nações e, de modo especial com as Repúblicas irmãs do Continente, [na consecução] dos fins da comunidade internacional, sobre a base do recíproco respeito da soberania, da autodeterminação dos povos, da garantia universal dos direitos individuais e sociais da pessoa humana e de repúdio à guerra, da conquista e de predomínio econômico como instrumentos de política internacional (...) conservar e crescer o patrimônio moral e histórico da Nação, forjado pelo povo em suas lutas pela liberdade e justiça e pelo pensamento e ação dos grandes servidores da pátria, cuja expressão mais alta é Simon Bolívar, o Libertador (...) (VENEZUELA. *Constituição 1961*, *on-line*).

Uma rápida comparação entre os textos mostra que a nova Constituição expressa o repúdio às antigas instituições e o desejo de reestruturar a República sobre novas bases, legitimando esta nova forma de encarar a democracia na própria história da Venezuela, daí não apenas a presença de Bolívar (repetindo a Carta de 1961), o grande herói libertador, mas também sua incorporação enquanto adjetivo ao próprio nome do país.⁽⁶⁾ Tais ideais são reforçados quando se incorpora ao heroísmo que constrói a nação os “antepassados indígenas” e culmina no início do texto, substituindo a democracia representativa dos Estados pela democracia participativa e protagônica do povo. Este protagonismo se apresenta na figura do Presidente, que detém um poder “natural”, transformado em poder “político” pelas urnas, representando, pois, a união entre povo e líder (o Leviatã hobbesiano). A mensagem presente na diferença entre as duas Cartas é

(6) Foge aos nossos objetivos avaliar a representação do herói na política. Mencionamos apenas que Bolívar é um herói que aparece ao mesmo tempo como libertador dos americanos do Império espanhol e como fundador de uma nova nacionalidade, a “boliviana”, que se pode traduzir como sua defesa por uma América unida, da necessidade de superar as divisões políticas criadas pela coroa castelhana, costurando um novo país organizado de forma federativa. É por isso que ele é definido como “o libertador” e também “o integrador”. Ambos objetivos aparecem explicitamente no Preâmbulo citado.

clara: ao mesmo tempo em que se rechaça a velha ordem de pactos e representações especiais (discurso como ruptura), abraça uma nova, aquela da identificação direta entre regime político e regime social (discurso como persuasão) (ROMERO, 2001).

A respeito da política exterior, embora em ambas as cartas a cooperação entre as nações, pautada nos princípios da não intervenção e autodeterminação dos povos sejam um desejo a promover, na última, uma vez mais se mostra a intenção de impulsionar um novo regime democrático, daí explicitar que a Venezuela quer e trabalhará para a integração latino-americana. Ainda que em germe, aqui já está explicitado o que viria a ser a UNASUL.

No que se refere ao aspecto formal, a CRBV promulgada em 1999, é muito mais específica relativamente à Carta de 1961, pois tem 350 artigos divididos em nove títulos, dos quais um deles, o sétimo ao qual voltaremos adiante, é inteiramente dedicado às questões relativas à defesa e à segurança nacional, e às Forças Armadas. A esse conjunto de artigos somam-se a Disposição Derrogatória — que abole a Constituição anterior, de 1961 — e as Disposições Transitórias, as quais objetivam normatizar a passagem entre uma e outra ordem legal. Ao revés, a Carta de 1961, tem 250 artigos, tendo recebido, ao longo de seus mais de trinta anos de vigência, apenas duas emendas, desnudando, pois, a hegemonia dos partidos do *Pacto de Punto Fijo*. Quanto às disposições sobre as Forças Armadas, a Constituição de 1961 traz um único artigo, o 132º, afirmando que “as Forças Armadas Nacionais formam uma instituição apolítica, obediente e não deliberante, organizada pelo Estado para assegurar a defesa nacional, a estabilidade das instituições democráticas e o respeito à Constituição e às leis, cujo acatamento estará sempre acima de qualquer outra obrigação (...)”.

Ainda no aspecto formal, é possível verificar tanto na Constituição de 1999 quanto na de 1961, a convivência entre aquilo que existe e que se quer manter (como os direitos civis), aquilo que se quer reformar (a ampliação dos direitos civis para os povos indígenas, explicitamente elevados à categoria de cidadãos) e aquilo que se deseja atingir (a justiça social para todos). Novamente, está-se diante de um texto ao mesmo tempo imperativo — que estabelece o que se *deve* fazer — e propositivo — aquilo que se *quer* fazer. Apesar de ser esta uma característica de diversas normas constitucionais, esta semelhança entre ambas as cartas se restringe à forma. No âmbito substantivo, pode-se notar que entre elas não há semelhança nem no caráter imperativo e nem no propositivo.

Na contramão dos países vizinhos, na Carta venezuelana de 1999, diversos artigos tratam do tema da segurança nacional, tornando-o um dos assuntos prioritários para a construção da sociedade revolucionária que está expressa no Preâmbulo. O art. 13º repete a Constituição de 1961 (art. 8º) no que se refere à inviolabilidade do país, o que garante sua soberania: “O território nacional não poderá ser jamais cedido, transpassado, arrendado e de forma alguma alienado, ainda que parcial ou temporariamente, a Estados estrangeiros ou outros sujeitos de direito internacional” e a partir de uma postura propositiva, a nova Carta informa, diretamente, que está legalmente impedida a utilização do território venezuelano para o exercício de qualquer tipo de poder sobre outras nações: “Não se poderão estabelecer nele bases militares estrangeiras ou instalações que tenham,

de alguma maneira, propósitos militares, por parte de nenhuma potência ou coalizão de potências (...).”

Tais determinações expressam claramente o traço anti-imperialista do governo Chávez, que não admite intervenções em seu território por parte de países como os Estados Unidos, a exemplo do que aconteceu e acontece ainda em Cuba, na base militar de Guantánamo⁽⁷⁾, e na Colômbia, com o Plano Colômbia e o projeto de instalação de novas bases militares nesse Estado.

A continuação do art. 13 define o espaço geográfico venezuelano como uma zona de paz. Entretanto, as ações de Hugo Chávez têm contrariado sistematicamente esse preceito, seja pelo questionamento de delimitações fronteiriças acertadas por meios diplomáticos no início do século XX das áreas do golfo da Venezuela (com Colômbia) e da região de Esequíbo (com Guiana Britânica), eventualmente acompanhado de reforço da vigilância militar dessas fronteiras; seja pela tomada de partido em causas que não lhe dizem respeito diretamente, como o ataque colombiano ao território equatoriano com a finalidade de combater guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) ali refugiados, seja pela compra de grande quantidade de armamentos,⁽⁸⁾ vista por seus vizinhos como injustificável. Todas essas ações, de efeito claramente dissuasório, colocam em alerta vários países da região, resultando em uma predisposição para o confronto direto.

Assemelhando-se aos regimes políticos vigentes nos países vizinhos nos anos 1960/1970, a Constituição de 1999 faz renascer e *legaliza* a questão da segurança nacional, compreendida como uma responsabilidade de todos os cidadãos venezuelanos. Assim, o art. 130 determina que “os venezuelanos têm o dever de honrar e defender a pátria, seus símbolos e valores culturais, resguardar e proteger a soberania, a nacionalidade, a integridade territorial, a autodeterminação e os interesses da nação”. Assim, percebe-se que esse artigo atribui à sociedade civil parte da responsabilidade pela defesa e segurança da nação, que *a priori* deveria ser exercida pelo Estado por intermédio da Força Armada Nacional (FAN). Tal corresponsabilidade, reforçada nos arts. 322 e 326,⁽⁹⁾ resultaria,

(7) A base militar de Guantánamo é consequência da Emenda Platt, adicionada à Constituição cubana de 1901, por pressão norte-americana, após sua participação na II Guerra de Independência de Cuba contra a Espanha, sob o pretexto de estar defendendo seus interesses na Ilha. Por essa emenda, era permitido aos EUA controlar a política externa cubana, bem como intervir em sua política interna a fim de proteger a vida, a liberdade e os bens de estadunidenses residentes na Ilha. Além disso, cedia à potência do norte o território onde estava instalada a base naval da marinha americana. Um tratado assinado pelos dois países em maio de 1934 revogou a Emenda Platt, mas a base de Guantánamo ainda permanece sob jurisdição norte-americana (MIREs, 1996, p. 283)

(8) Há quem defenda que a compra de armamentos pela Venezuela representa uma “corrida armamentista” que coloca em perigo a região. Não compartilhamos esta hipótese justamente pelo tipo de equipamentos adquiridos, que são táticos. Cf. *DefesaNet*: Brasil-Venezuela: juego sin balón. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/america_latina/brasil_alarmas.htm> Acesso em: 12.2.2010.

(9) Art. 322. A segurança da Nação é competência essencial e responsabilidade do Estado, fundamentada no desenvolvimento integral desta e sua defesa é responsabilidade dos venezuelanos e venezuelanas, bem como das pessoas naturais e jurídicas, tanto de direito público como de direito privado, que se encontrem no espaço geográfico nacional.

Art. 326. *A segurança da Nação se fundamenta na correspondência entre o Estado e a sociedade civil* para dar cumprimento aos princípios de independência, democracia, igualdade, paz, liberdade, justiça, solidariedade, promoção e conservação ambiental e afirmação dos direitos humanos, assim como na satisfação progressiva das necessidades individuais

segundo uma análise recente, em perda da capacidade da sociedade civil em manter seu espaço frente à FAN, na medida em que, no que se refere à segurança e defesa do país, essa interação abriria a possibilidade de controle e redução dos espaços privados (ROMERO *et al.*, 2003, p. 177) em nome da ampliação do espaço público, que nem sempre é afeito à sociedade, mas aos setores hegemônicos que estão no poder.

Dentre as formas de exercer a responsabilidade da sociedade civil em relação à defesa do Estado, uma delas, considerada a mais comum, está descrita no art. 134, que se refere à obrigatoriedade do serviço militar, ainda que permita sua substituição por serviços civis: “Toda pessoa, de conformidade com a lei, tem o dever de prestar os serviços civis ou militares necessários para a defesa, preservação e desenvolvimento do país ou para fazer frente a situações de calamidade pública. Ninguém pode ser submetido a recrutamento forçoso”. Este artigo, entretanto, parece ser mais flexível que o art. 53 da Constituição de 1961 que diz: “O serviço militar é obrigatório e deve ser prestado independentemente de classe ou *status* social e oportunidades nos termos estabelecidos por lei”, pois permite a substituição do serviço militar por serviços civis necessários para a defesa da nação, ainda que permaneça a sua obrigatoriedade.

Sobre defesa e segurança, o Título VII, que se divide em onze artigos, é especificamente dedicado ao tema. A segurança venezuelana é competência essencial e responsabilidade do Estado, encontrando-se fundamentada no desenvolvimento integral do país e sua defesa é responsabilidade tanto da sociedade civil quanto do Estado por meio da Força Armada Nacional (FAN) e pelos Órgãos de Segurança Cidadã enunciados no art. 332.

No que se refere à organização hierárquica de comando, a Carta Magna de 1999 criou o Conselho de Defesa da Nação (CODENA), órgão máximo de consulta para o planejamento e assessoria do Poder Público nos assuntos relacionados à defesa integral da nação, sua soberania e integridade do território (art. 323). Este órgão é presidido pelo Presidente da República, na qualidade de comandante em chefe da FAN (art. 236) e composto pelo Vice-Presidente, Presidente da Assembleia Nacional, Presidente do Tribunal Supremo de Justiça (órgão máximo do Judiciário), Presidente do Conselho Moral Republicano e Ministros dos setores de Defesa, Segurança Interior e Relações Exteriores.

A instituição que executa as ações planejadas pelo CODENA e que é responsável por garantir a independência e soberania da nação, assegurar o espaço geográfico mediante defesa militar, cooperar na manutenção da ordem interna e participar ativamente no desenvolvimento nacional (art. 328) é a FAN, que está a serviço exclusivamente da nação venezuelana. Seus pilares fundamentais são a disciplina, a obediência e a subordinação. A FAN é composta pelo Ejército (Exército), Armada (Marinha), Aviación (Aeronáutica) e Guarda Nacional, sendo esta responsável principalmente pela manutenção da ordem interna do país. É uma instituição essencialmente profissional e sem militância política.

e coletivas de venezuelanos e venezuelanas, tendo por base o desenvolvimento sustentável e produtivo de plena cobertura para a comunidade nacional. O princípio de *corresponsabilidade* se exerce nos âmbitos econômico, social, político, cultural, geográfico, ambiental e *militar*. (grifos nossos).

As três Forças Armadas têm como responsabilidade o planejamento, execução e controle das operações militares destinadas a assegurar a defesa da nação, podendo ainda exercer função de polícia administrativa e investigativa quando necessário. A Guarda Nacional, por sua vez, deverá cooperar no desenvolvimento das referidas operações e terá como responsabilidade básica a condução das operações destinadas à manutenção da ordem interna do país (art. 329).

No mesmo Título VII, são delimitados os espaços exclusivos de atuação do segmento castrense: somente o Estado poderá possuir armas de guerra. Todas as armas encontradas no país serão confiscadas sem direito à indenização. A FAN fica responsável pela regulamentação e controle da produção das mesmas, bem como da importação e exportação, armazenamento, trânsito, registro, inspeção, comércio, posse e uso de outras armas, munições e explosivos (art. 324). Diferentemente, a Constituição de 1961 em seu art. 133, estabelece que essas atividades serão regulamentadas por lei e são de responsabilidade do Poder Público e não da FAN.

Outro espaço exclusivo da FAN diz respeito à aplicação dos critérios para promoção dos militares que são: mérito, tempo de serviço e vacância (art. 331), exceto no caso de promoção de altas patentes, a partir do grau de coronel ou capitão de navio. Neste caso, a responsabilidade pelas promoções é do Presidente da República (art. 236). Na Constituição de 1961, a atribuição de promover os militares a altas patentes pertence ao Senado, observando-se os mesmos critérios (art. 150).

Quanto à responsabilização judicial dos militares, as duas normas também apresentam discrepâncias. A Constituição de 1999, em seu art. 266, dispõe que o Tribunal Supremo de Justiça deve declarar se há ou não mérito em acusações contra oficiais, generais e almirantes da FAN, enquanto que pelo art. 215 da Constituição de 1961 os militares não têm direito a esse privilégio, apenas os ocupantes de altos cargos do governo.

Fica a cargo do Executivo Nacional decidir sobre a classificação e/ou divulgação de assuntos que guardem relação direta com o planejamento e execução das operações concernentes à segurança da Nação (art. 325).

Percebe-se, por meio do cotejamento das Constituições venezuelanas de 1961 e 1999, uma preocupação em estabelecer novos limites e definições de função para a FAN, instituição praticamente esquecida na Carta Magna de 1961. Tal fato parece incomum e estranho ao novo cenário democrático pelo qual passa a América Latina, despertando a necessidade de exame das novas relações entre civis e militares que vêm se estabelecendo na Venezuela.

NOVOS RUMOS DAS RELAÇÕES CIVIL-MILITARES VENEZUELANAS

O recente processo de redemocratização que invadiu a América Latina a partir dos anos 80 do século XX e analisado por inúmeros acadêmicos pode ser dividido em duas etapas: a primeira fase, denominada transição, instala-se imediatamente após a queda do regime burocrático-autoritário e se caracteriza pela substituição do arcabouço insti-

tucional autoritário pelo arcabouço institucional do regime democrático. A segunda fase, denominada consolidação, resulta da fase de transição e se caracteriza pela alternância de poder pela via eleitoral e pela instalação de uma nova cultura política, na qual os atores reconheçam e considerem que é preferível e necessário subordinar seus interesses e valores às instituições democráticas em vez de lutar pelo poder por meio da quebra das regras democráticas. Nesse sentido, alcançar o controle civil das Forças Armadas e estabelecer novas relações civil-militares é um ponto crucial para a efetivação dessa fase (SERRA, 2008, p. 28-30).

J. Samuel Valenzuela (*apud* SERRA, 2008, p. 33) afirma que para que a consolidação democrática ocorra de fato é preciso reduzir ou eliminar a influência de elementos perversos que possam debilitar o processo de consolidação democrática. Dentre tais elementos, dois podem ser relacionados diretamente com o papel das Forças Armadas no processo de consolidação da democracia: a existência de poderes tutelares não gerados democraticamente — Forças Armadas, por exemplo — e reservas de domínio de autoridade e atuação política para atores externos ao sistema político.

Serra (2008: 34) argumenta que as Forças Armadas se tornam poder tutelar quando se atribuem o papel de garantidoras da essência e dos interesses nacionais e a partir dessa atribuição influenciam o governo eleito democraticamente. No entanto, quando aplicamos essas premissas ao caso da Venezuela, o resultado da análise parece ser contraditório, pois se por um lado, a FAN possui o papel de garantidora dos valores nacionais e é responsável pelo desenvolvimento nacional, este papel lhe foi conferido pela atual Constituição, documento elaborado, neste caso específico, por uma ANC eleita democraticamente e composta predominantemente por civis. Quanto às reservas de domínio de autoridade e atuação política, estas também foram dadas à FAN pelo texto constitucional, e até onde se sabe, sem que houvesse reivindicação ou imposição dos militares para que isso ocorresse. Por outro lado, a Venezuela incorre em uma importante advertência feita por Valenzuela: “um regime plenamente democrático deve conter em suas leis constitucionais e básicas as bases formais da subordinação militar às autoridades eleitas, excluindo qualquer redação que possa sugerir tutela militar” (VALENZUELA *apud* SERRA, 2008, p. 45). Embora já se tenha dito que “não se dá golpe com a Constituição debaixo do braço”,⁽¹⁰⁾ a ausência de termos que levem à tutela militar ao menos dificultaria as ações castrenses neste sentido.

Considerando-se essa advertência, e avaliando o cenário político da Venezuela atual, é possível defender que naquele país a democracia não se consolidou realmente, visto que quando comparada com a Constituição de 1961, a atual Carta Magna formaliza um retrocesso no que tange ao controle civil sobre os militares. A FAN no governo Chávez adquiriu uma relevância talvez incompatível com a definição de consolidação do regime democrático apresentada pelas análises de processos transicionais.

Na mesma direção da necessidade de clareza sobre o que se quer para os militares, Stepan (1971, p. 44) defende que o comportamento da instituição militar depende do

(10) Frase atribuída ao general Leônidas Pires Gonçalves, ministro do Exército do governo José Sarney, quando estava em discussão a redação da Carta brasileira de 1988.

papel que lhe é atribuído pelo sistema político no qual está inserido. Isso equivale dizer que o Estado pode determinar o grau de autonomia de suas Forças Armadas. Assim, ao atribuir funções para as FAN, que vão muito além da defesa estrita do território e soberania nacionais, a Carta de 1999 contribui e legaliza ações dessa instituição no sentido da manutenção de sua autonomia.

Entendida como uma capacidade relativamente independente de tomar decisões, a autonomia militar apresenta duas dimensões: 1) Institucional, que se refere a sua independência em definir as regras de seu funcionamento enquanto instituição responsável pelo uso da violência. Tal atribuição caracteriza fortemente esse segmento a ponto de estabelecer fronteiras que o separam nitidamente do restante da sociedade e pressupõe necessidades profissionais especiais, como por exemplo, o treinamento e a educação que recebem; 2) Política, que diz respeito a sua subordinação ao controle civil, visto que muitas vezes as Forças Armadas atuam como se estivessem acima da autoridade do Estado, protegendo seus próprios interesses (PION-BERLIN, 1996, p. 15).

O grau de autonomia militar está diretamente relacionado com o potencial de risco de o segmento castrense tomar o poder das mãos dos civis. A fim de identificar esse grau de autonomia, Pion-Berlin propôs a análise de algumas variáveis, que quando aplicadas à realidade descrita nas Constituições de 1961 e 1999 da Venezuela, revelam uma significativa mudança nas relações civil-militares daquele país e no grau de autonomia do setor militar.

No que diz respeito ao pessoal que integra as Forças Armadas, a decisão referente a promoções, jubilamentos, passagem para a reserva, nomeações e contingente confere identidade profissional e ideológica à instituição (PION-BERLIN, 1996, p. 23). No caso da Venezuela, a partir de 1961, as promoções para altas patentes passaram a ser feitas por meio da votação no Senado de nomes constantes em uma lista elaborada pela Comissão de Avaliação Militar, observando-se os critérios estabelecidos em lei. Os nomes eleitos eram posteriormente apresentados ao Presidente da República para a ratificação. Com a Carta de 1999, a movimentação e promoção passaram a ser feitas pelo Presidente da República, que escolhe dentre os nomes de uma lista, também elaborada pela Comissão de Avaliação Militar, aqueles que serão promovidos. Desse modo, se antes prevaleciam os critérios de mérito, com Chávez prevalecem os de lealdade (KOENEKE, 2002, *on-line*). Os militares leais ao seu programa de governo são promovidos, não importando a existência de postos vagos, e são indicados para altas funções civis, *militarizando*⁽¹¹⁾ seu governo enquanto garante sua base aliada.

A concentração desse poder nas mãos do Presidente pode ser vista como representando baixa autonomia castrense e alta autonomia do Executivo. Entretanto, a inexistência de regras claras e a falta de controle do Legislativo sobre a FAN, significam, ao mesmo tempo, concentração de poder na Presidência da República e alta autonomia militar, justamente porque, concentrando o poder em uma única pessoa, estabelece-se um canal

(11) *Militarização* pode ser entendida de diferentes maneiras. Aqui a palavra é aplicada indicando que a presença de militares em cargos eminentemente civis, transfere para as ações o próprio *ethos* militar e, assim, militarizando o governo. Cf. Mathias, 2004.

direto de influência com os militares que devem, no entanto, fazer valer suas crenças na elaboração das listas pelos pares, ainda que elas sejam apenas um parâmetro, nem sempre respeitado. Todavia, para cada cargo militar que se nomeia sem tomar a lista como tal, cria-se uma pequena rachadura na relação entre FAN e Presidente, o que só aumenta a autonomia das próprias Forças Armadas.

O controle sobre a produção, aquisição de armamentos e orçamento militar é outra variável considerada relevante por Pion-Berlin (1996, p. 24), na medida em que o controle da produção interna de bens relacionados com a defesa e a deliberação sobre onde vão ser gastos os recursos financeiros destinados pelo governo confere vantagens e maior autonomia ao setor castrense. Em regimes de democracia consolidada, nos quais a autonomia das Forças Armadas é baixa, a indústria bélica e o controle de armamentos são de responsabilidade dos políticos, tal como preconizava a Constituição de 1961, que delegava essa tarefa ao Poder Público e, portanto, tratava a matéria como uma política pública como todas as outras. Diferentemente, hoje o controle orçamentário (art. 291) e a regulamentação, controle sobre o referente a armamentos (art. 324) é de responsabilidade da FAN.

A terceira variável levantada por Pion-Berlin diz respeito à organização do governo e de seu relacionamento com as instituições militares. Para o autor, em regimes democráticos, o setor de Defesa deve ser unificado e seu comando deve ser civil e, além disso, deve existir um órgão que funcione como mediador entre as Forças Armadas e o chefe do governo. Neste aspecto, pode-se dizer que a FAN não goza de autonomia, pois a Venezuela possui um único ministério da Defesa e o Conselho de Defesa Nacional (CODENA) é o mediador entre Presidente e FAN.

Outro quesito a considerar diz respeito à justiça militar. A Constituição de 1961 destinava foro privilegiado apenas aos funcionários civis do alto escalão do governo, enquanto na CRVB, segundo Trejo (2006, p. 326), a FAN dispõe de tribunais militares, cujos juízes são também militares na ativa ou reformados e, de acordo com o art. 265, os generais e almirantes da FAN devem ser submetidos a um julgamento de mérito do delito antes de serem julgados pelo Tribunal Supremo de Justiça. Essas distinções são próprias de regimes autoritários, com alta autonomia castrense e, portanto, neste caso, se reforça a legalização desta autonomia no caso venezuelano.

Mas são as novas atribuições que a CRBV confere à FAN, relativas à sua atuação na garantia da ordem interna e no desenvolvimento nacional, preconizadas no art. 328, que parecem marcar de maneira mais evidente a mudança de rumo das relações civil-militares na Venezuela. Pion-Berlin (1996, p. 27) lembra que a atuação na manutenção da ordem interna e no desenvolvimento da nação foi o comportamento típico assumido pelas Forças Armadas latino-americanas por influência da Doutrina de Segurança Nacional, o que conferia à instituição uma grande autonomia profissional.

Nas décadas de 1960-1970, ápice da vigência da mencionada doutrina, as Forças Armadas venezuelanas viviam outra realidade, regulando suas relações com o meio civil pela doutrina de *abstención mutua*, pela qual, como anteriormente visto, militares e civis comprometiam-se em não intervir em assuntos alheios a sua alçada, o que implicava

em autonomia militar no âmbito da segurança e defesa, mas garantia sua subordinação política e, portanto, a continuidade do *Pacto de Punto Fijo* (SUCRE HEREDIA, 2003, p. 141). Porém, o novo ordenamento jurídico legaliza a quebra da doutrina da *abstención mutua*, quando imputa às Forças Armadas a função de participar no desenvolvimento nacional. Diz o art. 328: “A Força Armada Nacional (...) organizada pelo Estado para garantir a independência e soberania da Nação e assegurar a integridade do espaço geográfico, mediante a defesa militar, a *cooperación na manutenção da ordem interna e a participação ativa no desenvolvimento nacional* (...)”. E, de fato, esta participação é bastante ativa, como nos projetos Bolívar 2000 e as *misiones*, que visam atender à população carente em setores de saúde, alimentação, educação e moradia. Deste modo, pode-se perceber que a FAN, além de ter alimentada sua autonomia, passa a ser instrumento de transformação social do governo Chávez (ROMERO JIMÉNEZ, 2003, p. 138).

A participação da FAN em programas sociais e sua atuação na segurança interna da Venezuela têm levantado críticas no sentido de que a instituição estaria *desprofissionalizando-se* ao se afastar da função que lhe é inerente, isto é, a defesa do território nacional. Para Samuel Huntington (1996), profissionalismo militar é a especialização e a prática de soldados em assuntos referentes à guerra e à defesa militar de um dado território e que devido ao tema peculiar a que se dedicam são incapazes de exercer outras funções na sociedade. Assim, nesse conceito graças não há e nem pode haver referências à atuação das Forças Armadas no desenvolvimento nacional e na manutenção da ordem interna, o que extrapolaria a própria condição funcional da instituição. Se assim compreendido, o legislador, ao estabelecer que a FAN tem por função “participar ativamente do desenvolvimento nacional”, também determinou que esta seja desprofissionalizada. Por isso, para manter-se como força armada, como autoproteção, a FAN deve ter criado mecanismos de profissionalização interna, o que, novamente, reforça sua autonomia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para um cidadão norte-americano ou alemão, falar que a autonomia das Forças Armadas lhes é atribuída por lei, soaria como uma brincadeira. Se este fosse o caso, aquele cidadão provavelmente diria que não existe autonomia, mas sim a legalização de tarefas que são delegadas legitimamente às Forças Armadas; se indicado na Constituição que a elas cabe interferir na ordem interna ou o desenvolvimento na Nação, é uma forma simples de definir que elas são o órgão coercitivo do Estado. E mais, que como o Presidente venezuelano é o comandante em chefe da FAN, quando ela executa as obras definidas pelo governo, está de fato sendo profissional e subordinada. No entanto, desde Montesquieu, sabe-se que o poder popular inerente à democracia se exerce principalmente pelo controle do Legislativo sobre os atos do governo, o que supõe, para as Forças Armadas, seu controle (ou subordinação) pela autoridade civil (OLMEDA, 2006, p. 106).

No caso específico da Venezuela, ao se analisar sua trajetória histórica no que se refere à instalação do regime democrático, poderia dizer-se que sua democracia estaria às portas de sua consolidação, uma vez que apresenta continuidade na sucessão de

mandatos sem interrupção violenta e que os presidentes chegaram ao poder por meio de eleições diretas e legítimas — como o próprio presidente Chávez costuma dizer, não há governo mais democrático que o dele, pois vem sendo eleito pelo povo e dentro da ordem constitucional.

Quando se toma como parâmetro, no entanto, a história dos países latino-americanos, no que se refere especificamente às relações entre civis e militares, pode-se verificar um retrocesso no processo de consolidação do regime democrático. Como buscou-se avaliar ao longo deste texto, a Constituição de 1961 colocava os militares de volta aos quartéis ao restringir suas funções à defesa nacional. Ainda que essa medida não fosse suficiente para acabar com a autonomia militar e garantir o regime democrático, foi condição para a estabilidade conhecida sob o *Pacto de Punto Fijo*. No entanto, com a falência do pacto, o que se viu no cenário venezuelano foram as circunstâncias predisponentes para a instalação de regimes de traços burocrático-autoritários semelhantes aos conhecidos nas décadas de 1960-1970 na mesma região.

Até aqui, pelo que foi analisado, o governo Chávez se assemelha muito aos regimes burocrático-autoritários, mas com uma roupagem mais condizente com a realidade atual da região. O líder, considerado por muitos estudiosos como populista, descendente de uma instituição altamente burocratizada e hierarquizada, o Exército venezuelano, chegou ao poder pela via democrática. No entanto, desde seu programa para a primeira eleição, ainda nos anos de 1990, alimentou um projeto de governo que visava revolucionar o país. Tal projeto colocou as Forças Armadas como principal ator do processo revolucionário e, com isso, transformou uma instituição burocrática em política e, mais importante, legalizou este papel ao colocar o desenvolvimento como função dessa burocracia. E a FAN vem cumprindo estritamente as missões a ela delegadas, ocupando cada vez mais postos que são, na democracia, exercidos por civis.

Manrique (2001, p. 3) avalia esse “novo” tipo de relações civil-militares que se estabeleceu na Venezuela, com novas tarefas conferidas à instituição militar, como uma mistura de politização da FAN e sua transformação em instrumento político, o que aproxima a instituição de um partido político.⁽¹²⁾ Se for essa a intenção do presidente venezuelano, as teorias até então elaboradas para explicar e estabelecer um modelo de relações civil-militares apropriadas ao regime democrático são insuficientes. Por outro lado, se o projeto revolucionário de Hugo Chávez for apenas uma forma moderna de permanência estável do autoritarismo, sem violência e legalizado, a Venezuela vive a consolidação de um “novo” modelo de democracia.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: UnB; São Paulo: Polis, 1989.

BUTTÓ, Luís Alberto. El nuevo profesionalismo militar de seguridad interna y desarrollo nacional. Un ejercicio de reflexión académica como hipótesis para entender las relaciones civiles y militares

(12) Vale lembrar nomes como os de Oliveiros Ferreira e Alain Rouquié que em diferentes trabalhos analisam minuciosamente como os regimes estabelecidos na Argentina, Brasil ou Peru, entre muitos outros, foram exercidos por “partidos militares”.

en la Venezuela contemporánea. In: IRWIN, Domingo (org.). *Militares y sociedad en Venezuela*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2003.

GELÓVER, Alejandro Becerra. Venezuela: el riesgo de la ruptura institucional. *El Cotidiano*, México, v. 19, n. 124, p. 110-118, 2004.

HEREDIA, Ricardo Sucre. La política militar en la Constitución de 1999 ¿Cambio o continuidad? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, Venezuela, v. 9, n. 1, p. 139-62, 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. *O soldado e o Estado*. Teoria e política das relações civil-militares. Buenos Aires: GEL, 1996.

JIMÉNEZ, Alfredo Ramos. Partidocracia y democracia plebiscitaria el ascenso de un “nuevo régimen” en Venezuela. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, Quito, n. 13, p. 111-21, 2002.

JIMÉNEZ, Juan Eduardo Romero. Venezuela: disenso y conflicto en las elecciones 2000. *Reflexión Política*, Bucaramanga, v. 5, n. 9, p. 127-47, 2003.

KOENEKE, Herbert Ramírez. Los ascensos militares como instrumento de poder. *VenEconomía Hemeroteca*, Venezuela, v. 19, n. 9, jul. 2002. Disponível em: <http://www.veneconomy.com/site/files/articulos/artEsp3245_2228.pdf> Acesso em: 4.1.2008.

LANDER, Luís E.; MAYA, Margarita López. Venezuela. La victoria de Chávez: el pólo patriótico en las elecciones de 1998. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 160, p. 4-19, mar./abr. 1999. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/2749_1.pdf> Acesso em: 4.1.2008.

MANRIQUE, Miguel. Cambio y reestructuración del Ministerio de la defensa y la FA venezolana a comienzos del siglo XXI. In: SEPÚLVEDA, Isidro; ALDA, Sonia (eds.). *La administración de la defensa en América Latina*. Madrid: IUGM, 2008. v. II: Análisis nacionales.

_____. Relaciones civiles militares en la Constitución bolivariana de 1999. *Center for Hemispheric Defense Studies*, REDES, Washington, 22/25 maio. 2001. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/CHDS/REDES2001/Papers/Block1/Civilian-Military%20Relations%20Panel-Venezuela%20and%20El%20Salvador/Manrique.Civil-Military%20Panel.rtf>> Acesso em: 7.1.2008.

MARINGONI, Gilberto. *A Venezuela que se inventa*. São Paulo: Perseu Abrano, 2004.

MATHIAS, Suzeley Kalil. *A militarização da burocracia*. Sao Paulo: Unesp/Fapesp, 2004.

MEJIAS, Sonia Alda. *La “revolución democrática” de los nuevos movimientos sociales y de los populismos de izquierda ante la crisis de gobernabilidad en América Latina*. Madrid: IUGM, 2008, digit.

MIRES, Fernando. *La rebelión permanente: las revoluciones sociales en América Latina*. Coyoacán: Siglo Veintiuno, 2005.

O'DONNELL, Guillermo. *Reflexões sobre os Estados burocrático-autoritários*. São Paulo: Vértice, 1987.

O'DONNELL, Guillermo; SHMITTER, Philippe. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. São Paulo: Vértice, 1988.

OLMEDA, José A. La investigación empírica sobre las relaciones civiles-militares: entre los estudios de caso y el análisis comparado. *Guía de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa*. Madrid: Universitario General Gutiérrez Mellado, 2006.

PENTADO FILHO, Nestor Sampaio. *Manual de direito constitucional*. Campinas: Millenium, 2002.

PION-BERLIN, David. Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur. In: LOPEZ, Ernesto; PION-BERLIN, David. *Democracia y cuestión militar*. Quilmes: UNQui, 1996.

ROLANDO, Inés Guardia; SALAS, Leonardo. Breve panorama de las relaciones civiles militares en Venezuela. *Resdal*, ene. 2006. Disponível em: <<http://www.resdal.org.ar/>>.

SERRA, Narcís. *La transición militar*. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas. Barcelona: Debate, 2008.

STEPAN, Alfred. *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

TREJO, Marcos Avilio. El militarismo, autoritarismo y populismo en Venezuela. *Provincia*, Mérida, n. esp., p. 313-39, 2006.

UCHOA, Pablo. *Venezuela: a encruzilhada de Hugo Chávez*. São Paulo: Globo, 2003.

VENEZUELA. *Constitución de la república bolivariana de Venezuela*: promulgada em 30 de dezembro de 1999. Disponível em: <<http://www.constitucion.ve/documentos/ConstitucionRBV1999-ES.pdf>> Acesso em: 24.6.2007.

_____. *Constitución de 1961*, de 23 de janeiro de 1961. Disponível em: <http://www.analitica.com/BIBLIO/congreso_venezuela/constitucion1961.asp> Acesso em: 8.9.2008.